

Guía metodológica
sobre el proyecto de



Intervención Social

Graciela Malgesini Rey



EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK

Guía metodológica

sobre el proyecto de



Intervención Social

Graciela Malgesini Rey



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK **ES**

Edita:

EAPN ESPAÑA

C/ Ahijones, s/n

28018 Madrid

Teléfono/Fax: +34 91 786 04 11

www.eapn.es**ISBN:** 978-84-614-6402-9



Índice

Introducción	5
Errores frecuentes que justifican esta Guía.	6
PRIMERA PARTE: CONOCER Y REFLEXIONAR	10
1. Características de la pobreza, la vulnerabilidad y de la exclusión social	10
La pobreza	10
La Vulnerabilidad social	12
La exclusión social	15
Un fenómeno multidimensional	16
Conceptos relacionados	21
Patrones de exclusión/inclusión social	2
Fenómenos politizables	24
La situación de desigualdad en Europa y España	26
Familia y vulnerabilidad	28
Cambios en los hogares y las familias	30
Pobreza infantil	33
La transmisión intergeneracional de la pobreza	34
Las personas en situación de dependencia	48
El problema especial del desempleo y sus consecuencias	54
2. Las políticas de Bienestar	55
Los límites de las políticas sociales dentro del Estado del Bienestar	60
La Estrategia de Lisboa: una década de política de protección social europea	65
Cambios en el MAC desde 2005	67
Objetivos comunes de 2006 sobre protección social e inclusión social	68
¿Cuáles han sido los principales elementos del proceso del MAC?	69
Tratado de Lisboa: relanzamiento de los Derechos Fundamentales	70
10 años de Lisboa	70
El Estado del Bienestar en España	75
3. Aspectos generales de la intervención social	78
Historia de la Intervención Social	78
Objetivos de la Intervención Social	79
Las lógicas de la Intervención Social	81
Herramientas y acciones que comprende la intervención social	82
4. Debate y reflexiones correspondientes a la primera parte	82

SEGUNDA PARTE: INTERVENIR PARA EL CAMBIO	86
Los actores y las estrategias de actuación dentro de la Intervención Social	87
Herramientas y acciones que comprende la intervención social	94
Actores y estrategias: los Servicios Sociales	95
Actores y estrategias: las entidades de acción social	97
Actores y estrategias: los trabajadores y trabajadoras sociales	101
Actores y estrategias: las personas participantes	104
Identificación de los actores	107
Factores transversales: qué son y cómo se pueden incorporar	107
Las políticas comunitarias de lucha contra la discriminación como marco	108
Las difíciles cuestiones de la identidad, el relativismo y el “respeto” a las diferencias	111
Género	114
Edad	118
Nacionalidad – origen – etnia	119
Condición bio•psico•social	120
EL MARCO LÓGICO DEL PROYECTO DE INTERVENCIÓN SOCIAL	122
IDENTIFICACIÓN Y DIAGNÓSTICO	125
Conocer antes de intervenir	127
La metodología cuantitativa	128
La metodología cualitativa	131
Entrevistas	133
Historias de vida – relatos de vida	135
Grupos de discusión	136
Observación participante	138
Análisis de Necesidades	140
Talleres de autoexpresión	141
Otros enfoques participativos	144
Lluvia de ideas o brainstorming	145
Open Space	146
Talleres del futuro	147
DAFO	148
Árbol del problemas	149
LA ETAPA DE PLANIFICACIÓN •PROGRAMACIÓN	152
Análisis de alternativas	153
Matriz de planificación	154



Los supuestos o condiciones previas	156
La lógica vertical	156
Lógica horizontal	157
Estructura del marco lógico resultante	158
Formulación de Presupuestos	159
Antes de comenzar	159
Trabajo en red • Convenios con otros actores (entidades, plataformas, asociaciones, etc.)	163
Protocolos de actuación	164
Personal técnico y voluntario	166
Espacio: Gestión de los recursos	168
Tiempo: Gestión del calendario o cronograma	169
Presentación a subvención	170
Primer filtro: cumplimientos de los requisitos	172
Aprobación	173
LA ETAPA DE EJECUCIÓN	174
Seguimiento	175
Terminación	176
LA ETAPA DE JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA	176
Criterios a tener en cuenta en la ejecución de los proyectos de intervención social	178
Sistema de gestión por mejora continua	178
Integralidad	179
Participación	179
Pertinencia	180
Eficacia	180
Eficiencia	181
Impacto	181
Impacto con respecto al género	182
Sostenibilidad – Viabilidad futura	182
Sostenibilidad con respecto al género	182
Otros criterios de calidad de la intervención	183
LA ETAPA DE LA EVALUACIÓN	188
Evaluación interna	190
Palabras finales	192

Introducción

Las entidades sociales españolas desarrollamos programas de intervención social con colectivos vulnerables desde hace años. Muchas de las personas y sectores sociales con los que trabajamos afrontan situaciones de diverso tipo, la mayor parte de las veces interrelacionadas, que les colocan en situación vulnerable o en exclusión social.

Algunas se refieren al acceso a las relaciones económicas y al empleo, como los ingresos por debajo de la línea de la pobreza, el desempleo de larga duración o la carencia de permiso de trabajo y residencia, en el caso de algunos extranjeros. En muchos casos se da un acceso deficitario o nulo a los sistemas de protección social, incluidas la educación y la salud. Aparecen también dificultades en las redes de solidaridad primaria, como en el caso de familias monoparentales en situación de riesgo, familias con problemas de desestructuración o personas socialmente aisladas, entre ellas muchas personas mayores. Factores ambientales relacionados con el tema de la vivienda o el entorno, así como institucionales, entre los que encontramos la diferencia en el acceso a determinados derechos que padecen muchos inmigrantes, las limitaciones en el acceso a los servicios públicos basadas en la discriminación o el desconocimiento de los recursos y la escasa participación política y social, configuran otra de las dimensiones que aparecen en la radiografía del fenómeno de la exclusión.

Por último, existen factores que podríamos llamar personales, como el género, la pertenencia a grupos étnicos minoritarios, la edad y la situación psico-física que condicionan de forma importante las posibilidades de inclusión social. Muchas personas mayores, mujeres, afectados por el VIH-SIDA, personas internas en centros penitenciarios, inmigrantes, refugiados, personas drogodependientes, niños y niñas, se encuentran en una situación de elevada vulnerabilidad, en la que confluyen varios de los factores mencionados.

La Intervención Social (en adelante, IS) es una estrategia de actuación sobre estas manifestaciones de "lo social", desde la psicología, la antropología, la educación, la economía. Podría definirse como "un conjunto de acciones intencionadas para mejorar el contexto de un colectivo o de la población de un territorio dado".¹ En las últimas décadas, este concepto ha adquirido una notable importancia, constituyendo el eje de carreras universitarias, de cursos de formación, de políticas y estrategias y, fundamentalmente, la orientación principal de las entidades sin ánimo de lucro, que se dedican a la acción social.²

Esta Guía no pretende ser un análisis de las teorías del trabajo social, sino que se dirige a abordar temas interdisciplinarios que nos parecen relevantes para la mejora de la labor de aquellas personas que se desempeñan en el ámbito de la intervención social.

La planificación de proyectos es un hito fundamental dentro del desarrollo organiza-

cional. Las entidades modernas apuestan por un buen trabajo de detección de problemas, análisis y sistematización, así como la identificación de objetivos principales y secundarios, la metodología de trabajo adecuada, un presupuesto y calendario de ejecución correctos, junto con la evaluación de proceso y de resultados. Esto se debe a que es necesario conseguir una eficacia o impacto, reduciendo o eliminando los problemas a los que se atiende con el proyecto, pero también es fundamental la transparencia en la gestión y la eficiencia en el manejo de los recursos materiales y humanos.

Errores frecuentes que justifican esta Guía

Primero. Uno de los errores que se cometen con frecuencia a la hora de elaborar proyectos es la imprecisión, a veces excesiva. Es aquello de “-Mi proyecto va a conseguir la paz en el mundo”.... -¡Qué bien!, pero ¿cómo lo haréis?”. La respuesta: •“Vamos a organizar un seminario...” (cámbiese por “una cumbre de políticos”, un “curso de expertos”, etc...). Para todos está claro que este proyecto es (cuanto menos) impreciso: entre las ambiciones de su objetivo principal y las actividades planeadas hay una clara incoherencia y, casi intuitivamente, sabemos que no va a llevar a conseguir el resultado esperado. En este caso, el ejemplo es evidente y la experiencia de tantas cumbres, reuniones internacionales, seminarios de expertos, etc. nos ayuda para detectar que algo no funciona. Pero hay ejemplos menos evidentes y desproporcionados más difíciles de conocer a

simple vista. La identificación correcta, por ejemplo mediante un árbol de problemas y análisis de alternativas, nos permitirá ver (y esquivar) las “casillas trampa” (aquellas que, aunque determinan de forma estructural la realidad que queremos transformar, por ejemplo, la desigualdad entre países o entre regiones, no se van a erradicar definitivamente por nuestro proyecto de intervención social).

Mejorar la precisión, conocer los límites de lo que queremos abordar, así como los instrumentos y caminos por los que vamos a llegar es crucial. Saber cuál es la realidad que se pretende transformar implica hacer un diagnóstico que sea descriptivo, explicativo y, en cierta medida, predictivo... esta herramienta del ciclo del proyecto, elaborada con el tiempo y calidad necesarias, nos va a conducir a dar los pasos necesarios para llegar a la situación futura deseada.

Segundo. Otro fallo relacionado se refiere a plantear objetivos múltiples que no están claramente relacionados sí. Muchas veces esto puede quedar oculto bajo la pretensión de “integralidad”, cuando lo que lograremos probablemente sea la “superficialidad”, es decir tocar una excesiva cantidad de temas, con baja conexión o sin sinergias entre sí. Nuevamente, la base del error es el diagnóstico de los problemas principales y la selección de los elementos prioritarios a abordar con nuestra intervención.

Tercero. La cantidad de actividades del proyecto, en aras de la creencia de que “más



es mejor". Pero esta confusión a la hora de plantear las actividades a realizar conduce a que no se establezcan las jerarquías correctas entre las mismas, o que se agreguen actividades "de relleno", que serían perfectamente prescindibles si tuviéramos presente el objetivo principal. Generalmente, se suelen incluir "a presión" ciertas acciones de formación, como talleres, seminarios, trípticos, y de difusión, como páginas web, exposiciones etc. que pueden estar indirectamente relacionadas, pero no ser necesarias de acuerdo a los resultados a obtener. Otra situación diferente es que existan apartados correspondientes a "sensibilización" o a "difusión de contenidos" cuya presencia esté justificada dentro de la lógica del proyecto, con resultados de verificación de logros incluidos. El problema con las actividades añadidas artificialmente es que distraen y detraen recursos y tiempo de la consecución de los mismos, a la vez que confunden sobre la verdadera naturaleza del proyecto. Esto es fácil de decir, pero la confusión está bastante arraigada en la práctica y, finalmente, se va creando la idea de que si no se hace un seminario o página web, el proyecto no es "integral". Cuando, realmente, la integralidad viene dada por el conjunto de oportunidades y capacidades que se despliegan desde los objetivos principales del proyecto, si éstas abordan distintas dimensiones de un problema social (nunca de la suma de actividades inconexas).

Cuarto. En otras ocasiones, encontramos que proyectos que, a pesar de que han sido bien identificados, no se ejecutan exitosa-

mente. Esto suele deberse a dos fallos de la planificación y/o a una ejecución deficiente. Los dos fallos en la planificación más frecuentes son los siguientes. El primero, un calendario desajustado "al alza", que sobredimensiona nuestra capacidad de actuación o que ignora/minimiza la duración de ciertos procesos. Errores comunes consisten en no prever tiempos para la participación, para la selección de personal, para la sistematización de los resultados, para desplazamientos y viajes, para la evaluación.... El segundo de los fallos más frecuentes es el del presupuesto desajustado "a la baja"; el dinero previsto no es suficiente para la realización de todas las actividades planteadas y aprobadas. A veces esto pasa porque, en el momento de presentar el proyecto a subvención, las prisas nos inducen a hacer unas valoraciones económicas a la ligera o porque no nos tomamos el tiempo suficiente para "recrear mentalmente" todos los distintos costes, desde el momento cero hasta el último día del cierre del proyecto, y nos centramos en los costes más importantes. Luego, nos encontramos con que un presupuesto con unas partidas concretas, que ha sido aprobado por un financiador de acuerdo con unas normas de justificación muy concretas y bajo la Ley de Subvenciones, tiene muy poca flexibilidad para hacer traspasos entre partidas, que hay que presentar alegaciones para conseguir la autorización de hacer esos traspasos de partidas, que los gastos que no hemos previsto los tenemos que cubrir a expensas de otros fondos, que si no se dispone de esos fondos adicionales es posible que se ponga en peligro toda la

ejecución... También es un problema que el presupuesto esté desajustado “al alza”, porque tendremos dificultades a la hora de justificar y pedir (justificando) la devolución de los fondos excedentes; o porque nos veremos forzados a realizar actividades que no estaban previstas para no tener que devolver los fondos. Muchas veces esto implica tener que pedir una autorización al financiador para que aprueben los cambios y, como esto puede tardar un tiempo, según el momento de ejecución, nos veremos en la disyuntiva de tener que arriesgarnos y que no nos autoricen (y tener que responder con otros fondos o eliminar esas actividades del informe final del proyecto) o que lo hagan ¡pero “después de haber hecho el cambio”!

Quinto. La ejecución es el momento clave, en el que se verá si hemos actuado correctamente en las fases previas, si nos hemos dotado de un margen de acción necesario para introducir ajustes o pequeños cambios que nos permitan ser más eficaces en el logro de los objetivos. También se notará si somos coherentes con lo que hemos escrito, llevándolo a la práctica. Nos referimos a aspectos que quedan muy bien en la letra, como la “participación y evaluación participativa durante todo el proceso”, la “comunicación periódica de todos los miembros del equipo”, el “chequeo del impacto”....pero que se pueden quedar rezagados o pospuestos hasta la desaparición.

Sexto. A veces, el proyecto es impecable, pero falla la comunicación y el trabajo del

equipo humano que tiene que ponerlo en marcha y llevarlo a buen puerto. Aunque no suele hacerse mucho, apostando por la inercia y la repetición, es fundamental reservar espacios para la motivación de las personas implicadas en el proyecto, asalariadas y voluntarias, de quien ejerza la responsabilidad técnica, de quien realice la contabilidad y la supervisión contable, de los distintos responsables de actividades del proyecto. Lógicamente, esta motivación no se puede separar de la que estas personas tengan con respecto a la entidad para la que trabajan. Por lo tanto, aunque parezca algo obvio, es importante que las personas que ejecuten el proyecto comprendan la misión de la entidad y comprendan la naturaleza e impacto del proyecto en el que participan, así como que sientan que disponen de un espacio valorado de opinión y aportación. Esto es necesario porque hay técnicos que se pueden incorporar en una segunda fase y no se les convoca hasta ese momento, perdiéndose valiosos aportes para el momento de arranque y la fase inicial. Otros pueden estar lejos de la sede o lugar central de la ejecución, quedando al margen del mismo. Es necesario que todas estas personas participantes en los aspectos técnicos del proyecto se impregnen de los contenidos y metodología de trabajo, aunque no puedan estar presentes físicamente. Para prevenir estas dificultades, las tecnologías de la información y la comunicación prestan un servicio valioso.

Séptimo. Otro grupo de problemas surgen cuando no se han establecido claramente



los datos de la situación de partida, los datos clave del proceso de ejecución y esto impide que se realicen correctamente las evaluaciones. El problema, bastante frecuente, llega cuando se observa que estas evaluaciones no tienen un base objetiva para comparar lo que se planeó con lo que se consiguió. Y nos puede pasar que tengamos que lamentarnos: -"Sabemos que hemos hecho un proyecto fantástico, pero no tenemos cómo demostrarlo".

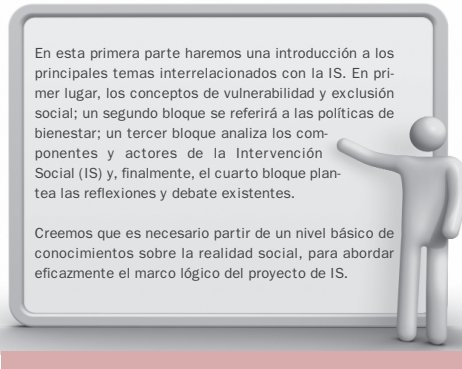
Estos son algunos de los tropiezos que hemos detectado, a lo largo de muchos años de experiencia en la intervención social y en la cooperación al desarrollo. La Guía pretende aportar elementos para evitarlos y para que los esfuerzos enormes que están en juego den el máximo de sus frutos a favor de las personas en situaciones de vulnerabilidad.

Primera Parte: Conocer y reflexionar

1. Características de la pobreza, la vulnerabilidad y de la exclusión social
2. Las políticas de Bienestar
3. Aspectos generales de la intervención social
4. Debate y reflexiones correspondientes a la primera parte

1





En esta primera parte haremos una introducción a los principales temas interrelacionados con la IS. En primer lugar, los conceptos de vulnerabilidad y exclusión social; un segundo bloque se referirá a las políticas de bienestar; un tercer bloque analiza los componentes y actores de la Intervención Social (IS) y, finalmente, el cuarto bloque plantea las reflexiones y debate existentes.

Creemos que es necesario partir de un nivel básico de conocimientos sobre la realidad social, para abordar eficazmente el marco lógico del proyecto de IS.

1. Características de la pobreza, la vulnerabilidad y de la exclusión social

La pobreza

Uno de los problemas con la discusión de la pobreza es aclarar lo que significa y cómo puede definirse, ya que si bien las necesidades humanas son universales, la valoración del grado óptimo de satisfacerlas se refiere a las condiciones de vida que predominan en una sociedad dada, así como a las formas habituales de medir dicha satisfacción. Esta lista de necesidades puede concebirse como relativamente constante a lo largo del tiempo y el espacio.

Aunque todos los gobiernos y organismos multilaterales están de acuerdo en la necesidad de combatir la pobreza, ésta no

representa lo mismo en cada país. Es evidente que no es igual ser pobre en Bolivia, que en Alemania. ¿Cuál es la diferencia más visible entre ambas situaciones de pobreza? Indudablemente, la existencia de un Estado del bienestar en el caso del país europeo, que ofrece mecanismos de protección social y que atenúa el impacto de la escasez de rentas. En el caso del país andino, existen gastos no monetarios, como la autosubsistencia, el trueque, la informalidad de la actividad comercial y productiva en general, que no entran dentro del circuito económico medible, por lo que se escapan de cualquier contabilidad. Con respecto a los datos existentes, aquí tenemos otro gran problema, ya que mien-



tras que en Alemania la estadística es fiable, es probable que no lo sea tanto en Bolivia, por las características de la población en situación de pobreza (incluyendo el hecho de que hay un número incierto de personas que no están inscritas en los registros civiles) y por las características del funcionamiento del Estado. Esto explica que las formas de comprender y medir la

pobreza en el mundo rico y en los países más pobres no sea la misma.

En el nivel actual del debate en la UE, la medición de la pobreza se divide en los siguientes tipos: extrema, alta y moderada. Para obtener estos cálculos, se parte de considerar un dato estadístico, que es la mediana de la renta.¹¹

- Pobreza Moderada: 60% de la mediana de ingresos anuales) El **umbral de la pobreza** equivale al 60% de la mediana de ingresos
- Pobreza Alta: 40% de la mediana de ingresos
- Pobreza Severa: 30% o 25% de la mediana de ingresos

Siguiendo al Instituto Nacional de Estadística de España, el INE, el valor del umbral de pobreza, expresado como ingreso total del hogar, depende del tamaño del hogar y de las edades de sus miembros, es decir, del número de unidades de consumo.¹² Se obtiene multiplicando 7.945,0 por el número de unidades de consumo del hogar. Por ejemplo, para un hogar de un adulto el umbral es de 7.945,0 euros, para un hogar de dos adultos es de 11.917,5 euros (ó 5.958,8 euros por persona), para un hogar de dos adultos y un menor de 14 años es de 14.301,0 euros (ó 4.767,0 euros por persona), para un hogar de dos adultos y dos menores de 14 años es de 16.684,5 euros (ó 4.171,1 euros por persona).

Estas cifras no parecen suficientes para afrontar el coste de la cesta de bienes y servicios necesaria para tener “una vida digna”, concepto que se está empleado en Europa como referencia para las políticas de inclusión social. Para tratar de mejorar la forma de medir la pobreza se ha puesto en marcha el indicador de privación material. La privación material es la incapacidad de los hogares para adquirir productos o actividades típicas de una sociedad en un momento dado, independientemente de su preferencia personal. Específicamente, es la falta involuntaria de al menos tres de los siguientes: capacidad para cubrir gastos inesperados; capacidad de pagar una semana de vacaciones anuales fuera de

¹¹ La mediana es el valor que, ordenando a todos los individuos de menor a mayor ingreso, deja una mitad de los mismos por debajo de dicho valor y a la otra mitad por encima. Por tratarse de una medida relativa, su valor depende de cómo se distribuya la renta entre la población.

¹² Los ingresos por unidad de consumo del hogar se calculan para tener en cuenta economías de escala en los hogares. Se obtienen dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo. Éstas se calculan utilizando la escala de la OCDE modificada, que concede un peso de 1 al primer adulto, un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores de 14 años. Una vez calculado el ingreso por unidad de consumo del hogar se adjudica éste a cada uno de sus miembros. Estos ingresos por unidad de consumo de las personas (o ingresos equivalentes de la persona) se utilizan en el cálculo de medidas de pobreza relativa. . INE, ECV, 2009. <http://www.ine.es/prensa/np589.pdf>

casa; atrasos en pagos de hipoteca, alquiler, facturas de servicios públicos, o de otros préstamos; capacidad de disfrutar de una comida que incluya carne, pollo o pescado cada dos días; capacidad para calefaccionar adecuadamente una vivienda; una máquina de lavar; un aparato de televisión en color; un teléfono; un automóvil para uso personal. El indicador hace una distinción esencial entre las personas que no pueden permitirse un determinado bien o servicio, y los que no lo tienen por otra razón, por ejemplo, porque no quieren o no lo necesitan.¹

facción de su bienestar –en tanto subsistencia, y calidad de vida– en contextos socio históricos y culturalmente determinados.

Una medida de la vulnerabilidad social ayudaría a identificar grupos sociales, hogares y personas quienes, por su menor disponibilidad de activos materiales y no materiales, quedan expuestos a sufrir alteraciones bruscas y significativas en sus niveles de vida, ante cambios en la situación laboral de sus miembros activos.

El concepto de vulnerabilidad en el sentido planteado alude a situaciones de debilidad, de precariedad en la inserción laboral, de fragilidad en los vínculos relacionales; situaciones éstas en las que se encuentran, en mayor o menor medida, una diversidad de grupos sociales y no sólo los que se definen como “pobres” según las medidas usuales.

En este sentido el concepto de vulnerabilidad refiere a aquella diversidad de “situaciones intermedias” y al proceso por el cual se está en riesgo de engrosar el espacio de exclusión. Vulnerabilidad no es exactamente lo mismo que pobreza si bien la incluye. Esta última hace referencia a una situación de carencia efectiva y actual, mientras que la vulnerabilidad trasciende esta condición proyectando a futuro la posibilidad de padecerla a partir de ciertas debilidades que se constatan en el presente. Desde este punto de vista es un concepto más dinámico y más abarcativo. En su sentido amplio la categoría de vulnerabilidad refleja dos condiciones: la de los “vul-

La Vulnerabilidad social

La zona de vulnerabilidad social está situada entre la zona de integración (trabajo estable y pilares sociales y familiares sólidos) y la de exclusión (carencia de trabajo y aislamiento socio-familiar), caracterizándose, por lo tanto, por ser una zona más inestable, con trabajos precarios, paro intermitente y pilares socio-familiares menos sólidos. Se trata de una zona intermedia, con el consiguiente riesgo de introducirse en el espacio de la exclusión.

El concepto de vulnerabilidad es cada vez más importante, ya que cualquier miembro de la sociedad puede encontrarse o llegar a encontrarse en esta zona. Esto afecta no sólo a las clases de menores rentas, sino también a las medias y altas. **La vulnerabilidad podría ser entendida como una condición social de riesgo, de dificultad, que inhabilita e invalida, de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados, en la satis-**

¹ Los Indicadores de Inclusión Social se han desarrollado durante la década pasada justamente con el fin de diversificar el análisis desde la perspectiva monetaria. En EUROSTAT encontramos un conjunto de Indicadores primarios, otro conjunto de Indicadores Secundarios y un tercer grupo, de Indicadores de Contexto, que ofrecen ese tipo de información. Indicadores de Inclusión y Protección Social en la web de Eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_and_social_policy_indicators/omc_social_inclusion_and_social_protection/social_inclusion_strand



nerados” que se asimila a la condición de pobreza es decir que ya padecen una carencia efectiva que implica la imposibilidad actual de sostenimiento y desarrollo y una debilidad a futuro a partir de esta incapacidad; y la de los “vulnerables” para quienes el deterioro de sus condiciones de vida no está ya materializado sino que aparece como una situación de alta probabilidad en un futuro cercano a partir de las condiciones de fragilidad que los afecte.

El uso de la noción de vulnerabilidad social se vincula con la línea conceptual que plantea **pobreza como carencias** y se plantea como herramienta analítica que permita estudiar lo que ocurre en ese gran espacio de marginación y de pobreza, cuyos límites son difusos y móviles, identificando situaciones diversas y con distinta condición de riesgo. Así, el concepto permitiría una mayor aproximación a la diversidad de situaciones a las que se enfrentan los que de una u otra manera son partícipes de algún tipo de privación, incluidas las más críticas, para las que se reserva el término exclusión.

De esta forma la riqueza analítica del concepto no sólo no restringe su aplicación a las carencias actuales sino que también permitiría aplicarse para describir situaciones de riesgo, de debilidad, de fragilidad y de precariedad futura a partir de las condiciones registradas en la actualidad. Es por ello que las categorías de vulnerabilidad y exclusión se presentan como sugerentes para distinguir las diferencias y develar las heterogeneidades, tanto para la compren-

sión del fenómeno como para diseñar e implementar distintas acciones posibles en materia de políticas diversas.

Esta interpretación de la vulnerabilidad alude a situaciones de debilidad, de precariedad en la inserción laboral, de fragilidad en los vínculos relacionales; situaciones éstas en las que se encuentran, en mayor o menor medida, una diversidad de grupos sociales y no sólo los que se definen como pobres según las mediciones usuales. Este universo formaría parte del espacio donde se inscriben las distintas pobrezas e integraría algunas de las dimensiones de la misma, pero **la vulnerabilidad no se agota en pobreza, más bien la incluye.**⁶

Los hogares vulnerables -y los individuos- se enfrentan a riesgo de deterioro, pérdida o imposibilidad de acceso a condiciones habitacionales, sanitarias, educativas, laborales, previsionales, de participación, de acceso diferencial a la información y a las oportunidades.

La identificación de los grupos vulnerables, hogares e individuos, que se enfrentan a los riesgos mencionados, expuestos a ver modificados sus condiciones de vida ante cambios en las condiciones laborales de sus miembros activos, en cierto modo implica la ponderación de los indicadores relacionados con la inserción laboral, pero no excluye la importancia de las otras dimensiones.

Las **estrategias de afrontamiento** (o resiliencia) son aquellas implementadas por

⁶ Ver los estudios desarrollados por Cruz Roja Española sobre la Vulnerabilidad Social en www.sobrevulnerables.es

las familias vulnerables para evitar y/o aliviar situaciones de crisis alimentaria, sobre todo las crisis de tipo más agudo y puntual durante desastres (hambrunas), pero también las crisis estacionales (durante los meses previos a la cosecha) o las crónicas, con el doble objetivo de asegurar su subsistencia y de preservar sus sistemas de sustento de cara al futuro. El concepto de vulnerabilidad, repetimos, está vinculado con otros conceptos relacionados: amenaza, riesgo, capacidad.

La exclusión social

En el discurso académico, político y social europeo se fue produciendo una transformación en la interpretación de los cambios sociales, particularmente sobre la situación de las personas más desfavorecidas. En los años 80 primaba el llamado enfoque “de pobreza”, basado en los niveles de renta como criterio para determinar si las personas eran pobres o estaban en riesgo de serlo. Este enfoque dio lugar a otro, de “exclusión social”, que fue ganando peso a partir de la década de 1990. Esta aclaración es importante, porque fuera de Europa, por ejemplo en los organismos internacionales de la ONU, se sigue empleando el concepto “pobreza” en un sentido amplio, no sólo económico, mientras que el término “exclusión” no se utiliza prácticamente en el sentido que le damos en Europa.

Los programas de lucha contra la pobreza llevados a cabo en los años 80 y principios de los 90 llegaron a la conclusión de que el indicador clásico, el porcentaje de hogares

o individuos que disponía de menos de la mitad de la renta media, resultaba insuficiente para averiguar la situación de determinados grupos sociales (minorías étnicas que sufrían discriminación, personas mayores, enfermos crónicos graves, personas solas sin ingresos, discapacitados sin empleo, niños en hogares pobres...).

Se observó que existía también una “geografía de la exclusión social”, representada por algunos barrios marginales, los guetos urbanos, las zonas rurales alejadas, los territorios periféricos, etc. Cuando un elevado número de personas pobres o vulnerables se concentraban en esos mismos espacios, la exclusión se hacía visible.

El problema era que muchos excluidos estaban dispersos y, por consiguiente, resultaban “invisibles” para la sociedad. El caso más destacable era el de las personas sin hogar, que viven transitoriamente en dispositivos, albergues o en la calle y que nunca entran en los censos y estadísticas. Estos antecedentes explican el cambio de enfoque que mencionamos.

En 2000 EUROSTAT, la oficina estadística de la Comisión Europea, definió la exclusión social como un fenómeno multidimensional que impide a los individuos participar plenamente en la sociedad. Desde entonces, se ha desarrollado una estrategia, conocida como la Estrategia de Inclusión Social. A continuación, iremos profundizando en algunos de los puntos mencionados anteriormente.



Un fenómeno multidimensional

Hemos dicho que la **exclusión social** es un fenómeno multidimensional que impide a los individuos participar plenamente en la sociedades donde viven.

Este proceso sería el resultado del mal funcionamiento de alguno o varios de los cuatro componentes sociales siguientes:

- El sistema democrático jurídico-legal, que debe velar por la integración social de todos los ciudadanos;
- El mercado de trabajo, que debe velar por la integración económica;
- El Estado del bienestar, que debe velar por la integración social;
- La familia y las relaciones de proximidad, que deben velar por la integración interpersonal.

En este fenómeno complejo intervienen, además de la falta de acceso a determinados servicios, los factores sociodemográficos, de situación sociocultural y de nivel de calidad de vida.

En España, el “déficit de inclusividad del Estado de Bienestar”, como lo denominan Subirats y otros, opera en un mínimo de dos planos. Se han ido consolidando, por una parte, fracturas de ciudadanía a partir del diseño poco inclusivo y en ocasiones del fracaso implementador de las principales políticas clásicas de bienestar: por ejem-

plo, la exclusión de la Seguridad Social de grupos con insuficiente vinculación al mecanismo contributivo, o la exclusión de sectores vulnerables al fracaso escolar en la enseñanza pública de masas. Se ha ido incrementando, por otra parte, el carácter segregador de ciertos mercados de bienestar con una presencia pública muy débil (por ejemplo, los mercados del suelo e inmobiliario), hecho que provoca la exclusión del acceso a la vivienda de amplios colectivos sociales y pautas de fractura social en el territorio.⁶⁶



La Matriz de Factores de exclusión desarrollada por el IGOP (2003) y que se reproduce a continuación explica cómo este Instituto considera que se relacionan los ámbitos, con los espacios y, finalmente,

con los factores en los que se produce la exclusión. Por ejemplo, el ámbito de exclusión puede ser el Laboral, el espacio es acceso al mercado laboral, y el factor es el desempleo.

Ámbitos, Espacios y Factores de Exclusión en la Matriz IGOP.

Ámbito	Espacio	Factor
Económico	Renta	Pobreza económica
		Dificultades financieras del hogar
		Dependencia de la protección social
		Sin protección social
Laboral	Acceso al Mercado laboral	Desempleo
		Subempleo
	Condiciones laborales	Imposibilitación
		Precariedad
		Acceso al Sistema Educativo
		No acceso a la Educación Obligatoria



Formativo	Capital Formativo	Analfabetismo
		Niveles formativos bajos
Sociosanitario	Mortalidad	Fracaso Escolar
		Abandono del sistema educativo
		Barrera lingüística
	Acceso a los Servicios	
Sociosanitario	Mortalidad	Mortalidad infantil prematura
		Mortalidad evitable
	Morbilidad	Mortalidad relacionada con malas condiciones de vida
		Enfermedades que provocan exclusión social
		Enfermedades que sufren los colectivos excluidos
Vivienda	Accesibilidad	Pobreza económica
	Condiciones de la vivienda	Malas condiciones de la vivienda
		Malas condiciones de habitabilidad
Relacional	Redes familiares	Deterioro de las redes familiares y/o parentales
		Escasez o debilidad de redes familiares y/o parentales
	Redes sociales	Escasez o debilidad de redes sociales de proximidad
Político	Ciudadanía	No acceso a la ciudadanía
		Acceso restringido a la ciudadanía
		Privación de derechos por proceso penal
		Privación anterior de derechos por proceso penal
	Participación	No participación política y social
Contexto Espacial	Físico	Deterioro de edificios, viviendas y servicios
		Deterioro del espacio público
		Deficiencias en la movilidad
Contexto Espacial	Sociocultural	Estigmatización del territorio
		Inseguridad ciudadana
		(Des) cohesión social
		Ausencia equipamientos y recursos
	Económico	Marginación económica

Fuente: Institut de Govern i Politiques Publiques -IGOP, La Agenda pública de acción contra la exclusión social, 2003.

Como se ha dicho anteriormente, existe una “geografía de la exclusión social”, representada por algunos barrios marginales, los guetos urbanos, las zonas rurales alejadas, los territorios periféricos, etc. Cuando un elevado número de personas pobres o víctimas de las

mismas formas de exclusión se concentran en esos mismos espacios, la exclusión se hace visible. Sin embargo, muchas personas excluidas están dispersas, no tienen representación colectiva, carecen de fuerzas y de medios (debido a enfermedades, adicciones,

discapacidades, segregación, reclusión, institucionalización) para expresarse y son, por consiguiente, “invisibles” para la sociedad.

La concentración de los excluidos, o la llamada exclusión visible, es fundamentalmente un fenómeno urbano. Se encuentra sobre todo en los barrios con una densa concentración de inmigrantes o minorías, donde la identidad étnica desempeña un papel destacado en el reconocimiento mutuo, a la vez que constituye un factor de exclusión. En cambio, la exclusión es menos visible en las zonas rurales, ya que es más dispersa y, en ocasiones, está oculta.

consecuencia de la elevación de los niveles de renta, la expansión del consumo de masas y la penetración de los medios de comunicación; la reorganización general de las relaciones sociales desde una lógica concreta, personal y comunitaria a otra de tipo abstracto, impersonal y societaria.

Conceptos relacionados

Existen una serie de conceptos relacionados con el de la exclusión social que subrayan la dimensión cultural y psicosocial, tratando de describir y explicar conductas y formas de vivir “desviadas” de la norma social dominante. Dicho alojamiento normativo puede tomar rasgos diferentes.viii

La exclusión social en el medio rural es relativamente desconocida y está menos estudiada: este tipo de exclusión, más difusa pero menos visible en el campo, tiende a ser considerada como un fenómeno esencialmente urbano. Se trata, sin embargo, de una realidad que afecta también a los territorios rurales, los cuales se enfrentan con frecuencia a una difícil reestructuración de la agricultura, a una falta de empleo y a un desempleo elevado, a una evolución negativa en la oferta de servicios sociales adecuados, al aislamiento y a la falta de lugares de encuentro y de vida social, a una penuria de alojamientos para nuevas familias, etc. Destacamos fundamentalmente: el aislamiento y la lejanía de los centros urbanos; los problemas de transporte; la baja densidad de población; los desequilibrios demográficos (entre generaciones y también de género); la transformación acelerada de los procesos productivos en la agricultura y la ganadería; la desarticulación de la cultura tradicional y de los estilos de vida locales, como

Puede tratarse de **anomia social** (término acuñado por Durkheim), cuando determinados individuos o grupos actúan bajo un vacío de reglas o normas, o bien de identificación con otros códigos o pautas culturales, subculturas, establecidas al margen de la cultura dominante.

La **desviación o inadaptación social** sería el resultado de la inadecuación entre las metas culturales que la sociedad establece y los medios que propone para alcanzarlas. Según Merton, cuando se produce un desfase o desajuste entre los medios y las metas surgen las distintas situaciones de **anomia o patología social**.

Entre ellas, figura el retraimiento, como modo de **inadaptación social que se produce cuando el individuo rechaza** tanto las metas socialmente establecidas, como los



medios para alcanzarlas. Con esta interpretación se vinculan los conceptos de **marginalización, desviación, inadaptación, segregación**, para englobar aquellas conductas y estilos de vida que, activa o pasivamente, se sitúan, en el imaginario colectivo, al margen de las pautas dominantes.

Estas conductas se han interpretado habitualmente como patologías, responsabilizando a las personas o grupos de su situación dentro de la sociedad.

El concepto de **marginalización** es particularmente interesante. Implica un cierto grado de exclusión, un aislamiento voluntario o impuesto, y la existencia de un universo simbólico diferenciado con formas de comportamiento propias, o con maneras peculiares de entender la vida.

La relación entre pobreza y marginalización no es unidireccional, la marginalización suele ir acompañada de pobreza en términos de rentas, pero no todas las personas pobres son marginadas.

En la práctica, muchos de estos términos se emplean indistintamente o como sinónimos, pero esto puede crear confusiones bastante importantes, especialmente si se piensa en términos de políticas o acciones de intervención.

Patrones de exclusión/inclusión social

Atkinson marca tres componentes que aparecen regularmente en los debates para definir

la exclusión³⁴ su carácter relativo, los mecanismos y la dinámica que la caracteriza.

En primer lugar implica tiempo y espacio, una sociedad en un territorio y un período determinado; toda definición de exclusión debe considerar el funcionamiento de toda la sociedad no sólo la trayectoria individual ya que las causas por las que algunos grupos tienen esta condición generalmente se encuentra en otro sector de la sociedad. En segundo término implica una acción donde están involucrados otros actores. El tercer componente, el carácter dinámico de la exclusión, concierne a las perspectivas futuras, a la transmisión por generaciones de las condiciones de riesgo.

Exclusión entonces debe ser entendida como un concepto relativo y en un doble sentido: constituye la contrapartida de la inclusión, es decir se está excluido de algo cuya posesión implica un sentido de inclusión. Este algo puede significar una enorme diversidad de situaciones o posesiones materiales y no materiales, como trabajo, familia, educación, vivienda, pertenencia comunitaria, etc. No es un concepto dicotómico que divide a los individuos o grupos en dos; existe una serie de situaciones intermedias entre ambos estados. Es también relativo porque varía espacial e históricamente, en los contextos situados; por otra parte tiene mayor potencialidad analítica para referirlo a aquellas situaciones que implican “fuerte acumulación de desventajas”.

Podemos detectar tres grandes *campos de contenidos* que se interrelacionan en los

procesos de exclusión social y que, por lo tanto, podrían ser ámbitos de intervención en las acciones de inclusión social.

El primer campo agruparía los llamados **ámbitos de socialización** tales como la familia, la educación, el ocio, el trabajo y las redes e instituciones sociales. Es decir, se trata de ámbitos instituidos e instituyentes para todas las personas en general, pero de las que depende el éxito o el fracaso en la inclusión social, según sea la relación gratificante o conflictiva que se haya tenido con ellas.

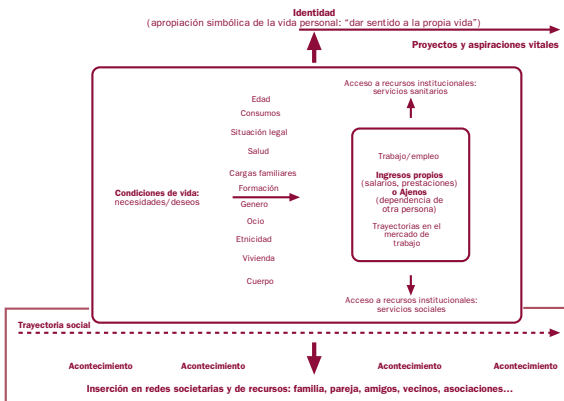
El segundo campo aglutina **determinadas situaciones puntuales**, acontecimientos o experiencias vitales tales como el desempleo, la soledad, la movilidad geográfica, la separación o el divorcio, las dificultades de vivienda, las cargas familiares no comparti-

das, etc. que, como factores negativos que se repiten en casi todos los entrevistados, han contribuido en mayor o menor grado a la exclusión social. Y se podrían agrupar bajo el nombre genérico de desencadenantes.

Y finalmente, el tercer campo agruparía **sentimientos, valores, necesidades y miedos** que, compartidos, nos acercan a las representaciones y afectos ligados a ella. Por tanto en este apartado analizaremos las representaciones acerca del valor del trabajo, la búsqueda de la trascendencia, las perspectivas de futuro, el sentimiento de descontrol sobre la propia vida, etc.

Estos tres campos aglutinan ámbitos, acontecimientos, representaciones y afectos que forman parte de la trayectoria vital de las personas, como vemos a continuación:*

FACTORES DE LA INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN SOCIAL





Fenómenos politizables

Estos procesos de desigualdad social no están inscritos de forma fatalista en el destino de ninguna sociedad, sino que pueden ser abordados desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas. Se trata de **fenómenos politizables**.ⁱⁱ

Resumiendo, podemos decir que la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión no son simplemente la insuficiencia de rentas, sino de una **acumulación de límites** (educativos, sanitarios, de vivienda, empleo...) que **impiden** a las personas o grupos que los padecen **acceder a bienes y derechos** considerados básicos, **participar** en la vida social, en definitiva, constituirse como ciudadanos.

Como se ha dicho, existen factores generadores de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión. Tal como se comprenda este proceso es que se adoptarán estrategias diferentes con respecto a la intervención, ya que ésta puede abarcar desde acciones que cambien radicalmente el statu quo y eliminen algunos de estos factores generadores de exclusión, hasta estrategias que permitan la continuidad y, finalmente, estrategias meramente paliativas y puntuales.

La sociedad postindustrial está inmersa en un proceso de **fragmentación y precarización social**, en el que aparecen sujetos con problemáticas legal, económica, relacional y familiar débiles. Es notable también el incremento de las tasas de dependencia, con franjas enormes de población con eda-

des superiores a los 65 y altas esperanzas de vida, aunque con mala calidad de la salud física y mental. Por otra parte, se ha producido un desgaste del modelo clásico de familia, en la que la mujer se ha ido incorporando a la vida laboral, sin que se resuelvan los procesos reproductivos de manera equilibrada en el hogar. El incremento de las rupturas, en los que la tarea reproductiva y la productiva recaen exclusivamente en la madre, más la pluralidad de formas de convivencia familiar, hacen que ya no sean posibles las formas tradicionales de soporte y protección de los miembros más débiles. Como se ha visto, los patrones de exclusión recogen dichos riesgos derivados de las dificultades de inserción sociolaboral, el origen social/étnico, la desprotección social y la estructura familiar.

Nunca mejor que hoy, una coyuntura histórica caracterizada por la existencia de más de 4 millones de personas desempleadas y una cantidad importante de personas empleadas de forma precaria en España, es que interesa destacar la debilidad del modelo de crecimiento económico actual, y su rol como factor de exclusión social. Consecuentemente, al proponer objetivos para la intervención, es necesario delimitar el posible impacto del proyecto dentro de este contexto. Volvemos sobre este tema en la segunda parte.

La situación de desigualdad en Europa y España^{xii}

De acuerdo con los últimos datos de EUROSTAT,^{xiii} en la Unión Europea, una de las regiones más ricas del planeta, 72

millones de europeos viven en riesgo de pobreza en la Europa de los 25 (459,485 millones de habitantes). Con la ampliación y otros factores, como la incorporación de personas inmigrantes y refugiadas, el porcentaje de población en riesgo de pobreza se mantiene prácticamente inalterado con respecto a 1999: 16 % de los ciudadanos de la EU 25 (el 20 % en España, antes de la crisis, en 2007).^{xv}

Más de 6 de cada 10 europeos creen que cualquier persona puede estar en riesgo de caer en la pobreza en algún momento de su vida (62%), mientras que sólo 3 de cada 10 consideran que este riesgo se limita a determinados grupos (29%). Existen grandes diferencias entre los distintos países. En Francia, la opinión de que cualquier persona está en riesgo de pobreza en algún momento de su vida recibe un apoyo mucho más amplio (86%); en Hungría, Luxemburgo, Letonia y Portugal existe un amplio consenso (alrededor del 74%). En Finlandia (48%), Suecia (47%) y Malta (45%), por otro lado, la opinión mayoritaria es que el riesgo de pobreza se limita a ciertos grupos. España, con un 59%, se halla en un punto intermedio de pesimismo/optimismo, ya que el casi el 40% de la gente sigue creyendo que es un tema que afecta "a otros".

En Europa uno de cada cuatro habitantes cree tener un riesgo personal de caer en la pobreza. Existe una percepción significativa de la propia vulnerabilidad en el caso español, aunque el porcentaje es inferior a la media, con un 21%. Dicha vivencia de una mayor vulnerabilidad personal se incrementa entre las personas desempleadas, entre quienes llega al 44%, así como entre las personas que están alejadas del proceso de aprendizaje y formación, particularmente los que tienen entre 40 y 54 años. Las mujeres tienden a sentir este riesgo en un 26%, frente al 24% de los hombres. La mayor intensidad se da entre los habitantes de las grandes ciudades (27%), frente al medio rural (24%).

En la mayoría de los Estados miembros casi 1 persona de cada 10 se siente excluida de la sociedad en la que vive. Sin embargo, las mayores tasas se observan en Italia, que tiene el mayor porcentaje de personas que se sienten al margen de la sociedad, junto con Bulgaria (21%). Casi las mismas proporciones se observan en Lituania (19%) y Hungría (18%). En Rumania (15%), Austria (13%), Bélgica y el Reino Unido (11%) hay algo más de 1 persona de cada 10 que se siente excluida. Nuevamente, en el caso de España, el porcentaje es menor que la media, con un 5%.^{xv}

Datos de pobreza en España

- Pobreza: el 19,5% de la población está bajo el umbral de pobreza (13,8% en pobreza permanente)
- Privación: 18,5% se ve privado en tres o más indicadores de necesidades básicas.
- Exclusión: el 17,2% de la población se ve afectada por 3 o más indicadores de la exclusión social



- Pobreza severa: entre el 3% y 4% de la población, el 2,7% en la pobreza crónica
- Exclusión severa: el 5,3% de la población
- Más de 10% son trabajadores pobres.
- Viudas y personas dependientes reciben las pensiones más bajas, de menos de 400
- Rentas mínimas están alrededor de 400 , muy por debajo del salario mínimo, que es de 610
- Persistencia de altas tasas de desempleo, por encima de la media de la UE, antes y durante la crisis.
- La renta mínima es un sistema de último recurso que sólo puede ser solicitado por aquellos en el borde de la indigencia.
- Nivel de pobreza infantil, 25%, superior a la media de la UE.

Fuente: <http://www.foessa.org/> VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España. 2008 y otras.

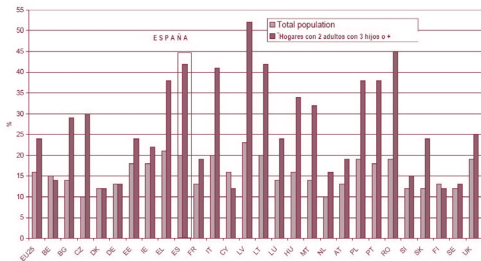
Familia y vulnerabilidad

Los niños y jóvenes que están en riesgo de pobreza viven en unidades familiares, las cuales sufren una mayor vulnerabilidad que la media. En la Unión Europea, la mitad de dichos menores habitan en los dos tipos de hogares que se hallan en mayor riesgo de pobreza: 23% vive en hogares monoparentales y 27% en familias numerosas. Las formas y medidas en que estos hogares monoparentales y familias numerosas experimentan la pobreza depende de sus características (edad, nivel de educación de los padres, vivienda, etc), y de la situación laboral o de rentas de los padres (empleados con bajos ingresos y precariedad, desempleados, perceptores de pensiones, sin ingresos, etc), lo

que puede estar influenciada por la disponibilidad de un apoyo adecuado a través de permitir el acceso a servicios tales como el cuidado de los niños, las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, y en el lugar de trabajo ayuda a la renta.xvi

Las familias numerosas (dos adultos hogares con tres o más hijos), que pueden ser considerados como un grupo objetivo de las políticas familiares más tradicionales, también se enfrentan a mayores riesgos de pobreza, con un 24%, pero menos que las familias monoparentales. Como vemos, la situación es inversa a la tendencia europea, ya en España la tasa de familias numerosas en riesgo es de aproximadamente el 43%.

FAMILIAS NUMEROSAS: TASAS DE FAMILIAS EN RIESGO DE POBREZA



Fuente: Towards better societies for families and older people, 21/11/2008, Memo/08/730 pág. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=419&furtherNews=yes>

En el cuadro siguiente se observa que España está bastante distante de la media

de la EU en todas las composiciones posibles.

HOGARES EN RIESGO DE POBREZA POR COMPOSICIÓN 2006



NB: EU = EU-25 estimate.
Fuente : Eurostat, EU-SILC 2006, BG and RO national HBS 2006.

Como se desprende del gráfico anterior, la composición y tamaño de las familias está asociada a una mayor pobreza de rentas. Por lo tanto, en el caso de los hijos que crecen en los hogares monoparentales y/o con más de tres hijos, existiría un mayor nivel de vulnerabilidad debida a la escasez

de renta familiar, que en los casos de aquellos menores que viven en unidades con ambos progenitores y con un tamaño inferior a tres hermanos.^{xxv}

De todos modos, la información estadística sobre el crecimiento económico (impacto



del PIB) en el bienestar de las familias es un tema pendiente, como lo señala el

reciente informe de los profesores Fitoussi, Stiglitz y Sen.^{xviii}

Hacer hincapié en “la perspectiva de los hogares”

(Recomendación n° 2)

- “Si bien es interesante seguir las evoluciones del resultado de las economías en su conjunto, el cálculo de la renta y del consumo de los hogares permite seguir mejor la evolución del nivel de vida de los ciudadanos.
- Los datos disponibles de la contabilidad nacional muestran, en efecto, que en varios países de la OCDE, el crecimiento del ingreso real de los hogares ha sido muy diferente del PIB real por habitante, y generalmente más lento.
- “La perspectiva de los hogares” supone tomar en cuenta las transferencias entre sectores tales como los impuestos percibidos por el Estado, las prestaciones sociales que éste otorga, los intereses sobre los préstamos de los hogares pagados a los establecimientos financieros.
- Para ser exhaustivos, los ingresos y el consumo de los hogares deben incluir también los servicios proporcionados por el Estado, tales como los servicios subvencionados, en particular la salud y la educación.
- Un esfuerzo mayor deberá realizarse también para reconciliar las fuentes estadísticas con el fin de comprender por qué ciertos datos, como el ingreso de los hogares, evolucionan de manera diferente dependiendo de las fuentes estadísticas utilizadas.”

Fuente: Fitoussi, Stiglitz y Sen, 2009.

Cambios en los hogares y las familias

Los cambios en la composición de los hogares y la función de los miembros dentro de la familia es otro factor importante a considerar, en cualquier análisis sociológico.

Aunque subsiste en algo el modelo mediterráneo basado en las relaciones familiares como principal fuente de apoyos para las personas,

las familias que viven en España están atravesando una fuerte presión. Con los escasos recursos públicos que se les destina, no pueden hacer frente a los problemas que se derivan de asuntos como el desempleo estructural; las dificultades en la vivienda; la falta de políticas de conciliación y de apoyo (especialmente las preventivas y proactivas), la “doble” (actividad productiva, más actividad reproductiva) o “triple exigencia” (las dos anteriores, más la obligación de socializar a

los familiares dependientes en la cultura de origen y la de acogida, en el caso de las inmigrantes) que viven las mujeres, muchas de ellas jefas de hogar en solitario; la crisis y cambios de valores (impacto del consumismo, cuestionamiento de la autoridad por parte de los jóvenes...), por citar algunos.

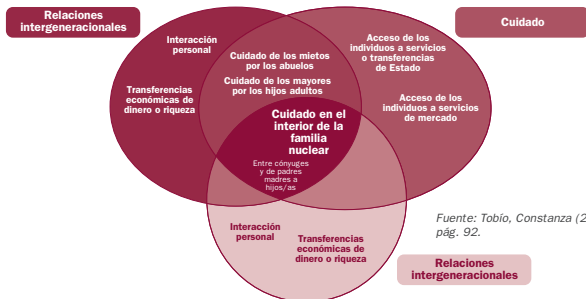
Con respecto a este último tema, en 2002 una investigación de la Fundación de Ayuda a la Drogadicción (FAD) coordinada por Eusebio Megías detectó cuatro modelos de familia en función de la relación entre padres e hijos:¹⁸

- El modelo familiar más común en España es el nominal (42,9% del conjunto), que se basa en una coexistencia pacífica entre sus miembros porque no conocen los conflictos que puedan tener.
- El segundo tipo de familia más frecuente es la endogámica (23,7% del total), caracterizada por un núcleo familiar muy unido, con buenos modos y cerrado en sí mismo, sin socialización externa.

- La familia adaptativa ocupa el tercer puesto con un 18,4%. Esta familia integra nuevos modelos familiares, con bastante buena comunicación entre padres e hijos, con más capacidad de transmitir opiniones y creencias, y abierta al exterior.
- Finalmente, la familia conflictiva (15% del total) es la menos común en España y se caracteriza por una mala relación entre sus miembros, por la mala comunicación y por unas normas rígidas no aceptadas por los hijos

Efectivamente, los cambios en las relaciones intergeneracionales constituyen otro de los aspectos más destacados del funcionamiento familiar que más ha destacado en la última década. Desde un punto de vista micro, el cuidado en el interior de la familia estaría determinado por una serie de campos que se intersectan, tal como vemos en el siguiente esquema desarrollado por la Profesora Constanza Tobío.

RELACIONES INTERGENERACIONALES, INTERGENERACIONALES Y CUIDADO SOCIAL – NIVEL MICRO



Fuente: Tobío, Constanza (2008), pág. 92.



Estudios empíricos recientes han comprobado cómo los abuelos y abuelas que cuidan de sus nietos son en estos momentos uno de los principales recursos con los que puede contar las familias. Uno de cada cuatro abuelos españoles cuida de sus nietos, lo que sitúa a nuestro país a la cola de los países europeos, donde uno de cada tres, de media, realizan esta labor. Sin embargo, mientras que los europeos invierten 5 horas, los españoles lo hacen de una forma más intensa, con más de siete horas al día, según la investigación titulada "Doble dependencia: abuelos que cuidan nietos en España", realizada por las profesoras Nuria Badenes Plá y María Teresa López en 2009.

En el caso de las familias extranjeras, este hecho se potencia además por las mayores responsabilidades que implica el cuidado en exclusiva por parte de los padres y madres de la persona emigrada (en muchos casos, mientras la madre que está en España se ocupa del cuidado de los menores de otra familia española, lo que se ha dado en llamar "cadena transnacional de cuidados").³⁴

Pobreza infantil

En 2007 una parte importante del debate social dentro de la Unión Europea estuvo centrado en la pobreza y exclusión social de la infancia, tema considerado fundamental por afectar a aquellas personas que deben ser sujetos de protección en el presente y que tienen que en ciudadanos responsables y equilibrados, en el futuro.

De acuerdo con el Informe sobre Pobreza Infantil y Bienestar de la Unión Europea de

2008, actualmente viven 97,5 millones de niños (de edades comprendidas entre 0-17) en la UE-27 (20% de la población), y esta cifra representa 10 millones menos que en 1995, cuando eran el 22% de la población. Los demógrafos prevén que la proporción de niños en la población total de la UE disminuya aún más, hasta llegar al 15%, en 2050, como consecuencia del envejecimiento de las sociedades europeas. Este descenso de la natalidad puede ser considerada como un indicador de las dificultades que tienen una cantidad significativa de personas adultas para llevar una vida en condiciones de bienestar. Este razonamiento vendría apoyado por la estimación de que existen 19 millones de niños que viven bajo el umbral de pobreza en la UE-27 y que este número es proporcionalmente mayor que el de las personas adultas que viven en la misma situación: frente al porcentaje del 16% de la población total en riesgo de pobreza, los menores sufren un 3% más, llegando al 19% del total de niños y jóvenes menores de 17 años.³⁵ En la mayoría de los países europeos, los niños se encuentran en mayor riesgo de pobreza que el resto y, casi la mitad de los países de la UE, dicho riesgo está por encima del 20%: España, Italia y Portugal en el 24,5%, los niveles más altos en Rumania, con 25%, el 27% en Lituania y el 29% en Polonia.

De acuerdo con los datos de UNICEF, hasta 1,8 millones de niños viven en el país en situación de vulnerabilidad.³⁶ Este hecho tiene mucho que ver con la desigual distribución de la riqueza aún existente entre nosotros, con el diferente crecimiento y desarrollo económico, y con el bajo nivel de

medidas de protección a las familias y a la infancia, comparado con el resto de Europa.

Como se ha mencionado anteriormente, el factor económico no explica de forma exclusiva el proceso de vulnerabilidad y exclusión. En el caso de los menores que viven en situación vulnerable en España, se ha detectado que los factores de riesgo que se presentan con mayor frecuencia son fundamentalmente los relacionados con: el fracaso escolar (uno de cada 2 jóvenes sufre fracaso escolar y el 13%, absentismo escolar), los problemas económicos de la familia (escasez de recursos); la conflictividad familiar y el consumo ocasional de drogas.^{xxxiii} España tiene una de las más altas tasas de la Europa de los 25 de abandono de los estudios antes de finalizar la enseñanza.^{xxxiv}

La transmisión intergeneracional de la pobreza

Una importante línea de análisis plantea el hecho de que existen desigualdades en la distribución del poder y de la riqueza entre los miembros de las unidades familiares, entre los adultos y entre los menores, en función del género y las características socioculturales. De este modo, la renta disponible, mucha o poca, no está a disposición equitativa de todos los integrantes, sino sujeta a las modalidades y estrategias de uso de los recursos por parte de los adultos y/o de la persona adulta que ejercen la jefatura del hogar.

El concepto de transmisión intergeneracional de la pobreza señala que los niños y

niños nacidos en hogares con rentas bajas, con bajo nivel formativo o educativo de sus padres y/o con hogares monoparentales generalmente enfrentan desventajas específicas para alcanzar su nivel potencial de capital humano (que no son compensadas suficientemente por las transferencias sociales), comparado con aquellos niños nacidos en hogares con ingresos más altos, mayor nivel de educación. Los hijos de familias pobres tienen mayores posibilidades de permanecer en la pobreza en su vida de adultos, a menos que intervengan acciones externas dirigidas a nivelar o compensar dicha desigualdad de oportunidades.

Durante el año temático (light year) 2007, centrado en la pobreza infantil, se llevó a cabo un estudio del proceso denominado “herencia intergeneracional de la pobreza” (inter-generational inheritance) por parte de los expertos convocados por la Comisión Europea. Basándose en el análisis de fuentes secundarias, Frazer y Marlier (2007, p. 31) destacan los factores principales que contribuyen a ese proceso, por países o grupos de países. Para los casos de Luxemburgo, Irlanda y Lituania, se detecta que las dificultades financieras frecuentes durante la adolescencia parecen estar ligadas a las dificultades en el acceso a la formación de alto nivel y por lo tanto a la integración en el mercado laboral, una vez que el individuo se ha convertido en adulto. En el caso de Malta, se aprecian diferencias significativas entre hogares con empleo y en hogares sin empleo, a la hora de reproducir la forma de inserción laboral de los hijos e hijas. En el grupos de países compuesto por Bulgaria,



Chipre, Dinamarca, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Italia y Polonia se observa una correlación muy positiva entre educación y transmisión intergeneracional de la pobreza, tanto entre los que tienen alta renta como en los que tienen bajos ingresos.^{xv}

En el Informe Bradshaw se sostiene que: “Los datos obtenidos de muchos países muestran, de modo persistente, que los niños que crecen en la pobreza son más vulnerables: específicamente, es más probable que padezcan problemas de salud, que tengan dificultades de aprendizaje y conducta, que presenten índices bajos de rendimiento escolar, que experimenten embarazos a edades demasiado tempranas, que muestren menores aptitudes y aspiraciones y que reciban salarios bajos, estén desempleados y sean dependientes de las ayudas sociales. Respecto a este catálogo de males asociados a la pobreza hay que tener en cuenta que muchos niños y niñas de familias de renta baja pueden no sufrir estas consecuencias. Pero esto no altera el hecho de que, en promedio, los niños que crecen en la pobreza tienen más probabilidades de sufrir una marcada y demostrable desventaja”.^{xvi}

El estudio considera los siguientes aspectos mediante 40 indicadores y 6 categorías: salud, bienestar subjetivo, relaciones de los niños con el entorno, bienestar material, seguridad, educación, participación cívica, vivienda). Los resultados de este Informe no son coincidentes con la relación de países que surge si se tiene en cuenta la pobreza infantil relativa, medida con el indicador monetario de los hogares.

España estaría situada en el tercio de países con el perfil más alto de bienestar: Chipre (4,6), Holanda, Suecia, Dinamarca, **España (8,7)**, Finlandia, Alemania, Bélgica, Eslovenia (10,7). El tercio con perfil más bajo estaría integrado por Francia (13), Malta, República Checa, República Eslovaca, Reino Unido, Letonia, Estonia, Lituania (20). Finalmente, el tercio intermedio estaría compuesto por: Irlanda (12), Italia, Luxemburgo, Grecia, Austria, Portugal, Hungría, Polonia (13).

Por lo tanto, desde un punto de vista global, a los españoles sólo les sobrepasan en bienestar los holandeses, que lideran el ranking final, los suecos, daneses y finlandeses. No obstante, el estudio pone de manifiesto tres aspectos fundamentales en el caso de España: pobreza infantil relativa^{xvii}, bienestar educativo y bienestar subjetivo. España es uno de los países en los que la pobreza infantil relativa continúa por encima del 15 %, junto a Portugal e Italia (como países de Europa Meridional) y EE UU, Reino Unido e Irlanda (países anglófonos). En calidad de vida material, España ocupa el puesto 12. El primer país es Suecia y el último Polonia. En la dimensión educativa, entendiendo como tal el rendimiento escolar y la permanencia en el sistema educativo, España está al final, el puesto 15, entre los cuatro peores junto con Grecia, Italia y Portugal, que ocupa el último lugar. En el caso español, esta posición en la tabla responde a los bajos niveles de rendimiento escolar. Bélgica es el mejor país en este punto.

Los niños españoles tienen una valoración subjetiva de su bienestar muy alta, en términos de percepción de su salud y del grado de satisfacción sobre su vida. Todas estas variables sitúan a España en el puesto número cinco de la clasificación general de bienestar infantil de un total de 21 países. En salud y seguridad, España se encuentra en el puesto seis, mientras que el primer lugar corresponde a Suecia y, el último, a EE UU. Esto sucede a pesar de que España integra el grupo de países con mayor tasa de obesidad infantil, junto con Grecia, Italia, Portugal y EE UU. En calidad de vida subjetiva, los que piensan que mejor viven son los holandeses, seguidos de los españoles.

En la categoría de conductas y riesgos, los menores españoles ocupan el quinto lugar. Los suecos son los primeros de la lista y los británicos, de nuevo, los últimos. En cuanto a relación con los padres, España está el puesto ocho de 21. Italia es el primero del ranking y Reino Unido el último. Junto con bienestar subjetivo, los españoles obtienen las mejores calificaciones en lo que a conductas de riesgo se refiere, a pesar de que se España encuentra entre el grupo de países con mayor consumo de cannabis entre los jóvenes, junto con Suiza, EE UU y el Reino Unido, donde un 30% de los jóvenes lo han consumido. Grecia y Suecia, con un 5%, son los de menor consumo.^{xxvii}

		Dimensión 1	Dimensión 2	Dimensión 3	Dimensión 4	Dimensión 5	Dimensión 6
Dimensiones de bienestar infantil	Posición media en las clasificaciones (para las 6 dimensiones)	Bienestar material	Salud y seguridad	Bienestar educativo	Relaciones Familiares y entre iguales	Conductas y riesgos	Bienestar subjetivo
Paises Bajos	4,2	10	2	6	3	3	1
Suecia	5,0	1	1	5	15	1	7
Dinamarca	7,2	4	4	8	9	6	12
Finlandia	7,5	3	3	4	17	7	11
España	8,0	12	6	15	8	5	2
Suiza	8,3	5	9	14	4	12	6
Noruega	8,7	2	8	11	10	13	8
Italia	10,0	14	5	20	1	10	10
Irlanda	10,2	19	19	7	7	4	5
Bélgica	10,7	7	16	1	5	19	16
Alemania	11,2	13	11	10	13	11	9
Canadá	11,8	6	13	2	18	17	15
Grecia	11,8	15	18	16	11	8	3
Polonia	12,3	21	15	3	14	2	19
República Checa	12,5	11	10	9	19	9	17
Francia	13,0	9	7	18	12	14	18
Portugal	13,7	16	14	21	2	15	14
Austria	13,8	8	20	19	16	16	4
Hungría	14,5	20	17	13	6	18	13
Estados Unidos	18,0	17	21	12	20	20	-
Reino Unido	18,2	18	12	17	21	21	20

Países de la OCDE con datos insuficientes para su inclusión en este informe: Australia, Islandia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Eslovenia, Corea del Sur, Turquía.



El enfoque de la vulnerabilidad social

El análisis llevado a cabo por Cruz Roja desde 2006 demuestra que existen perfiles de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad social, donde el problema de privación material no es el fundamental, a la hora de situarles en circunstancias difíciles.

Para realizar este análisis, en 2008 se ha contado con 981 registros nominales de niños y jóvenes en dificultad existentes en la base de datos de Cruz Roja, quienes han

respondido un cuestionario social en el que se analizan los factores de riesgo económico, social, ambiental y vivienda, familiar y personal más destacados.^{xvii}

Las principales conclusiones de este análisis nos indican que, si bien el “riesgo económico” está presente en el 52,1% de dichos 981 menores participantes de programas y proyectos de Cruz Roja, el desglose de este ámbito nos muestra que el problema prioritario es “no contar con ayudas sociales” y, en segundo lugar, estar en hogares sin empleo.

Presencia de factores de riesgo económico (porcentaje)	
ÁMBITO ECONÓMICO	2008
N= 660 (52,1% del total de 981)	Porcentaje de menores que señalan una o más variables
No Tienen Ayudas Sociales	49,51
Viven En Hogar Sin Empleo	29,94
No tienen recursos	21,92
No vive con padres	19,77
Viven en hogares con ingresos menores a 500€	8,02

Fuente: Cruz Roja Española (2010), Informe Anual sobre Vulnerabilidad Social 2008-2009. Madrid, Cruz Roja.

Con respecto al riesgo social, el 43% de los 981 registros de menores analizados muestra algún problema de este tipo. El más pre-

sente, como se ve en la tabla siguiente, es el fracaso escolar, seguido a distancia por el del absentismo escolar.

Presencia de factores de riesgo social (porcentaje)	
ÁMBITO SOCIAL	2008
N= 429 (43% del total de 981)	Porcentaje de menores que señalan una o más variables
Fracaso Escolar	72,8
Absentismo Escolar	21,4
Victima De Desamparo	14,3
No Habla Español	12,9
Inmigrante Irregular No Acompañado	8,5
Victima Maltrato	5,6
Analfabetismo	3,8
Inmigrante En Situación Irregular	2,3
Sufre Discriminación	1,6
Victima Maltrato Institucional	0,2
Sufre Racismo	0,2
Explotación Laboral	0,2
Solicita Asilo	0,0

Fuente: Cruz Roja Española (2010), Informe Anual sobre Vulnerabilidad Social 2008-2009. Madrid, Cruz Roja.

El riesgo ambiental y de vivienda afecta a un porcentaje reducido, porque el 84,3% no presenta ningún problema en este campo. El 15,7% que sí tiene dificultades importantes en este ámbito ha destacado la situación de estar fuera del ámbito familiar, bajo la tutela o guarda de una institución de menores. La segunda variable es la de vivir en viviendas temporales, que puede aludir

a situaciones transitorias positivas, como la emancipación de la casa de los padres (aunque dentro de un cierto riesgo, razón por la cual solicitan apoyo de Cruz Roja), o a negativas, como el deterioro del hogar familiar, el paso por una institución de reforma o tutela o el impacto de la crisis en la vivienda habitual.

Presencia de factores de riesgo ambiental o de vivienda (porcentaje)	
FACTORES AMBIENTALES	0
VIVIENDA	2008
Porcentaje de N= 157 (15,7% del total de 981)	menores que 40 señalan una o más variables
En situación de estar Institucionalizado	49,4
Vive En Vivienda Temporal	30,5
Vive En Vivienda Sin Servicios	16,2
Vive En Vivienda de Alquiler Sin Contrato	9,1
Está Sin Hogar	3,2
Vive En Barrio Sin Servicios Mínimos	2,6
Está Semi Institucionalizado	2,6
Vive En Vivienda En Hacinamiento	1,9
Vive En Pueblo Aislado	1,3
Vivienda Presenta Barreras Arquitectónicas	1,3

Fuente: Cruz Roja Española (2010), Informe Anual sobre Vulnerabilidad Social 2008-2009. Madrid, Cruz Roja

Analizando las respuestas al cuestionario en el apartado del Ámbito Familiar, vemos que los que aparecen en mayor proporción son los que manifiestan desestructuración familiar, familia monoparental y relación conflictiva con la familia, por este orden y con porcentajes superiores o en torno al 35%. Ligeramente inferior es el porcentaje

de jóvenes de otro grupo, el de quienes tienen relación conflictiva con la familia, o que están en una familia multiproblema. También es significativo el número de quienes tienen problemas de drogas en la familia (más del 11,5%) y circunstancias de malos tratos dentro de la misma.

Presencia de factores de riesgo familiar	
AMBITO FAMILIAR	2008
N= 287 (29,26% del total de 981)	Porcentaje de menores que señalan una o más variables
Desestructuración Familiar	41,8
Familia Monoparental	35,2
Relación Conflictiva	34,5
Familia Multiproblema	23,0
Malos Tratos	15,7
Drogas En La Familia	11,5
Incapacidad Parental	11,1
Prisión En La Familia	9,8
Apartado de la Familia	6,6
Abusos Sexuales	1,0

Fuente: Cruz Roja Española (2010), Informe Anual sobre Vulnerabilidad Social 2008-2009. Madrid, Cruz Roja



Los factores de riesgo personal están presentes para el 19,6% de los niños y jóvenes. Se observa que el 51,3% de este gru-

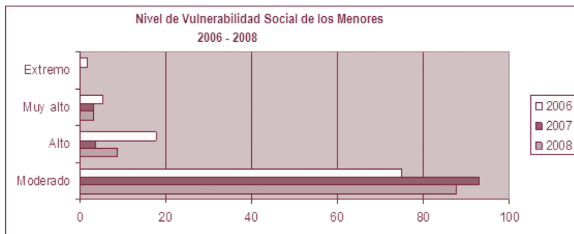
po tiene medidas judiciales y que el consumo de drogas afecta, en total, al 39,5 %.

Presencia de factores de riesgo personal	
AMBITO PERSONAL	2008
N= 187 (19,6% del total de 981)	Porcentaje de menores que señalan una o más variables
Medidas Judiciales	51,3
Consumo Ocasional de Drogas	34,8
Miembro Grupo Antisocial	18,7
Drogas Con Tratamiento	4,3
Enfermedad Mental	9,6
Contactos Limitados	8,6
Enfermedad Grave	1,6
Tuberculosis	0,0
Discapacidad Genética	2,7
Discapacidad Sobrevenida	0,5
VIH Sida	0,0
Hepatitis	1,1
Alcoholismo	0,5

Fuente: Cruz Roja Española (2010), Informe Anual sobre Vulnerabilidad Social 2008-2009. Madrid, Cruz Roja.

Estos participantes, niñas, niños y jóvenes, se "agrupan" en cuatro niveles de riesgo, predominando el nivel moderado. Estos niveles surgen del promedio del nivel

de riesgo individual (y este nivel de riesgo individual, a su vez, es el promedio de las respuestas a los cuestionarios sociales).



Fuente: Cruz Roja Española (2010), Informe Anual sobre Vulnerabilidad Social 2008-2009. Madrid, Cruz Roja.

Si hacemos un análisis por sexo y edad de esta medida global de vulnerabilidad, vemos que: 1) los varones presentan mayo-

res problemas; 2) el nivel de riesgo aumenta con la edad.^{xxx}

Sexo	Indicador global de vulnerabilidad por sexo	
	2008	2007
Niña	5,62	3,49
Niño	9,46	7,98

Años	Indicador global de vulnerabilidad por edades	
	2008	2007
7 ó menos	5,64	4,27
8—12	4,52	3,6
13-16	10,29	7,14
17-18	12,95	14,83

Fuente: Cruz Roja Española (2010), Informe Anual sobre Vulnerabilidad Social 2008-2009. Madrid, Cruz Roja.

Es decir, que este Informe prueba que existe una diferenciación clara de los problemas o dificultades que afrontan los niños y las niñas, y que también que estos cambian y se agravan conforme van creciendo.

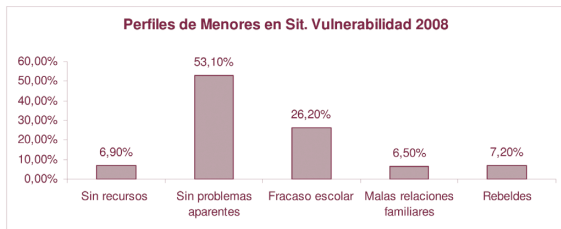
Otra de las aportaciones de este estudio es el análisis de clusters, que nos permite observar cómo se agrupan los factores de riesgo y cómo se componen los principales grupos. De este modo, los principales **perfiles de menores en situación más vulnerable** tienen las siguientes características:

Nombre del grupo	Perfiles de menores en situación de vulnerabilidad social Descripción	Porcentaje de la muestra
Sin recursos	Este grupo de jóvenes presenta como característica fundamental que todos ellos manifiestan no tener recursos y 1 de cada 3 está institucionalizado. El 80% son varones, de entre 13 y 18 años, españoles o del Magreb. La mitad de ellos tienen un nivel de riesgo alto.	6,9%
"Sin problemas aparentes", y sin ayudas sociales	Los jóvenes integrados en este grupo están caracterizados por presentar muy bajos porcentajes de respuestas positivas a las variables consideradas por lo que no mencionan problemas graves, al menos de manera aparente. Sin embargo, llama la atención el hecho de que un 45% de ellos señala no tener ayudas sociales. Son niños y niñas (casi por igual) en su mayoría menores de 12 años, españoles, y con nivel de riesgo moderado.	53,1%
Fracaso escolar	Lo más destacable de los jóvenes que integran este grupo es que más del 80% sufren fracaso escolar. Además un tercio de ellos está en hogares sin empleo. Son varones fundamentalmente, de más de 12 años y españoles en su mayoría.	26,2%
Malas relaciones familiares	Los componentes de este grupo se caracterizan fundamentalmente porque más de un 80% manifiesta tener una relación conflictiva con la familia. Además, en torno a la mitad de ellos están sin recursos, experimentan fracaso escolar y están institucionalizados. Son sobre todo varones y, en menor medida, niñas, españoles, de 8-12 y 17-18 años en su mayoría. Los niveles de riesgo varían desde moderado a muy alto, con porcentajes similares.	6,5%
Rebeldes	Más de la mitad de las personas de este grupo consumen drogas de manera ocasional y más del 80% tiene dictadas medidas judiciales. Además, abunda el fracaso escolar, el absentismo escolar y las relaciones conflictivas con la familia y un 50% manifiesta problemas económicos. Son varones en su inmensa mayoría, con edades superiores a 13 años, todos españoles y con niveles de riesgo alto y moderado en porcentajes parecidos y un grupo muy poco significativo de personas con riesgo muy alto.	7,2%

Fuente: Cruz Roja Española (2010), Informe Anual sobre Vulnerabilidad Social 2008-2009. Madrid, Cruz Roja.



La distribución porcentual de los perfiles mencionados aparecen en el gráfico siguiente.

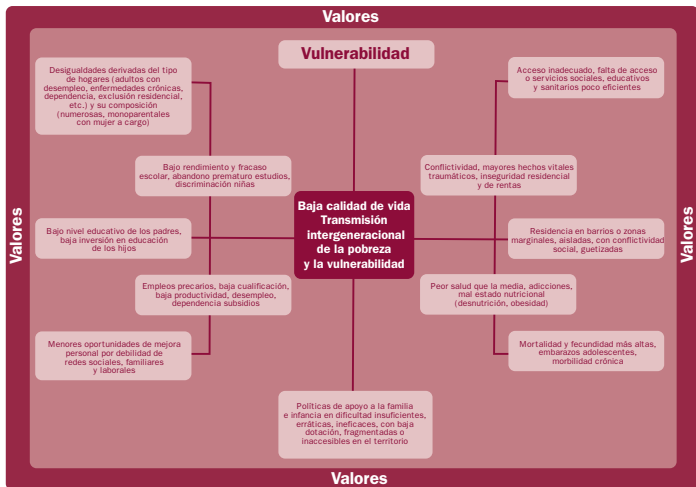


Fuente: Cruz Roja Española (2010), Informe Anual sobre Vulnerabilidad Social 2008-2009. Madrid, Cruz Roja.

Un modelo dinámico de transmisión intergeneracional de la pobreza y la vulnerabilidad social

Analizando los datos anteriormente expuestos y teniendo en cuenta los análisis

que hemos vertido en los apartados anteriores, quisiera proponer un modelo dinámico de transmisión intergeneracional de la pobreza, basado en los estudios empíricos citados, que incluyera los aspectos señalados como problemáticos y sugiriera unas interacciones más complejas.



Fuente: elaboración propia.

En el esquema hemos contemplado los aspectos disfuncionales o ausentes de la protección social, así como otros aspectos sociales que no se suelen considerar pero que, si existen, pueden actual como vehículos para la promoción personal, como las redes y el capital social.³¹

Una cuestión de fondo (aunque difícil de medir por ausencia de datos cuantificados y representativos, razón por la cual en este caso está en el exterior del modelo explicativo) es el papel que juegan los valores en

todos los planos, y que actuarían como marco explicativo (a manera exploratoria, nos referimos al triunfo del modelo de valores que exaltan y proponen como metas la acumulación del poder, del dinero, y el placer inmediato; a las manifestaciones del individualismo y egocentrismo, frente a la autorrealización de la persona como ser social; las desigualdades crónicas y transversales en materia de oportunidades de las mujeres con respecto a los varones, que se transmiten en todos los planos, especialmente en el familiar...).



Las personas en situación de dependencia




La aceleración del crecimiento de la población mayor de 65 años hace prever un aumento progresivo de las situaciones de dependencia. También se ha producido un incremento del grupo de personas mayores de 80 años, fenómeno que se ha denominado “el envejecimiento del envejecimiento”.³²

Existe también un porcentaje de población, difícil de estimar con estadísticas actuales, que experimenta discapacidades diversas, que pueden ser de origen genético, derivadas de enfermedades o sobrevenidas, por accidentes.³³ La discapacidad, como todos los problemas sociales, tiene una carga de género, es decir afecta más y peor a las mujeres.

Dependencia

“Dependencia: el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria.”

La clasificación de la dependencia se establece en tres grados de menor a mayor intensidad:

-  Dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día.
-  Dependencia grave: Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere la presencia permanente de un cuidador.
-  Gran dependencia: Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía mental o física,

necesita la presencia indispensable y continua de otra persona.

El Informe Anual sobre la Vulnerabilidad Social de 2006, de Cruz Roja, ha revelado que el perfil más frecuente de la persona en situación de dependencia es el siguiente: mujer, mayor de 65 años, viuda preferentemente.

El 4% de las personas presenta un grado de dependencia leve, un 54% afirma estar en condiciones de dependencia moderada y disponer de suficiente apoyo. Sin embargo, las situaciones más graves afectan a más del 40% de las personas. *Además, el ser mujer está asociado con un grado de dependencia más severo.*

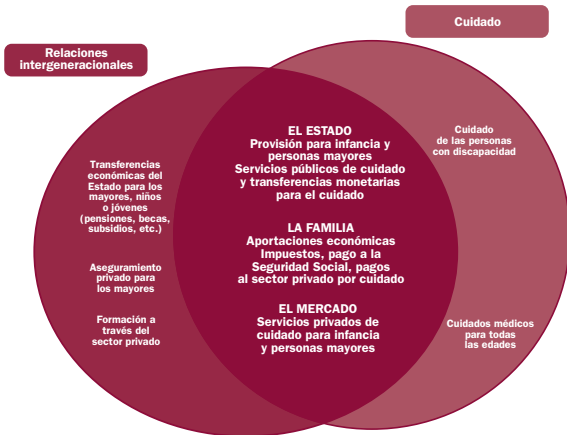
Las principales causas del estado de dependencia de estas personas son las

siguientes: El 63,2% de las personas presentan algún tipo de discapacidad asociada a problemas de movilidad y un 13,2% tienen discapacidad psíquica. Los grados de dependencia más severos están asociados con discapacidades de tipo psíquico y plurideficiencias.

El problema de la dependencia se enmarca en la dinámica de los cuidados, la cual se

vierte hacia las responsabilidades familiares, la oferta privada no lucrativa, la privada lucrativa y los servicios sociales. Recurrimos nuevamente a un gráfico desarrollado por Constanza Tobío, donde se observa cómo se interrelacionan estos aspectos.

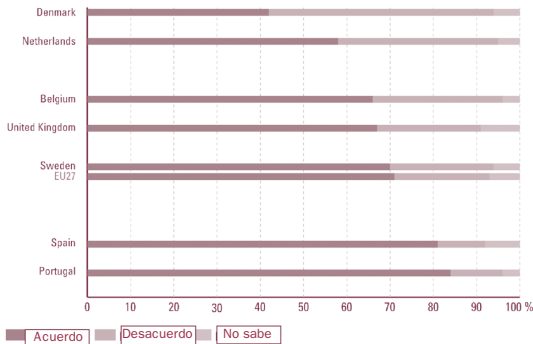
Relaciones intergeneracionales y cuidado social. Nivel Macro: las generaciones del Bienestar



Fuente: Constanza Tobío (2008), pág. 93.

Como muestra la gráfica del Eurobarómetro sobre este tema, de 2007:

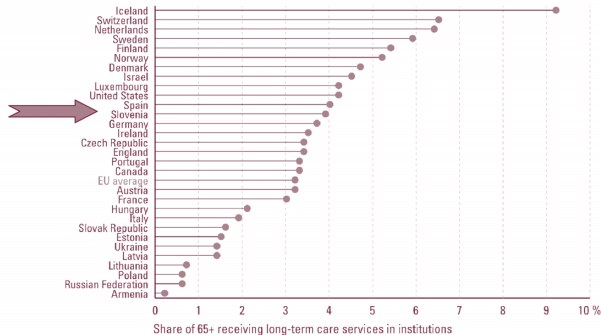
EUROBAROMETRO (2007) En su opinión, las personas mayores ¿dependen mucho de sus parientes?



El envejecimiento de la población occidental y, particularmente, la europea plantea desafíos inminentes e importantes. En el

cuadro siguiente, observamos el porcentaje de personas mayores atendidas en instituciones de cuidado.

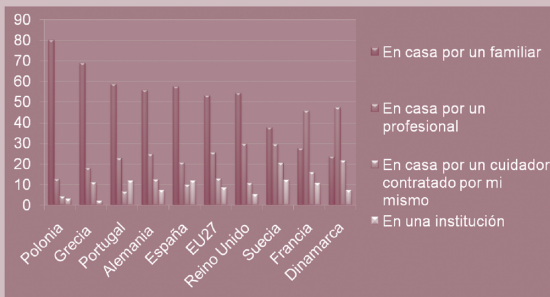
Porcentaje de personas mayores atendidas en instituciones en la OCDE (con los datos más recientes disponibles en 2009)



Fuente: Huber et al. (2009 forthcoming). Cálculos basados en: OECD, NOSOSCO, WHO, Eurostat and national sources. Presentado en la Conference on Healthy and Dignified Ageing – Swedish Presidency of the EU, 15-16/9/2009

Opiniones y deseos de los ciudadanos europeos acerca de la provisión de atención para personas mayores

En caso de necesidad de cuidados de larga duración, ¿dónde le gustaría ser cuidado?



Special Eurobarometer Health and long term care in EU. Dec-2007



Los principales retos parecen pasar por una mejor integración entre la atención sanitaria y los cuidados de larga duración; la mejora del acceso a los servicios de la dependencia a los que formalmente se tiene derecho; formación especializada del personal en enfermedades como el Alzheimer y otras demencias; mejora de la calidad de los servicios, con sistemas de evaluación de garantía y control de calidad; mejora del tiempo y de la capacidad de respuesta; apuesta por la atención del envejecimiento en el lugar y hogar de residencia habitual, con dignidad y respeto por encima de todo. Es decir, mayor coordinación

entre sanidad y cuidados de larga duración, por un lado, y enfoque orientado a la persona usuaria, por otro.

El problema especial del desempleo y sus consecuencias

Eurostat ha determinado que el ritmo de destrucción de puestos de trabajo ha aumentado al 1,3% entre enero y marzo, durante el mismo período de 2008.

España aportó 802.800 de los 1.220.000 personas que dejaron de trabajar durante este período en Europa.³⁴



Desde el primer trimestre de 2007 al primer trimestre de 2009 el porcentaje de hogares de desempleados (con todos los adultos en edad de trabajar desempleados) aumentó de aproximadamente el 2,5% del total de hogares, al 6,3%, alcanzando la cifra de más de un millón de hogares. Las familias de desempleados tienen el nivel más bajo de renta disponible por adulto. Durante el mismo período, el porcentaje de hogares sin ingresos aumentó de 1,8 a 2,8%, es decir, 470.000 hogares (alrededor de un millón de personas). Esto repre-

senta un aumento de más de cien mil hogares en dos años.³⁵ A fecha actual, julio de 2009, con los resultados de la EPA, se contabilizan 4.135.000 desempleados, casi el 19% de la población económicamente activa. La caída en los niveles de empleo implica, inevitablemente, un aumento de las necesidades sociales. Incluso con cierto retraso, hay pruebas de que la persistencia en el tiempo de altas tasas de desempleo aumenta la desigualdad y los niveles de pobreza.

2. Políticas de Bienestar

En este apartado nos referiremos a los déficits de las políticas desplegadas por los Estados, conocidas en Europa como “Estado del Bienestar” (Welfare State) en la erradicación, disminución o prevención de dichas desigualdades en materia de

necesidades humanas, generadas por los mercados.

Seguidamente, daremos dos definiciones del Estado del Bienestar. Una, de carácter sincrético, que aporta Luis Moreno.³⁶

Estado del Bienestar

“Un conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos”

Otra definición posible, con otro énfasis, la ofrece Casilda Béjar:

“Aquel en donde se resuelven contingencias individuales a través de mecanismos colectivos, sean de carácter corporativo (sindicatos, mutualidades) o de carácter estatal (seguridad social, sistema de sanidad pública, sistema de prestaciones sociales, etc.)”³⁷

El Estado del Bienestar es una construcción histórica, fundamentalmente europea, que ha ido evolucionando desde el siglo XIX hasta convertirse en un símbolo incuestionable del progreso. Tal como ha señalado el clásico estudio de Ashford, estos modelos de organización estatal han tenido una importancia histórica en el proceso de transformación de las instituciones democráticas modernas. De hecho,

apenas se habían establecido los conceptos fundamentales del sistema de gobierno democrático, cuando las incipientes democracias empezaron a plantearse los consensos sociales de la asistencia a los menos favorecidos. Incluso antes de las democracias de masas, responsables políticos reflexionaban sobre cómo ampliar la distribución de las prestaciones y de los servicios sociales a los ciudadanos. Cada forma de gobierno democrático realizó su camino a la hora de introducir los objetivos de justicia e igualdad social en las estructuras institucionales y políticas.³⁸

adquiridos dentro de los programas de gobierno occidentales. Por su parte, como ya se ha dicho, las Naciones Unidas convirtieron a muchos de estos logros en el centro de su Declaración de Derechos Humanos de 1948, especialmente referidos como “derechos económicos y sociales”.

El auge de este sistema se correspondió con una organización industrial de tipo *taylorista* (grandes unidades productivas, industriales y extractivas, que empleaban gran cantidad de mano de obra, con poca inversión en baja tecnología), que tuvo su vigencia hasta fines de la década de 1970.

Durante los años de 1980 se produjo una revolución tecnológica que cambió en poco tiempo tanto la organización industrial, como social y política. Las necesidades de mano de obra disminuyeron por el avance en la mecanización y robótica de origen informático, las materias primas fueron reemplazadas en proporción creciente por más con productos sucedáneos industriales, y el fin de la Guerra Fría a fines de la década introdujo un elemento de estabilización, al desaparecer la alternativa del sistema comunista (en la que se cobijaron en alguna medida los movimientos sociales más contestatarios).

Durante el proceso de expansión de la economía occidental, se profundizó la consolidación de grandes bloques económicos regionales (América del Norte, Europa, Japón y países de su entorno) y la globalización (transnacionalización creciente del mercado de capitales, de mercancías, de

Dentro del paradigma del intervencionismo estatal durante los años críticos de 1930, surgieron una serie de políticas sociales dirigidas al sostenimiento de la demanda en el mercado y a atenuar conflictos como el desempleo masivo, inusitados hasta entonces.

Desde entonces los gobiernos occidentales fueron aplicando políticas sociales para atemperar los impactos negativos de la desigualdad en la distribución de la renta (la acumulación de capital por parte de los empresarios, rentistas y capitalistas, desde la terminología marxista), con la creación de una burocracia a tales efectos. La salud, la educación, la vivienda, la alimentación y el aumento del poder adquisitivo en general fueron los objetivos estrella de este Estado del Bienestar.

Los movimientos sociales de masas exigieron a los gobiernos la inclusión de las llamadas “conquistas sociales” como derechos



transporte y comunicaciones), en un marco de imparable competitividad.

Ante los cambios en la economía durante la fase de aceleración de la globalización, se han ido produciendo una serie de procesos sociales positivos, pero también muchos de carácter negativo, centrados fundamentalmente en el crecimiento de la desigualdad y la pobreza a escala mundial y, en particular, en los países de la OCDE.

La economía del conocimiento o de la *modernización excluyente* tiende a dejar fuera del sistema a aquellos que no son capaces de adaptarse a los nuevos requerimientos técnicos, a los que por razones de edad, sexo, estado de salud o situación de discapacidad no logran encontrar su inserción laboral, a los parados de larga duración y, finalmente, a los que nunca han podido escapar del círculo de la pobreza estructural.

Por otra parte, algunas de las políticas macroeconómicas emprendidas a partir de la década de 1980 en la mayoría de los países occidentales con el propósito de reducir el déficit fiscal y mejorar la competitividad internacional, han sido responsables de un desmantelamiento relativo del sistema de protección social. Si los años 70 se habían caracterizado por el “reformismo”, los 80 han sido dominados por el “pragmatismo”, la idea generalizada de una “crisis inevitable” de los sistemas de protección.³⁹

Por esta razón, incluso dentro los países más ricos del planeta, se experimentan




procesos de exclusión social de una magnitud considerable, que ponen de relieve las limitaciones del actual Estado del Bienestar y la eficacia de las políticas sociales en vigor.

La crisis del Estado del Bienestar tiene también un componente interno: una lentitud e incluso incapacidad de la administración por reformarse y en definitiva, una inadaptación de su organización interna, de sus formas y de sus métodos de actuación y del personal a su servicio, para satisfacer las demandas que la sociedad actual le dirige. Este déficit es uno de los factores que explican, en cierta medida, el gran crecimiento del Tercer Sector en los países de la OCDE y, desde luego, en España.

Si en los años 70 se pensaba que el problema era un mercado que no funcionaba adecuadamente y sobre el que el Estado debía intervenir, a partir de los años 80 la perspectiva que se adopta es que el problema no está en el mercado sino en el sector público, que sería, desde este punto de vista, demasiado grande, ineficiente y que precisamente no permite al mercado funcionar.

De este modo, al finalizar el siglo, el Estado de Bienestar, hasta el momento uno de los mayores logros de la socialdemocracia, muestra un agotamiento. Sus pilares ideológicos son cuestionados mediante diferentes tesis:⁴⁰

Críticas a los pilares ideológicos del Estado del bienestar

-  **Tesis de la perversidad**, que asegura que la protección del Estado a los más vulnerables desemboca en la creación de relaciones de dependencia;
-  **Tesis de la futilidad**: la burocracia de la maquinaria del Estado providencia impide que los programas lleguen a la población que los necesita y sólo sirven a quienes los administran;
-  **Tesis del riesgo**: el Estado de Bienestar tiene un impacto negativo sobre la economía, ya que la inversión en gastos sociales repercute en un aumento de las cotizaciones que lleva consigo una pérdida de competitividad que afecta a su vez a la demanda y al empleo.

Aparece en escena lo que algunos expertos han llamado el Estado relacional, que destaca por la interacción entre los sectores público y privado y la mayor corresponsabilidad en la consecución de los intereses colectivos que antes eran patrimonio exclusivo del Estado.

Las organizaciones civiles que se han ido creando (ONGs, fundaciones) cumplen funciones de bienestar de la población local (acción social) y de otros países (cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria), generalmente de manera subsidiaria al Estado.

Los límites de las políticas sociales dentro del Estado del Bienestar

En principio, las políticas sociales son los instrumentos específicos, mediante los cuales los Estados del Bienestar gestionan las desigualdades, los conflictos sociales, y afrontan el reto de acomodar contradicciones aparentemente insuperables.

Siguiendo a Moreno, "Las políticas sociales son intervenciones de los poderes

públicos en la vida ciudadana que afectan la distribución de las oportunidades vitales de los ciudadanos, principalmente en las áreas de la seguridad social, de la salud, de la educación, de la vivienda, del empleo y de las transferencias fiscales"⁴¹

Es en el marco de una serie de límites donde se establecen espacios y dinámicas que van a ser ocupados o disputados por el sector asociativo de carácter social. En consecuencia, vamos a proceder a explicar estas dinámicas.⁴²

1. Se suele considerar que las políticas sociales se pueden distinguir claramente de otras líneas de acción política, como la economía.

No obstante, este enfoque es reduccionista. Es importante señalar que, dado que el bienestar es una combinación compleja de factores, rentas, educación, vivienda, salud, libertad, es difícil poder distinguir las políticas sociales de otras políticas, como las económicas. Si las políticas económicas afectan a las pensiones, la inflación, al empleo y las



rentas y, como es sabido, el nivel y poder adquisitivo de los ingresos de la gente constituyen una variable clave del bienestar, ¿hasta qué punto no deben ser consideradas también políticas sociales? Hemos afirmado anteriormente que el funcionamiento de los mercados económicos genera distorsiones y problemas en términos de desigualdades, que deben ser afrontados mediante las políticas sociales (por su parte, los economistas liberales ortodoxos valoran el problema de forma inversa: las intervenciones en materia social generan distorsiones sobre la libertad de los mercados). Aspectos clave, como el diseño y gestión del presupuesto y gasto público, que se suelen considerar como temas de política económica, en la práctica tienen amplias consecuencias en el plano de lo social. Así, son numerosos los ejemplos que nos llevan a concluir que las políticas sociales no deberían aislarse para ser valoradas, sino que se deberían enfocar todas las acciones políticas que tuvieran justificación y consecuencias sociales.

2. También se piensa que las intervenciones y acciones sociales dependen fundamentalmente de los gobiernos.

Sin embargo, la experiencia de las últimas décadas, en las que se ha diversificado el Tercer Sector, ha puesto de relieve la existencia de necesidades específicas, que son vitales para determinados individuos, grupos o sectores, y no para el conjunto de la población. En

este sentido, existe un espacio para la valoración del bienestar diferenciado, desde la perspectiva personal, grupal y comunitaria.

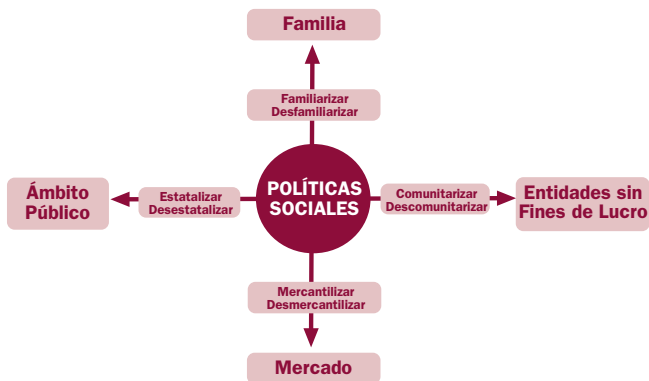
El Estado puede tener un papel, pero no necesariamente el predominante, en la provisión de las respuestas a ciertas necesidades humanas. Más concretamente, **el Estado puede actuar en el campo de la organización, normalización, supervisión y control, pero no necesariamente en la provisión.** De hecho, las personas, las familias, las comunidades y las redes sociales de individuos han precedido a los Estados en sus acciones de protección y mejora del nivel de bienestar.

Actualmente, un universo de entidades privadas ofrece respuestas a la creciente especialización o “individuación” de demandas sociales, bajo el paraguas del Estado. La teoría instrumentalista sostiene que la gente se moviliza si espera obtener beneficios con respecto al statu quo. Por otra parte, la teoría del comportamiento colectivo explica que las movilizaciones surgen como resultado de las tensiones sociales, cuando las personas experimentan privaciones significativas: a través de las acciones colectivas, los individuos reaccionan racionalmente.⁴³

3. Con respecto a las consecuencias sociales de las políticas sociales, no se deberían confundir las intenciones, los enunciados, con los efectos de las mismas.

El impacto de determinadas políticas en el bienestar puede no estar claro, puede no ser neutral, e incluso puede dar lugar

a una postergación del bienestar de unos sectores concretos, a pesar de que se intenta promover el bienestar general.⁴⁴



Como se desprende del esquema anterior, en el campo de la intervención con políticas específicas, éstas pueden actuar en diversas líneas, con consecuencias contradictorias, en las líneas de "mercantilizar", "estatalizar", "comunitarizar" y "familiarizar". El Estado, mediante sus políticas, puede asumir determinados servicios; puede privatizarlos hacia el ámbito del mercado, si estos pueden generar rentabilidad; pue-

de privatizarlos hacia las organizaciones no lucrativas, mayoritariamente en el caso de actividades que no generan ganancias; finalmente, puede dejarlos como responsabilidad de las familias (es decir, de las mujeres, en la mayoría de los casos), aportando fondos de compensación o sin aportarlos. Esta diversidad de opciones demuestra cómo las políticas sociales pueden, a través de su intervención en la distribución de las



cargas generadas por problemas sociales, generar efectos multiplicadores en el Tercer Sector, en el sector de servicios mercantiles, en la creación de una mayor burocracia estatal o en el mayor peso de la tarea reproductiva, en el ámbito familiar.

4. Con relación a las políticas sociales en Europa, desde 2000, el ámbito de gestión y actuación ya no se circunscribe al estado-nación, o a sus regiones, sino que adquieren un carácter transnacional.

Por “Europa social” o “dimensión social” se entienden las medidas legislativas y todo aquello que favorece la concertación social, la igualdad de oportunidades, etc. El Acuerdo sobre la política social europea quedó fuera del Tratado de Maastricht, pero se integró más tarde al Tratado de la Unión de Amsterdam, de 1996. Este acuerdo recogía las orientaciones de la Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de 1989. Basándose en este texto, **la Comunidad apoya y completa la acción de los Estados miembros** en los siguientes ámbitos:

Mejora del entorno laboral para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores

Condiciones de trabajo

Información y consulta de los trabajadores

Igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo (oportunidades en el mercado de trabajo y trato en el trabajo)

Integración de las personas excluidas del mercado de trabajo.

En los artículos 136 y 137 se habla concretamente de la lucha contra la exclusión social, como objetivos de la Unión. Otras dos modificaciones del Tratado suponen importantes mejoras:

- La no discriminación, especialmente en el ámbito laboral.
- El refuerzo de la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo

Se establece la igualdad de remuneración y se introduce la idea de discriminación positiva, es decir, que los Estados miembros podrán adoptar acciones destinadas a favo-

recer a las mujeres con el fin de equilibrar la situación en el ámbito del empleo (medidas que prevén ventajas específicas tendentes a facilitar el ejercicio de una actividad profesional por parte del sexo con menos representación, o prevenir o compensar desventajas en la carrera profesional).

Un hito importante en este proceso fue la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión firmaron y proclamaron el 7 de diciembre de 2000 con ocasión del Consejo Europeo de Niza. La Carta recoge en un úni-

co texto, por primera vez en la historia de la Unión Europea, el conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas que viven en el territorio de la Unión. Estos derechos fundamentales se agrupan en seis grandes capítulos: Dignidad, Libertad, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía, Justicia. En el texto de la Constitución Europea, aún sin aprobar, se recogen los citados Derechos Fundamentales, y se incluyen varias referencias específicas a la protección de las personas más vulnerables, como por ejemplo en la “Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado” (artículo II -65); al empleo e ingresos seguros en “Libertad profesional y derecho a trabajar” (artículo II -75) y a la vida digna de las personas mayores, en “Derechos de las personas mayores” (artículo II •85).

Donde realmente se desarrollan los principios de la Europa Social actual es en la “Estrategia de Lisboa” o de Inclusión Social, que hemos mencionado en el capítulo 1 de este Módulo.

La Estrategia de Lisboa: una década de política de protección social europea

El **Consejo de Europa de Lisboa de marzo de 2000** solicitó a los Estados miembros y a la Comisión de las Comunidades Europeas que adoptara medidas para tener un impacto decisivo en la eliminación de la pobreza antes de 2010. La construcción, con un método coordinado, de una Unión Europea *más inclusiva* era un factor esen-

cial en la realización de la meta estratégica a diez años.

En la Cumbre de Lisboa, los jefes de estado de la Unión Europea, adoptando lo que se conoce como la Estrategia de Lisboa, decidieron dar «un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza» en Europa con la perspectiva del 2010, y «*hacer de la lucha contra la exclusión social y la pobreza uno de los elementos centrales de la modernización del modelo social europeo*».

La Estrategia fue refrendada en el posterior **Consejo Europeo de Niza** (diciembre 2000), donde se terminó de situar la inclusión social como un eje esencial de la estrategia de conjunto de la UE. El Consejo consideró inaceptables las actuales tasas de pobreza en la UE, y los Estados miembros hicieron hincapié en la necesidad de modernizar el modelo social europeo y desarrollar un Estado de Bienestar.

La Estrategia de Lisboa nació como un proceso de trabajo entre todos los Estados miembros de la Unión Europea, con objetivos comunes entre 2000 y 2010, para hacer de la Unión “la economía más competitiva y dinámica, basada en la gestión del conocimiento y la innovación, del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible, con más y mejores puestos de trabajo y mayor cohesión social”. En el ámbito social, se estableció el Comité de Protección Social, para trabajar cuestiones como la seguridad social, la modernización de la sanidad y la sostenibilidad del sistema de pensiones. Para trabajar a favor de



las personas en situación de pobreza y exclusión social, se elaboraron los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIn), que establecieron cuatro objetivos comunes, en todos los estados miembros de la Unión, hasta el año 2010. También se diseñó un nuevo método de trabajo, el Método Abierto de Coordinación (MAC), que pretendía terminar con la mera yuxtaposición de políticas nacionales en materia social, para dar lugar a sinergias, a

procesos de aprendizaje mutuo y a un avance más profundo en la definición de políticas comunes.⁴⁵

Es importante destacar que las políticas sociales regionales y nacionales deben referirse al marco diseñado por dicho MAC, en el que los estados miembros ceden una parte de su autonomía y se someten a la supervisión de sus pares y de la Comisión Europea, en materia de políticas sociales.

¿QUE ES EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN -MAC?

El método abierto de coordinación (MAC) es el método de trabajo comunitario de “soft law” (leyes blandas), que ha sido desarrollado por la UE como una forma de coordinar el desarrollo de políticas entre los Estados Miembros, sin recurrir a una reglamentación más dura. A pesar de que el método fue desarrollado por primera vez para la Estrategia Europea de Empleo, éste ha sido transpuesto a un abanico cada vez más amplio de campos de acción política, como la inclusión social y las pensiones.

Cambios en el MAC desde 2005

Este proceso de la Estrategia de Lisboa ha perdido fuerza a partir de 2005, cuando se realizó una revisión intermedia.⁴⁶

Desde el año 2006, sobre la base de la Comunicación de la Comisión “Trabajar juntos, trabajar mejor: Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea” el Consejo Europeo adoptó un nuevo marco “racionalizado” (streamlined) para la protección social y el proceso de inclusión social.

Este marco reunió a los actuales métodos abiertos de coordinación en materia de

inclusión social y las pensiones, y la estrategia en el ámbito de la salud y los cuidados de larga duración. Como resultado de ello, los actuales objetivos se sintetizan en los Nuevos Objetivos Comunes, comprendidos en el proceso racionalizado.

Objetivos comunes de 2006 sobre protección social e inclusión social

Los objetivos globales del MAC han sido:

A) La cohesión social, la igualdad entre hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades para todos mediante sistemas de protección social y las políticas de inclusión social adecuados, accesibles,

económicamente viables, adaptables y eficientes.



- B) Interacción efectiva entre los objetivos de Lisboa de mayor crecimiento económico, más y mejores empleos y con mayor cohesión social, así como con la estrategia comunitaria de desarrollo sostenible;
- C) El buen gobierno, la transparencia y la participación de los interesados en el diseño, la ejecución y la supervisión de la política:

Los objetivos específicos relacionados con la pobreza y la inclusión social se refieren a garantizar: **Un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza y la exclusión social, asegurando:**

- D) El acceso de todos a los recursos, los derechos y los servicios necesarios para la participación en la sociedad, la prevención y el tratamiento de la exclusión, y la lucha contra todas las formas de discriminación que llevan a la exclusión.
- E) La inclusión social activa de todos, mediante la promoción de la participación en el mercado de trabajo y la lucha contra la pobreza y la exclusión.
- F) Que las políticas de inclusión social están bien coordinadas, con la participación de todos los niveles de gobierno y los agentes correspondientes, incluidos los pobres, para que sean eficientes y eficaces, y para que se integren en todas las políticas públicas relevantes, incluidas las económicas y presupuestarias, las políticas de educación y formación y programas de fondos estructura-

les (en particular, el Fondo Social Europeo).

Esto se consigue mediante objetivos para:

-  La adecuación y viabilidad de las pensiones
-  La asistencia sanitaria y cuidados de larga duración accesibles, de alta calidad y sostenibles.⁴⁷

¿Cuáles han sido los principales elementos del proceso del MAC?

El “MAC Protección social e Inclusión Social” contemplaba 5 elementos clave:

1. Acuerdo sobre un nivel de objetivos comunes de la UE.
2. Desarrollo de indicadores comunes, para medir el progreso hacia esos objetivos y garantizar la comparabilidad
3. Desarrollo de los Informes nacionales sobre las estrategias para la protección social e inclusión social, que traducen estos objetivos en las políticas a nivel nacional. Los PNAIn, Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, siguen siendo planes autónomos, y constituyen una de las secciones de esos informes.
4. Establecimiento de un Programa de acción comunitario, la promoción de la política de cooperación, el intercambio de buenas prácticas y la movilización a nivel europeo. Desde enero de 2007, este ha sido sustituido por PROGRESS, un nuevo programa europeo integrado,



para el empleo y la solidaridad social, que sostiene los objetivos establecidos en la Agenda Social y contribuye a la Estrategia de la Unión para el Empleo y el Crecimiento.

5. Redacción de informes europeos (informes conjuntos del Consejo y la Comisión) que documenten los resultados del proceso y destaquen los principales desafíos que tenemos por delante.

En el Informe conjunto 2007, el Comité de Protección Social (CPS) y la Comisión decidieron mantener sin cambios los objetivos comunes en el nuevo ciclo. El principal cambio a partir de 2008 fue la alineación del MAC con la Estrategia de Lisboa Revisada para el Crecimiento y el Empleo. El objetivo ha sido promover mayores sinergias entre los dos procesos (conocido como “alimentarse” y “alimentar hacia fuera”, en inglés feeding in – feeding out). Aparte de eso, los cambios son menores, para quienes estén familiarizados con el ciclo 2006-8, a pesar de que se han obtenido algunos importantes logros, como resultado de la presión ejercida por EAPN y otras organizaciones no gubernamentales.

Con el impacto de la crisis de 2008 en adelante, más que nunca se ha insistido en que la UE que ha sido capaz de crear un gran mercado, de conseguir una moneda única y una sólida autoridad monetaria, se centre en un programa político y una cohesión social convincentes.

Tratado de Lisboa: relanzamiento de los Derechos Fundamentales

Después de la ratificación del Tratado de Lisboa en 2009, se abrió la esperanza de poder plantear una estrategia de desarrollo social basada en la Carta de los Derechos Fundamentales, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, manteniendo y ampliando las metas de cohesión social y de erradicación de la pobreza y la desigualdad en Europa. Sin embargo, la crisis tuvo mayor peso político y esas ideas quedaron postergadas para épocas de mayor bonanza.

10 años de Lisboa

El Método Abierto de Coordinación desplegado con la Estrategia de Lisboa, aunque claramente perfectible, implicó una mejora de la coordinación entre los Estados miembro en materia de protección e inclusión social, especialmente en su primera etapa. El énfasis político puesto en acelerar el crecimiento económico y los niveles de empleo a partir de 2005 redujo la apuesta por la Europa social. Hacia 2008 los datos estadísticos ya mostraron que el esfuerzo económico no había sido suficiente para alcanzar las metas planteadas en 2001, en cierto modo por efecto del importante proceso de la ampliación hacia países con fuertes desigualdades y problemas estructurales de pobreza, y escasos niveles de protección social.

Al promediar la década pasada se vieron las debilidades sociales del modelo, en el

que los asalariados fueron perdiendo peso en lugar de beneficiarse por el efecto “goteo” de crecimiento. La evolución de los salarios reales ha sido de muy débil. Las ganancias salariales reales (0,24 anual) en el periodo 1999•2006 han sido muy inferiores al crecimiento de la productividad del trabajo (0,77 anual) abriéndose así una brecha entre ambas variables. Además, desde 2004, los avances de los salarios reales han sido nulos o negativos. Desde entonces se denomina a una buena parte de estos trabajadores como los trabajadores pobres (working poor), personas que están por debajo del umbral de la pobreza a pesar de tener empleo a tiempo completo.⁴⁸ Una de las razones de este comportamiento tan negativo de los salarios reales ha sido y es la globalización. Otros factores han sido las reformas laborales para abaratar la contratación, el alto nivel de desempleo y la inmigración. El efecto persistente de depresión de los salarios reales en la Eurozona ha conllevado globalmente a una distorsión en la distribución de la renta a favor de los beneficios empresariales. De hecho, desde 1995 a 2005, el peso de los salarios reales en relación al PIB se ha reducido dos puntos a favor de los beneficios.

Aunque de forma global en la Eurozona **el peso de los salarios se ha reducido en los últimos años**, existen divergencias relevantes entre países. Mientras en Alemania, Italia, Holanda y España, la tendencia de los salarios ha sido la pérdida de peso en relación al PIB; en el caso de Austria, Bélgica, Finlandia, Francia e Irlanda, ocurre lo

contrario. Holanda, Austria y Finlandia son los países más igualitarios en renta. Los **menos igualitarios en renta son:** Portugal, Italia, Grecia y **España**

A su vez, la protección social no estuvo a la altura. Los ingresos y gastos totales del conjunto de Administraciones Públicas perdieron peso en relación al PIB. Desde 1997 la reducción ha sido de alrededor de dos puntos (del 47% en 1997 al 45.1% en 2005 para el conjunto de ingresos).⁴⁹

El proceso de envejecimiento de la población europea, a pesar de la llegada de la inmigración, hizo que se recargara el peso proporcional del sistema de pensiones sobre la composición del gasto social. En varios países, como en España, este componente del gasto, junto con el de la sanidad, consumen la mayor parte de las transferencias sociales. Las diferencias de los niveles de gasto social entre los Estados miembro es muy significativa, tanto en relación al PIB como a otros indicadores.

Como consecuencia de estas circunstancias, las tasas de pobreza permanecieron inmóviles en el 16% de la población, con fuertes impactos sobre segmentos de la población claramente más vulnerables y dependientes de la protección, la infancia y los mayores de 65 años, afectando negativamente también a los hogares integrados por familias numerosas y monoparentales en toda Europa.

A pesar de la crisis, Europa es un continente próspero, donde hay demasiada des-



igualdad y pobreza. Las autoridades europeas no pueden seguir queriendo una ampliación del mercado e ignorar las dimensiones políticas y sociales, o creer que la mayor equidad sobrevendrá de forma natural o por añadidura, con el crecimiento económico. Para superar la crisis económica, se ha apostado por un Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con el objeto de garantizar la estabilidad, reducir los desequilibrios macroeconómicos, garantizar la viabilidad de las finanzas públicas, mejorar la competitividad, apostar por I+D+i, y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. La estrategia se centra en el crecimiento con 3 adjetivos: “inteligente (smart), sostenible (sustainable) e inclusivo (inclusive)”

Sin embargo, la Estrategia Europa 2020 que se ha lanzado en la primavera de 2010, las 5 metas principales y las 10 Directrices Integradas de Empleo y Crecimiento Económico van en esa línea.

5 METAS

■ Reducir el índice de abandono escolar a un 10 %, aumentando a la vez al menos a un 40 % el porcentaje de personas de entre 30 y 34 años que

finalicen la enseñanza superior o equivalente de aquí a 2020.

■ Para 2020 el 3 % del PIB de la UE deberá invertirse en I+D. Se está desarrollando un indicador que reflejará la intensidad de la I+D+i. Reducir para 2020 las emisiones de gases de efecto

invernadero al menos en un 20 % respecto al nivel de 1990, o un 30 % si las condiciones son favorables; aumentar hasta un 20 % el porcentaje de las fuentes de energías renovables en nuestro consumo energético final; e incrementar la eficiencia energética en un 20 %.

■ Procurar llegar para 2020 a un índice de ocupación del 75 % de los hombres y mujeres con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años, incrementando la participación de los jóvenes, los trabajadores de mayor edad y los trabajadores con bajas cualificaciones e integrando mejor a los inmigrantes en situación regular.

■ **Reducir en un 25 % el número de ciudadanos europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza, lo que supone librar de la pobreza a más de 20 millones de personas.**

Directriz nº 1: Garantizar la calidad y la viabilidad de las finanzas públicas

Directriz nº 2: Abordar los desequilibrios macroeconómicos

Directriz nº 3: Reducir los desequilibrios en la zona del euro

Directriz nº 4: Optimizar el apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i), reforzar el «triángulo del conocimiento» y liberar el potencial de la economía digital

Directriz nº 5: Mejorar la utilización eficiente de los recursos y reducir los gases de efecto invernadero

Directriz nº 6: Mejorar el entorno para las empresas y los consumidores y modernizar la base industrial

Directriz nº 7 : Aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural

Directriz nº 8: Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral promoviendo la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente

Directriz nº 9: Mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior

Directriz nº 10: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

Los Planes Nacionales de Reforma, con un espacio político más reducido a los aspectos de inclusión social, son los nuevos instrumentos de gobernanza. Está previsto que cada Estado miembro explique cómo va a ayudar a reducir la pobreza europea significativamente (20 millones de personas en riesgo de pobreza menos) para 2020, a través de sus indicadores de resultados propios.

A finales de 2010, no parece exagerado valorar que el tema de la cohesión e inclusión social ha perdido importancia política en Europa. Ya no es una estrategia en sí misma. Queda “reducida” al 10% de la Estrategia, la Directriz nº 10, aunque es cierto que está también relacionada con la lucha por el empleo y la mejora educativa, contemplada en otras directrices. No se atacan las consecuencias sociales y económicas de la pobreza estructural, ni de la provocada por la crisis. Las consecuencias sociales de la pobreza, la exclusión y el desempleo estructurales y las generadas recientemente por la crisis no se mencionan, ni está transversalizado el enfoque de lucha contra las mismas en las restantes 9 Directrices. Tampoco se abordan las conse-

cuencias económicas de la desigual distribución de la renta, caracterizada por un persistente porcentaje de población en pobreza relativa y una caída de las rentas salariales en relación al PIB en los últimos 5 años, que afecta a un porcentaje mayor de población de la Eurozona. Está demostrado que la distribución de la renta es una determinante esencial de la evolución de variables económicas como el consumo, el ahorro, la inversión y, en consecuencia, también del equilibrio o desequilibrio económico que entre todas ellas puede llegar a darse, así como en la dinámica del crecimiento económico.

El Estado del Bienestar en España

Como sostiene Moreno, “Sostenidos en un gran acuerdo económico, social y políticos (Pactos de la Moncloa), los primeros gobiernos democráticos tras la dictadura franquista se comprometieron en una reforma del sistema fiscal para hacerlo más progresivo, al tiempo que perseguían garantizar un nivel mínimo de demanda agregada ante la crisis económica. La política social posterior a 1977 pretendió, desde la admi-



nistración central del estado, un mayor grado de universalización de las políticas sociales preexistentes —subsidios de paro, pensiones de vejez, seguros de enfermedad— y no tanto la implantación de una

radical reestructuración de las mismas. Esta labor innovadora, sobre todo respecto a los servicios sociales, quedó como un desafío a afrontar primordialmente por las administraciones regionales y locales.”

Pilares del Estado del Bienestar en España

Políticas sociales Educación	Derechos Derecho universal a una educación básica y obligatoria (6-16 años)	Hitos institucionales Ley Orgánica de Educación (1985); Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (1990)
Sanidad	Acceso universal al Sistema Nacional de Salud	Ley General de Sanidad (Sistema Nacional de la Salud) (1986)
Transferencia de rentas	Ingresos por pensiones y desempleo Subsidios a personas sin medios y en situaciones de necesidad	Ley General de la Seguridad Social (1967) Ley de Pensiones No Contributivas (1990) (invalidez y jubilación) Leyes regionales de Rentas Mínimas de Inserción (RMIs) (1989-95)
Servicios sociales	Acceso universal y descentralizado a la red básica de prestaciones Derechos a cuidados de los dependientes y de promoción de la autonomía	Plan Concertado de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales (1987) Leyes regionales de Servicios Sociales (1980s, primer período) Ley de Dependencia (2006)

Fuente: Moreno, Luis, *Europa social, bienestar en España y la 'malla de de seguridad'*. Fundación Carolina, Con-

ferencia Internacional Estado de Bienestar y Competitividad. *La Experiencia Europea y la Agenda Para América Latina*. Documento de Trabajo, Madrid, abril 2007.

En el Cuadro anterior se aprecian los cuatro pilares del Estado del Bienestar español, el cual incorpora elementos de las lógi-

cas del bienestar mediante el mantenimiento de rentas ocupacionales, y la lógica de cobertura universal. Siguiendo a Moreno,

éste se caracteriza por una combinación de prestaciones y servicios sociales tanto generales como selectivos, o focalizados, y se configura como una 'vía media' respecto a otros sistemas avanzados de protección social. La mayor universalización de los derechos sociales en España ha correspondido una baja intensidad de algunas prestaciones económicas.

Uno de los factores más relevantes que afectan al desarrollo de los servicios del bienestar en España es la descentralización, tanto a nivel de elaboración, como de implementación de políticas públicas.

58

Desde el año 2000 el Estado Español participa activamente en el Método Abierto de Coordinación Europeo, mediante el cual se llega a consensos y compromisos sobre temas clave de políticas de bienestar y protección social, que luego son traspuestos a la normativa de cada estado miembro (como en el caso de las directivas anti-discriminación).

Un tercer factor notorio del caso español es el aumento considerable de los servicios provistos por los sectores mercantil y asociativo. Es el 'hecho nuevo' que está configurando de forma determinante el carácter mixto de su agregado del bienestar (welfare mix).⁵⁰

El estudio dirigido por Navarro sobre el Estado del Bienestar en España indica claramente que se gasta mucho menos que lo que le corresponde por su nivel de riqueza y menos de lo que demandan las necesidades sociales no cubiertas. Los autores señalan que, partir del año 1993, se produce una marcada tendencia a la contención en el gasto y un proceso de 'desconvergencia social' con Europa en materia de gastos sociales. Dada la evolución del gasto público en protección social con respecto al PIB, que no acompaña al crecimiento económico, los autores deducen que el problema del infradesarrollo de los programas de bienestar públicos se debe a un problema de falta de 'voluntad política'. Otro elemento central en el diagnóstico del estudio es la progresiva polarización que observa en el sistema de provisión de servicios, y que afecta fundamentalmente a la educación y la sanidad (dos pilares básicos del sistema de bienestar). La población de renta superior tiende a utilizar los servicios privados, o recibe trato preferencial en los públicos, mientras las clases populares usan los servicios públicos. Tal polarización puede reflejar una peligrosa 'desafección' de segmentos importantes de esas clases medias con respecto al Estado de Bienestar. Por lo tanto, siguiendo las conclusiones de esta investigación, no existiría un 'sobredimensionado', sino un Estado de Bienestar débil, que es necesario fortalecer.⁵¹

3. Aspectos generales de la intervención social

La intervención social que se lleva a cabo actualmente es el resultado de una evolución del proceso que va desde la beneficencia y la caridad al trabajo social. Esta historia es producto de los cambios en el

paradigma científico, en las relaciones entre las clases sociales y grupos de poder, entre hombres y mujeres, así como del modelo económico y político vigentes en cada época.



En el presente, las políticas redistributivas y de protección social, en el Estado del Bienestar, los cambios en las familias y en la vida privada, el crecimiento de las asociaciones sin ánimo de lucro y del Tercer Sector en general, así como la consolidación de un sector lucrativo que ofrece servicios de proximidad, constituyen el marco que determina el radio y características de la acción de la intervención social.

Hoy entendemos la intervención social de una manera bastante consensuada. Entre otros investigadores que han escrito sobre este tema, Fernando Fantova propone denominar “intervención social” a aquella actividad que:

- Se realiza de manera formal u organizada,
- Intentando responder a necesidades sociales y, específicamente,
- Incidir significativamente en la interacción de las personas,
- Aspirando a una legitimación pública o social.⁵²

Coinciden en esta definición varios autores: la intervención social es un conjunto de acciones intencionadas para mejorar el contexto de un colectivo o de la población de un territorio dado.

Historia de la Intervención Social

Los sistemas de beneficencia están ligados a las religiones. Actualmente, persisten de forma importante o como una actividad más, dentro de las diferentes confesiones. Desde mediados de siglo XIX existen instituciones

laicas dirigidas al mejoramiento de las condiciones del ser humano, como la Cruz Roja, surgida en el contexto de la Batalla de Solferino. Por otra parte, desde la Revolución Industrial, las clases altas occidentales han ejercido diversas formas de mecenazgo, beneficencia, filantropía y caridad, tintadas por el paternalismo y asociadas al disciplinamiento o ajuste de los trabajadores y sus familias al orden social vigente.

Estas acciones, muchas de ellas con magníficas intenciones, resultaban insuficientes para atajar los problemas sociales, crecientemente complejos y, desde luego, no atacaban las causas reales que daban origen a los mismos. El empleo de métodos científicos de investigación posibilitó el enriquecimiento paulatino del Trabajo Social.

En sus inicios, fue considerado como un arte en el que los conocimientos de la ciencia de las relaciones humanas y su aplicación práctica posibilitó la movilización de actitudes en el individuo y los recursos de la comunidad. Más tarde, se define como tecnología social, al aplicar las teorías de las ciencias sociales en el campo del bienestar social.

Según Ezequiel Ander Egg, en la historia del Trabajo Social se definen tres momentos: Asistencia Social, Servicio Social y Trabajo Social. Es decir, el paso de una visión asistencialista, a una de servicio, para llegar a una de trabajo compartido, una concepción operativa: “El Trabajo Social tiene una función de concientización, movilización y organización del pueblo para que en un proceso de formación del autodesarrollo, individuos, grupos y comunidades realizando proyectos de tra-

bajo social, inserta críticamente y actuando en sus propias organizaciones, participen activamente en la realización de un proyecto político que signifique el tránsito de una situación de dominación y marginalidad a otra plena participación del pueblo en la vida política, económica y social de la nación que cree las condiciones necesarias para un nuevo modo de ser hombre” .

Objetivos de la Intervención Social

La intervención social es un conjunto de acciones, lo que supone que se trata de **acciones coherentes y organizadas**, que suelen estar integradas en un Plan, Programa o Proyecto. Este carácter formal es lo que diferencia la intervención social del apoyo natural de la familia o de iniciativas informales de la comunidad. Como señala Fantova, “los efectos o consecuencias de la intervención social que se realizan en un centro de día, con un programa de intervención comunitaria o mediante la asistencia personal pueden parecer similares a los que se obtienen mediante el apoyo o actuación de un sistema familiar, un grupo de amistad o una dinámica comunitaria de participación o solidaridad. Sin embargo en los primeros casos hablamos de intervención social y en los segundos no.”⁵³

Si hablamos de **acciones intencionadas** significa que alguien, un individuo, un conjunto de personas, un equipo, etc. toma la decisión de actuar. La intención, dijimos, es **mejorar el contexto**, lo cual deja en claro que, con distinto grado, se trata de una estrategia que implica cambios. La propuesta o proyecto debe estar fundamentada en un **diagnóstico o análisis**, no debe darse de manera incoherente o desestructurada. Ello implicará **conocer los orígenes del problema** y tratar de establecer las **relaciones causa-efecto** que pueden conducir a resolver o a mejorar sustantivamente este punto de partida. O sea, a dónde se quiere llegar y las mejores formas de lograr esos objetivos o metas. De allí surgirá un **listado de actividades** a realizar, las cuales garantizan el cumplimiento de las metas. Por lo general, se trata de **procesos grupales** o colectivos, aunque en ellos se establezcan caminos específicos o itinerarios para los integrantes del grupo de personas participantes. El **territorio** juega un papel importante, porque condiciona los problemas sociales, tanto en la provisión de soluciones, como en la caracterización de las dificultades a superar.

Recientemente, el informe de la Comisión Stiglitz ha planteado la necesidad de considerar el bienestar como un fenómeno pluridimensional y no insistir solamente en el crecimiento del producto interior bruto (PIB) como la panacea para la mejora de la vida de las personas.

El bienestar es pluridimensional (Comisión Stiglitz, 2009)

- “Para delimitar la noción de bienestar, es necesario recurrir a una definición pluridimensional. A partir de trabajos de investigación existentes y del estudio de numerosas iniciativas concretas tomadas en el mundo, la Comisión hizo el repertorio de las principales dimensiones que conviene tomar en consideración. En principio, por lo menos, estas dimensiones deberían apprehenderse de manera simultánea:



- i. las condiciones de vida materiales (ingreso, consumo y riqueza)
 - ii. la salud
 - iii. la educación
 - iv. las actividades personales, y dentro de ellas el trabajo
 - v. la participación en la vida política y la gobernanza
 - vi. los lazos y relaciones sociales
 - vii. el medio ambiente (estado presente y porvenir)
 - viii. la inseguridad, tanto económica como física
- Todas estas dimensiones modelan el bienestar de cada uno, sin embargo, muchas de ellas no son consideradas en las herramientas tradicionales de medida de los ingresos.”

Fuente: Comisión Stiglitz, 2009.³⁴

Las lógicas de la Intervención Social

Cualquier intervención genera cambios, como se ha dicho. Sin embargo, no todas esas acciones tienen consecuencias de igual calado con respecto al origen del problema que pretenden atacar o combatir. Pueden considerarse **paliativas**, si sirven para proporcionar una salida a corto plazo. Por ejemplo, la distribución de alimentos gratuitos entre un grupo de personas con hambre y sin recursos propios. Pueden ser **reformistas**, cuando implican el reemplazo o desaparición de algunas de las condiciones que generan la desigualdad. Por ejemplo, el empleo de las personas afectadas por la necesidad de sustento, de forma tal que tengan ingresos para comprar el pan. Pueden ser **empoderadoras**, cuando conlleven el cambio sustantivo de las condiciones de desigualdad, por ejemplo logrando el acceso a la tierra y al capital de inversión para que las personas promuevan iniciativas propias de forma autónoma.

Indudablemente, **la intervención social nunca será neutral**. No es lo mismo pensar en las personas sujeto de la intervención como

clientes, como **beneficiarios** o como **participantes**. La lógica discursiva está relacionada con la percepción de la carga del problema, o de dónde se pone el acento, a quién o quiénes se hace responsables de la situación que se pretende cambiar. En la segunda parte ampliaremos estas cuestiones.

Herramientas y acciones que comprende la intervención social

Las herramientas están definidas por la disciplina de la que proceden la mayor parte de los técnicos y técnicas que trabajan en este campo, es decir el **trabajo social**. No obstante, esto no es excluyente, porque con la complejización de las problemáticas sociales, que hemos descrito anteriormente, es necesario contar con herramientas y enfoques pluridisciplinarios. Es habitual que los equipos técnicos estén compuestos por personas licenciadas en distintas ramas de las ciencias sociales, como la psicología, sociología, historia, derecho, economía, educación/pedagogía, entre otras, así como por personas formadas en aspectos concretos y aplicados, como la mediación intercultural y la resolución pacífica de conflictos.

En la segunda parte trataremos más detalladamente las herramientas clásicas, como son: el informe social, la historia social, la ficha, diagnóstico social, el pro-

yecto de intervención, las hojas de seguimiento, entre otros. También son frecuentes otros recursos de intervención social, como los informes periciales.

4. Debate y reflexiones correspondientes a la primera parte

Vamos a proponer aquí algunas líneas de reflexión y debate, que no pretenden más que alentar a profundizar en cualquiera de ellas, o a generar otras ideas propias.

¿Oportunismo adaptativo? Cualquier estrategia de cambio que no afecte a los mecanismos distributivos de la riqueza puede ser tachada de conformista, de adaptativa. Durante los años 90 el Tercer Sector, incluyendo a las ONG que se dedican a la cooperación al desarrollo, sufrió la descarga de muchos detractores (por ejemplo James Petras), procedentes de diversas fuentes del marxismo. Estos criticaban la **falta de poder transformador y revolucionario** de la intervención social, especialmente cuando se trataba del llamado Tercer Mundo; es más, el sector asociativo era culpable de generar **pasividad, conformismo y clientelismo**. En su explicación, este trabajo no hacía más que permitir la **continuación del statu quo** e impedía la radicalización del proceso de lucha entre los sectores poderosos y los explotados.

Esta línea de debate no parece estar muerta, sino dormida, o circunscrita a minorías. La razón es que resulta difícil cuestionar la presencia e importancia de la labor de las entidades sin fines de lucro, que salvan vidas, mejoran condiciones de vida, ayudan

a desarrollar capacidades, asisten a las personas dependientes, etc. Por su parte, la postura conocida como la Tercera Vía (Giddens y otros) explica que, en el reparto de la riqueza, el Estado y la sociedad civil tienen protagonismo en la transformación de la sociedad. Se trata de un tema de debate en el que no caben razonamientos científicos, sino proyecciones ideológicas.

¿Para qué molestarse, si nada cambia? Desde una óptica semejante, está la cuestión del determinismo. Citamos una pregunta que aparece en el interesante artículo del monográfico Re-pensar la Intervención Social, Nº145, de la revista Documentación Social:

“Desde este enfoque post-material se nos advierte de que, tarde o temprano, el modelo global de sociedad, en el que se soportan las lógicas de las políticas sociales, será insostenible. No es por tanto un problema de desajuste, o de turbulencia, es más bien un problema de viabilidad que nos sitúa ante una incertidumbre insalvable: ¿Tiene sentido una intervención social que “eduque” a sus intervenidos en claves de “integración” no posibles”?

¿Mercadeo de ayudas? Si bien la idea de que la participación de las personas afectadas en todo el proceso va ganando adeptos,



al menos en la teoría, aún necesita arraigar entre todos los actores, **incluidas las propias personas afectadas**. Quienes han vivido en situaciones de pasividad y de mera receptividad probablemente hayan desarrollado **actitudes adaptativas**. Incluso, puede que hayan asumido el rol que se “espera” de ellos porque puede resultarles funcional y eficaz en la gestión de las ayudas. El clientelismo puede llegar a un **mercadeo de la ayuda** entre distintas entidades que ofrecen servicios parecidos y con los Servicios Sociales, para lograr acceder a la mayor cantidad de recursos posibles, con los menores esfuerzos. Todas estas situaciones y otras muchas pueden darse y, de hecho, suceden. Sin embargo, ello no debe impedir tener presente, en primera línea, el hecho de que todas las personas tenemos capacidades de afrontamiento frente a los hechos traumáticos y problemas que nos suceden, y que un trabajo social empoderador debe ir en la línea de acompañar, apoyar, dotar de recursos a las personas reforzando esas capacidades.

¿Trabajo de “hormiga”? Todo proceso de trabajo que nace con esperanza transformadora corre el riesgo de que la expectativa de éxito se convierta en un horizonte inalcanzable. Los proyectos de intervención social pueden parecerse más a un lento goteo, que a la catarata de cambios esperados y necesarios, para poner fin a desigualdades en términos de necesidades básicas. El espíritu crítico de quienes se

dedican al trabajo social, disciplina atravesada por los fantasmas de la caridad, la beneficencia y el asistencialismo típicos de épocas anteriores, agrega la leña al fuego del debate.

¿Castillo de naipes? Parece que las necesidades insatisfechas nunca se logran satisfacer o que las transformaciones no se consolidan, que muchas veces lo que parece ya un logro consolidado (particularmente, si se refiere a temas como la inserción sociolaboral), se desmorona en un instante. El peso de los factores exógenos no siempre es visible o, a veces, está tan presente (por ejemplo, el impacto de la crisis actual) que tapa con su sombra todos los pequeños avances que afectan a pequeños grupos, comunidades de personas afectadas e individuos.

Los factores exógenos que determinan o condicionan la intervención social pueden ser una oportunidad para avanzar. El desarrollo de las políticas de bienestar a nivel europeo han permitido evolucionar hacia objetivos y criterios compartidos. De todos modos, en el caso de países como España, el impacto positivo de incorporarse al Método Abierto de Coordinación implicó una reflexión profunda sobre la Política y la Protección Social; también aleccionó al sector asociativo sobre la importancia de poner en valor su aportación a la sociedad, le ayudó a reclamar ese espacio de interlocución mediante la mejora de la **gobernanza**.

Segunda Parte: Intervenir para el cambio

2



Cuando hablamos de proyectos de Intervención Social la primera pregunta que surge es “¿para qué tenemos que intervenir?”. La respuesta que damos suele tener que ver con los objetivos que nos planteamos. Por ejemplo, para mejorar las condiciones de vida de un sector de población que vive en pobreza; para empoderar a un grupo vulnerable, de forma tal que consiga resolver sus dificultades; para lograr cambiar conductas autodestructivas o disminuir los daños entre personas con adicciones; para prevenir conductas de riesgo entre jóvenes.... Esas pueden ser unas respuestas. Otras respuestas pueden ser más simples: para evitar que las personas que pasan hambre se mueran de desnutrición, para evitar que las personas sin hogar se congelen en las noches de invierno, para que la gente que no puede vestirse dignamente tenga acceso a un ropero....

Durante décadas, el trabajo social se ha caracterizado por una *concepción de distribución de servicios*, enraizada en una ideología “de arriba-abajo”. En esta visión, quienes proveen los servicios nunca transfieren la información definidora de su rol, habilidad o competencia, sino que la atesoran y guardan para sí, perpetuando en el usuario o beneficiario la necesidad de ayuda y del servicio.

El *modelo de competencia* pretende ser la tendencia que revisa la filosofía anterior, desde la conciencia de trabajar con los insumos de las propias personas afectadas y contando con ellas en todo el proceso. Este modelo pretende desarrollar la compe-

tencia y autonomía de la persona en tanto ciudadano/a, y de sus organizaciones, para hacer frente a sus problemas.

La *intervención comunitaria o modelo de atención comunitaria* (community care) se da cuando la intervención social (u otras) se produce en clave de proximidad, se apoya en las redes familiares y comunitarias y les da soporte. Otros conceptos relacionados (propuesta): intervención comunitaria, servicios comunitarios, nivel comunitario...⁵⁵

En síntesis, un proceso de intervención tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población y que el grupo social de personas o comunidad de afectadas/os sea protagonista de dicho cambio. Implica detectar, conocer, abordar, trabajar con las necesidades, aspiraciones, problemas o temas de interés para la comunidad. Para ello, se debe tener en cuenta los siguientes elementos y sus interrelaciones: territorio, población, recursos y demandas, dinámica de relaciones de poder (asimetrías).

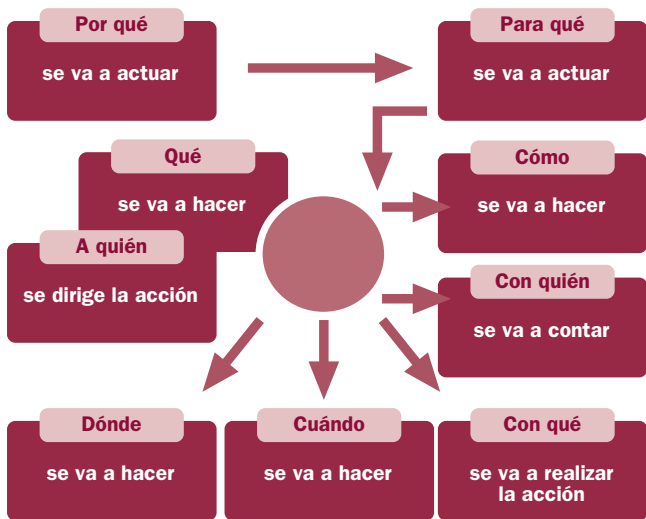
Los actores y las estrategias de actuación dentro de la Intervención Social

Está claro que la Intervención Social no es un acto neutral, implica posicionarse continuamente en las premisas (por qué), en la aproximación (cómo), en la identificación de actores (para quiénes y, dentro de ellos, cuáles), en el método de relación con las personas destinatarias (desde dónde), en las formas de intervención (para cambiar qué), en la naturaleza del proceso de cam-



bio (con qué profundidad y duración), en la duración del mismo (la sostenibilidad), el grado de implicación de las personas (con

quiénes), y el uso de los recursos disponibles (de qué manera)...



Hay autores que insisten en que prácticamente es imposible evitar la *culpación* de las personas que van a ser sujetos de intervención. En parte, porque subsiste la idea de que somos las personas las responsables de "meterlos en problemas". De este modo, cuando nos quedamos desempleados, la lectura podría ser "que no somos lo suficientemente productivos o eficientes, y por eso nos despiden". Cuando sufrimos un episodio de violencia doméstica, esa visión consistiría en "que elegimos a la pareja equivocada y nos termina maltratando".

Si no llegamos a fin de mes y perdemos nuestros bienes, "porque elegimos contraer deudas y luego nos embargan", etc.

Sin negar la responsabilidad individual que tenemos las personas en las decisiones que tomamos, es innegable que muchas de estas vienen condicionadas por razones contextuales muy poderosas, como la discriminación por género, origen u otras, el nivel educativo, la condición bio-psico-social, la renta, la situación familiar, las personas a cargo, los hechos traumáticos.

Otro conjunto de factores están generados por el impacto de los mercados sobre la vida de las personas, clarísimo en los casos del acceso a la vivienda, al empleo o al consumo.

Algunas instituciones multilaterales y autores hablan de la "transmisión intergeneracional de la pobreza", para explicar las conductas de los hijos, en hogares donde se vive con escasos recursos económicos y

sociales. Desde esa perspectiva, la intervención social es necesaria para equiparar la desigualdad de oportunidades, porque se ha nacido y crecido en hogares *que van a transmitir sus condiciones socioeconómicas negativas a los menores*.⁵⁶ El Instituto Nacional de Estadística publicó un informe sobre este tema en 2008, en el que se concluía sobre "la importancia que las circunstancias en las que se vivió la adolescencia tienen en el nivel de formación y la posición económica que han llegado a alcanzar los actuales adultos". Sostiene el INE: "Se puede concluir que, aunque todas las variables consideradas afectan a la educación y a la situación económica del adulto, son el nivel de formación del padre y la frecuencia de los problemas económicos durante la adolescencia las que ejercen una mayor influencia. La variable situación respecto a la actividad de la madre, aunque presenta cierto grado de relación con el nivel de formación y la situación económica, parece ejercer una influencia menor que la de las demás variables."⁵⁷

Lógicamente, un factor importante a considerar es cómo actúan las instituciones educativas, sanitarias, culturales, los servicios sociales con respecto a los condicionamientos que se viven en el seno de los hogares. Los déficits de las políticas sociales, de protección y de servicios que componen el Estado de bienestar, tienen una parte de responsabilidad, que se debe determinar en cada caso.

De este modo, dado que realizar un análisis "equilibrado" de todos los elementos que



entran en juego es complejo (aunque no imposible), lo más sencillo es lo que prima y se tiende a la culpación (directa o indirecta, consciente o inconsciente). Por otra parte, ello conduce a que la intervención vaya más orientada a trabajar con las personas y sus comunidades o grupos a los que pertenece, que al cuestionamiento, crítica profunda o transformación de las causas de la desigualdad.

En concordancia, también hay estrategias que pueden ser definidas de acuerdo con sus objetivos y, en cierta medida, con los resultados que buscan. Se pueden clasificar en tres grupos: estrategias paliativas, estrategias reproductivas, y estrategias de empoderamiento o emancipatorias.

Una estrategia de intervención de carácter paliativo tratará de solventar provisionalmente un problema concreto, dando prioridad a la urgencia de la actuación, frente a la necesidad de establecer cambios en el sistema injusto o la disfunción que llevaron a dicha situación. Por ejemplo, hay personas que no tienen comida y la estrategia paliativa es darles de comer en comedores o distribuir alimentos; no se cuestiona el origen de la falta de satisfacción de la necesidad básica de nutrición.

Una intervención de carácter reproductivo procurará que se restaure un *statu quo* básico para que no se profundice el daño o el problema, es decir que no tenderá a cam-

bios radicales en los factores principales de la exclusión o la pobreza.

La estrategia emancipadora o de empoderamiento, tal como se desprende de la denominación, buscaría transformaciones estructurales y un cambio en las relaciones de poder, para favorecer procesos profundos y sostenibles en el tiempo.

Evidentemente, toda clasificación tiene un efecto reduccionista, ya que simplifica la realidad. En las actuaciones dirigidas a luchar contra la exclusión social, los tres tipos de estrategias se pueden solapar. Así, uno puede imaginar una intervención reproductiva destinada a mantener ciertos niveles de exclusión social, pero al mismo tiempo en que las medidas paliativas adoptadas para hacer frente a los efectos más adversos y, al hacerlo, se establecen determinadas condiciones para que las personas socialmente excluidas puedan autoorganizarse. En contraste, las iniciativas de emancipación puede comenzar a trabajar en las situaciones más drásticas y no abordar las causas directas de la exclusión social. También se ha desarrollado una tendencia creciente en el uso de estrategias de prevención, que provienen de la sanidad y la educación y que se están aplicando para evitar la profundización de la exclusión social. Este enfoque preventivo puede ser utilizado para las estrategias reproductoras, paliativas y empoderadoras emancipadoras que se resumen seguidamente.

Tipos de estrategia

	Estrategia reproductiva	Estrategia paliativa emancipadora	Estrategia empoderadora
Filosofía implícita	La exclusión social siempre va a existir. Estímulo diferencial.	La caridad, la beneficencia y las donaciones filantrópicas.	Emancipación.
Representación social de la exclusión social	La exclusión social está arraigada en el comportamiento de la persona y en sus capacidades.	La exclusión social afecta a los más débiles	Fenómeno histórico que se puede cambiar
Objetivos implícitos	Mantener los umbrales de exclusión social.	Reducir la exclusión social.	Autonomía individual y del grupo.
Objetivos explícitos		Hacer frente a los efectos más graves	Hacer frente a las causas de la exclusión social.
Tratamiento de las personas en situación de exclusión	Desde el confinamiento al control generalizado.	Paternalismo. Ayuda.	Mobilizar a la ciudadanía contra la exclusión social.
Fortalezas	Alianzas poderosas y cooperación con aquellos que no sufren exclusión social.	Mala conciencia de grupo e individual y búsqueda de pruebas de los impactos alcanzados.	Las personas excluidas socialmente son las más motivadas.
Resultados	Sobrepasar la situación, supervivencia	La insuficiencia de recursos y la reproducción periódica de las situaciones de exclusión social (mito de Sísifo).	Las dificultades para avanzar frente a las causas. El proceso de sensibilización y de la reforma es lento
Marco temporal	A largo plazo	A corto plazo, cíclico	

Fuente: Traducción del inglés y adaptación de CIARIS, <http://www.ciaris.org/community/library/page/93?node=189>



De acuerdo con la posición de Fidel García, de Caritas Española, los criterios y objetivos en la intervención social se abren más allá de las personas con las que trabajamos, se refieren también a nosotros, y pretendemos ponernos en clave de trabajo para “ir siendo personas en sociedad”, ellos,

nosotros y todos. Se despliegan en un proceso de acompañamiento, sin el cual no pueden ser; su condición de posibilidad pasa por desarrollar la tarea de acompañar, concretada en cada lugar y en cada persona. Para ello, establecen 5 criterios:

García, Fidel (2008), “La intervención integral: intervención por colectivos o intervención por prob-

Criterios para la intervención

- CRITERIO 1: Las personas en exclusión como sujetos del proceso de desarrollo: que las personas en situación de exclusión social en nuestro territorio realicen un proceso de desarrollo.
- CRITERIO 2: Trabajar en red desde la complementariedad: que nuestros programas hagan red complementaria con otros agentes.
- CRITERIO 3: Ofrecer recursos de calidad: que nuestros recursos tanto humanos como materiales ofrezcan la mejor calidad posible y siempre con la necesaria dignidad.
- CRITERIO 4: Establecer un trabajo basado en el acompañamiento educativo: que los equipos de contratados y voluntarios trabajen en clave de acompañamiento educativo.
- CRITERIO 5: Construir una comunidad acogedora y accesible: que nuestro trabajo modifique también el entorno donde pretendemos “insertar” a las personas con las que trabajamos.

lemáticas” en CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Acciones para la inclusión: La metodología en inclusión social, buenas prácticas y talleres de participación.*

http://practicasinclusion.org/media/0802_mr1_colectivos_problematicas.pdf






Complementariamente, Carolina Homar plantea que, si la exclusión es un fenómeno multi-causal o polidérmico, no podemos atribuir la exclusión a una sola causa, y por lo tanto eso nos obliga a determinadas metodologías de trabajo. Este es un fenómeno dinámico, y por lo tanto no estamos ante situaciones permanentes, hemos de estar constantemente revisándolo porque hay un gran dinamismo y variabilidad en las situaciones, y el objetivo, que se constru-

ye, de alguna manera, desde la propia subjetividad. Al mismo tiempo, es un fenómeno estructural, pero con un marcado carácter contextual y relativo, y todo esto, de alguna manera, nos conduce a ese nuevo paradigma de la intervención.

En consecuencia, ella plantea un paradigma de la nueva intervención, con las siguientes características:

Fuente: Homar, Carolina (2008) *La intervención*

Paradigma de intervención


-  Perspectiva dinámica
-  Integralidad
-  Prevención y atención de causas
-  Rotura de etiquetas
-  Protagonismo del/la ciudadano/a.

Integral: intervención por colectivos o intervención por problemáticas, en CRUZ ROJA ESPAÑOLA, Acciones para la inclusión: La metodología en inclusión social, buenas prácticas y talleres de participación. http://practicasinclusion.org/media/0802_mr1_colectivos_problematicas.pdf

Herramientas y acciones que comprende la intervención social

72

La INTERVENCIÓN SOCIAL es un conjunto de acciones sistemáticas dirigidas a transformar positivamente una realidad social.

-  El proceso, en términos generales, incluye los siguientes pasos:
 1. El diagnóstico y determinación de necesidades,
 2. La elaboración de una estrategia de acción donde dichas necesidades o problemas detectados se conviertan en objetivos
 3. La programación de actividades que respondan coherentemente a los objetivos marcados,
 4. La planificación de tiempo y recursos humanos y materiales,
 5. La ejecución de las acciones o actividades previstas,
 6. La evaluación periódica y la eventual corrección de errores
 7. La evaluación de resultados (impacto) y de recursos empleados (eficiencia)

Actores y estrategias: los Servicios Sociales

En el marco de la Política Social donde se encuadra el **Sistema Público de Servicios Sociales** como sistema de protección

social basado en un conjunto de prestaciones y servicios dirigido a toda la población y, en especial, a los grupos que presentan necesidades específicas.



La política de protección social tiene un carácter social y económico y se estructura en diversas áreas: Empleo y Protección al Desempleo; Pensiones; Seguridad Social; Salud; Educación; Vivienda y Servicios Sociales. Cada una de ellas se articula como un sistema independiente y específico, aunque se interrelacionan entre sí y, a su vez, toda la Política Social con otras políticas estatales, en especial con la política económica.

Como ya hemos mencionado en el bloque anterior, la aprobación **de la Constitución** de 1978 supuso la superación definitiva del paternalismo del Estado en las Políticas Sociales; la configuración del Estado de las Autonomías y la descentralización de las competencias en materia de Asistencia Social y la base del Estado de Bienestar.

Las **Comunidades Autónomas** asumen, en virtud de la Constitución, **competencia exclusiva** para legislar y administrar la denominada Asistencia Social (artículo 148.1). Los Estatutos de Autonomía conforman el marco jurídico que garantiza los derechos de los ciudadanos en los ámbitos territoriales correspondientes, declarando, entre las competencias que se asumen por parte de cada Comunidad Autónoma, las correspondientes a Asistencia, Bienestar y Servicios Sociales. Los Estatutos tienen en común la garantía de los derechos y la protección de todos los sectores de la población. Sus principios inspiradores: globalidad, universalidad, normalización e integración, participación de los individuos, solidaridad e igualdad y responsabilidad pública. Sus objetivos van hacia garantizar prestaciones sociales a todos los ciudadanos en situaciones de necesidad.

Las prestaciones y servicios básicos que ofrecen los Servicios Sociales:

- Información y orientación, ayuda a domicilio y otros apoyos a la unidad convivencial, alojamiento y convivencia, por ejemplo, inserción socio-laboral, promoción y cooperación social, fomento de la solidaridad, cooperación.
- Áreas de actuación: familia e infancia; juventud, personas mayores, mujer, personas con discapacidad, personas con dependencia de sustancias tóxicas, minorías étnicas, inmigrantes, refugiados, personas sin hogar, mujeres víctimas de violencia de género y otros grupos en situación de necesidad o dificultad social.


La Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, establece las competencias de los municipios en la prestación de Servicios Sociales y de Promoción y Reinserción Social y la obligación de los municipios con población superior a 20.000 habitantes de otorgar la prestación de Servicios Sociales. La financiación se articula teniendo en cuenta diferentes


variables: a) Tipo de población; b) Cantidad de habitantes c) Capacidad recaudatoria, d) Clase de territorio, e) Gastos totales en servicios sociales

El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales se trata de un instrumento de coordinación económica, técnica y

administrativa entre la propia Administración General, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Su objetivo es garantizar a todos los ciudadanos, desde los municipios, las siguientes **prestaciones básicas**: a) información y orientación; b) alojamiento y convivencia; c) prevención e inserción social y d) ayuda a domicilio.

El Sistema Público de Servicios Sociales, tal como está estructurado, recoge **dos estadios en la Intervención Social**:

 Servicios Sociales dirigidos a toda la población, o de nivel primario.

 Servicios Sociales dirigidos a determinados colectivos que necesidades específicas, o de nivel secundario, presentan .

Estos dos niveles, evidentemente, se interrelacionan. Las **prestaciones** son aquellas ayudas que, sujetas a derecho, garantizan unos mínimos que el ciudadano tiene reconocidos.

La Administración es la responsable de generar los Servicios necesarios, pero también, en ocasiones, estos no son suficientes o no son lo suficientemente flexibles como para cubrir necesidades emergentes o múltiples. Por ello, se necesita de **la colaboración de otras instituciones privadas** que actúan de protección social complementaria.

Actores y estrategias: las entidades de acción social

Las entidades de acción social españolas, también llamadas “sociovoluntarias” por algunos autores como Marbán Gallego y

Rodríguez Cabrero, desarrollan programas de intervención social con colectivos vulnerables desde hace muchos años. Estos autores señalan, como rasgos básicos, el fuerte crecimiento organizativo del sector, su mayor visibilidad, y el aumento del reconocimiento público de sus logros en la lucha contra la exclusión. Pero dichos avances y, en general, las acciones de estas entidades están condicionadas por tres factores:

1. La falta de una política de Estado clara y decidida en la erradicación de la exclusión. La descentralización que, aunque ha potenciado el desarrollo asociativo local, no favorece la coordinación de acciones a nivel de Estado.
2. Ha cristalizado un modelo de colaboración público-privado basado más en la colaboración económica (reparto del 0,52% del IRPF y otras líneas de subvenciones), que programática.
3. Un modelo de desarrollo organizacional con déficits de coordinación interna y fragmentación de sus componentes.

La esencia de estas organizaciones supone un complejo conjunto de objetivos y funciones, como la reivindicación de derechos, la gestión de servicios, la representación de intereses de los colectivos más vulnerables, el desarrollo de la democracia participativa y el fenómeno de valores solidarios⁵⁸.







Muchas de las personas y sectores sociales con los que trabajan estas entidades afrontan situaciones de diverso tipo -la mayor parte de las veces interrelacionadas- que les colocan en grave riesgo de exclusión



social. Algunas se refieren al acceso a las relaciones económicas y al empleo, como los ingresos por debajo de la línea de la pobreza, el desempleo de larga duración o la carencia de permiso de trabajo y residencia, en el caso de algunos extranjeros. En muchos casos se da un acceso deficitario o nulo a los sistemas de protección social, incluidas la educación y la salud. Aparecen también dificultades en las redes de solidaridad primaria, como en el caso de familias monoparentales en situación de riesgo, familias con problemas de desestructuración o personas socialmente aisladas, entre ellas muchas personas mayores. Factores ambientales relacionados con el tema de la vivienda o el entorno, así como institucionales –entre los que encontramos la diferencia en el acceso a determinados derechos que padecen muchos inmigrantes, las limitaciones en el acceso a los servicios públicos basadas en la discriminación o el desconocimiento de los recursos y la escasa participación política y social-, configuran otra de las dimensiones que aparecen en la radiografía del fenómeno de la exclusión. Por último, existen factores que podríamos llamar personales, como el género, la pertenencia a grupos étnicos minoritarios, la edad y la situación psico-física que condicionan de forma importante las posibilidades de inclusión social. Muchas personas mayores, mujeres, afectados por el VIH, personas internas en centros penitenciarios, inmigrantes, refugiados, personas drogodependientes, niños y niñas, se encuentran en una situación de elevada vulnerabilidad, en la que confluyen varios de los factores mencionados.

Plataforma del Voluntariado de España

La Plataforma del Voluntariado de España es una red que agrupa a organizaciones de voluntariado de España. Nace en 1986, “respondiendo a la necesidad de impulsar, promocionar y proponer el voluntariado organizado, con el objetivo de consolidarlo y representarlo ante los demás agentes, tanto públicos, como privados, enmarcándolo en un modo concreto de ejercer el derecho a la participación de la ciudadanía.” Sus fines son:

-  Promover, concienciar y sensibilizar a la sociedad.
-  Propiciar espacios de coordinación e intercambio.
-  Participar en la elaboración de políticas y programas de Voluntariado.
-  Servir de marco para la defensa de los intereses y de la independencia de las entidades de Voluntariado.
-  Ser portavoz de las ONG ante foros nacionales e internacionales.
-  Impulsar y consolidar las plataformas territoriales de voluntariado.

El ejercicio del voluntariado está reconocido legislativamente por la Constitución Española (Art.9.2) y regulado por la Ley 6/1996 de 15 de enero del Voluntariado.

Plataforma de ONG de Acción Social y Consejo Estatal de ONG

Las principales entidades no lucrativas de acción social se han agrupado en la Plata-

forma de ONG de Acción Social, creada en 1998 y que representa a más de tres millones y medio de socios y 11 millones de usuarios. La Plataforma pertenece al Grupo de Afinidad CIVICUS (alianza mundial) y es miembro del Pacto Mundial de Naciones Unidas y de la Plataforma Social Europea.

Desde fines de los años 90 se constata una creciente presencia de diversas ONG de acción social en foros de representación, como el Consejo Estatal de ONGs de Acción Social. Este ha quedado constituido en 2001, como parte de la llamada “gobernanza” en la inclusión social, y en el marco de la Estrategia de Lisboa (Objetivo 4, “Movilización de todos los actores”), con el fin de promover la colaboración y participación del movimiento asociativo en el desarrollo de las políticas de bienestar social, enmarcadas en el ámbito de competencias atribuidas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales⁵⁹.

Red Europea de Lucha contra la pobreza EAPN-ES

Los temas de propuesta, seguimiento e interlocución con respecto a las políticas de inclusión social son específicamente el centro de la actividad de la Red de lucha contra la pobreza. La EAPN Europa es miembro de la *Social Platform* (Plataforma de las ONG sociales, con sede en Bruselas). Tiene miembros de todos los países Unión Europea y entre sus objetivos estratégicos se encuentra la sensibilización y lobby a las autoridades de la UE sobre la Estrategia de Lisboa, su continuación después de 2010 y,

en general, sobre las estrategias de inclusión social, fundamentalmente con la Comisión Europea. Está integrada por la Dirección, Comité Ejecutivo, Secretariado en varios países (electos por la Asamblea cada tres años), redes y organizaciones paraguas europeas, como AGE, FEANTSA y otras (ver <http://www.eapn-org>)

En septiembre de 2002 se revitalizó la representación en España de la Red europea de lucha contra la pobreza, EAPN-ES. En la Asamblea de 22 y 23 de enero de 2004 se constituyó formalmente y en la actualidad tiene representación en casi todas las Comunidades Autónomas. Su misión es similar a la red europea: hacer el seguimiento de los Planes regionales y estatales de inclusión social, promover la participación de las personas afectadas por la exclusión y la pobreza, lograr su visibilidad y defender sus derechos y hacer lobby a los gobiernos estatal y autonómicos en función de mejorar las políticas sociales y los recursos presupuestarios para el sector. Cuenta con representación en casi todas las comunidades autónomas y la participación de numerosas entidades estatales, como Cruz Roja, Caritas, Secretariado Gitano, CEPAIM, COCEDER, COCEMFE, UNAD, Colegio Oficial de Trabajo Social y otras (ver <http://www.eapn.es>)

Otros espacios

Otro espacio de participación importante e influencia del sector asociativo sobre las políticas sociales es el de la inmigración, en el que confluyen las organizaciones de



acción social, con las nuevas asociaciones y federaciones de inmigrantes, junto con las autoridades públicas. El **Foro para la Integración Social de los Inmigrantes** es un órgano colegiado de consulta, información y asesoramiento, adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Previsto en la ley 8/2000, se puso en marcha en 2006. Existen foros similares en el ámbito autonómico.

De manera similar, se pueden encontrar ejemplos de espacios de participación política, de asesoramiento y negociación entre el sector privado no lucrativo y el público, sobre otros temas sociales importantes. Por ejemplo, existen foros y plataformas en el ámbito de la infancia, de la familia, de las personas con discapacidad, etc.

Actores y estrategias: los trabajadores y trabajadoras sociales

Quienes se dedican a la intervención social suelen tener una formación o una experiencia profesional en la disciplina del Trabajo Social. La Federación Internacional de Trabajadores Sociales y la Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social

(IASSW) definen esta transdisciplina de la siguiente manera: "La profesión de trabajo social promueve el cambio social, la resolución de problemas en las relaciones humanas y el fortalecimiento y la liberación del pueblo para incrementar el bienestar. Mediante la utilización de teorías sobre comportamiento humano y los sistemas sociales, el trabajo social interviene en los puntos en los que las personas interactúan con su entorno. Los principios de los Derechos Humanos y la Justicia Social son fundamentales para el trabajo social".

El trabajo social en sus distintas expresiones se dirige a las múltiples y complejas relaciones entre las personas y sus ambientes. Su misión es facilitar que todas las personas desarrollen plenamente sus potencialidades, enriquezcan sus vidas y prevengan las disfunciones. El trabajo social profesional está enfocado a la solución de problemas y al cambio. Por ello, los y las profesionales en trabajo social, se convierten en agentes de cambio en la sociedad y en la vida de las personas, familias y comunidades para las que trabajan. El trabajo social es un sistema integrado y dinámico de valores, donde teoría y práctica están interrelacionados (al menos, idealmente).

FUNCIONES DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS SOCIALES

- Orientar a las personas para desarrollar las capacidades que les permitan resolver sus problemas sociales, individuales y/o colectivos.
- Promover la facultad de autodeterminación, adaptación y desarrollo de las personas.
- Promover y actuar por el establecimiento de servicios y políticas sociales justas o de alternativas para los recursos socioeconómicos existentes.
- Facilitar información y conexiones sociales con los organismos de recursos socioeconómicos (articular redes).
- Conocer, gestionar y promocionar los recursos existentes entre sus potenciales usuarios y los profesionales de otras ramas de las ciencias que pueden estar en contacto con sus potenciales usuarios.

Son numerosas las definiciones encontradas sobre las funciones propias de las y los Trabajadores Sociales. Presentamos aquí un compendio:⁶⁰

1. Información, orientación y asesoramiento en materia de acción social a personas, grupos e instituciones.
2. Detección, Estudio, valoración y/o diagnóstico de las necesidades y problemas sociales.
3. Prevención de la aparición de situaciones de riesgo social.
4. Planificación de programas y proyectos de promoción, prevención y asistencia de desarrollo social en el área de bienestar social con individuos, grupos y comunidades.
5. Intervención, atención directa, rehabilitación e inserción social de personas, grupos, instituciones y comunidades.
6. Supervisión. A nivel administrativo con la tarea de estímulo, orientación y guía. A nivel docente como formación.
7. Promoción de la creación, desarrollo y mejora de recursos comunitarios, iniciativas e inserción social.
8. Fomentar la integración, participación organizada y el desarrollo de las potencialidades de personas, grupos y comunidades para mejorar su calidad de vida.
9. Evaluación e investigación social aplicada, encaminada a identificar, obtener y proporcionar, de manera válida y fiable, datos e información suficiente en que apoyar un juicio acerca del mérito o valor de los diferentes componentes de un programa o recurso social. Este juicio puede aplicarse en cualquiera de las fases del proceso.
10. Función gerencial. Organización y gestión de servicios sociales y recursos humanos, implementando los procesos de calidad en los servicios tanto a nivel de administraciones públicas como en servicios y organizaciones privadas.
11. Función de Coordinación, desarrollo de mecanismos eficaces o redes de coordinación Inter-institucional y/o entre profesionales dentro de una misma organización.
12. Participación en la elaboración y ejecución de políticas sociales.
13. Mediación facilitar la comunicación entre las partes, ayudar en la formulación de propuestas positivas y acuerdos, promover la reflexión de las personas sometidas a tensiones y conflictos, generar confianza en las propias soluciones de las partes implicadas, derivar los casos hacia otros profesionales cuando la función mediadora resulte insuficiente o inadecuada.
14. Investigación de problemas sociales, de la realidad social, investigación de aspectos epistemológicos de la disciplina y divulgación científica con la publicación teórico-práctica de las experiencias e investigaciones.
15. Ejercicio de la docencia de la disciplina a nivel universitario, enseñanza secundaria, y no reglada.

Actores y estrategias: las personas participantes

La participación de las personas en los distintos ámbitos privados, públicos, formales e informales es fundamental para el desarrollo humano. El concepto moderno de ciudadanía en las sociedades democráticas está íntima-



mente relacionado con el de participación, como elemento integrador y movilizador.

La participación no debe considerarse un elemento neutral, ni abordarse con un voluntarismo simplista: no es suficiente “participar” de cualquier manera y en cualquier condición para lograr cambios o para mejorar la vida presente. Para ser eficaz, positiva y productiva, la participación de personas afectadas tendría que incluir al menos estas tres características y algunas condiciones previas.

Frecuentemente, es necesario emprender acciones afirmativas o positivas para permitir que se rompa el círculo de la exclusión social y las personas accedan a su derecho a participar. Sin embargo, ésta no es tarea fácil y hay ocasiones en que son los propios mecanismos de la intervención social y de los servicios sociales los que desjerarquizan o desalientan la participación de las personas afectadas.

En el año 2000, la Comisión sobre Pobreza, Participación y Poder del Reino Unido llegó a las siguientes conclusiones sobre la participación de las personas afectadas:

- 1) no se respeta a la gente que vive en la pobreza;
- 2) no se comparte el poder (de decisión) con estas personas;
- 3) hay demasiados ejercicios de participación que son mera apariencia y están destinados al fracaso;
- 4) no se escuchan todas las voces;
- 5) las actitudes y el comportamiento profesionales desalientan la participación.

Esta experiencia, que se desarrolló durante un año entero, movilizó a muchas personas, debería servir para poder distinguir entre buenos propósitos y resultados eficaces, en esta materia.⁶¹

Al hablar de personas en situación de exclusión social, indudablemente la meta más importante es que la participación ayude a revertir dicha condición, es decir conseguir la inclusión social. Implicar a la gente que normalmente no se expresa, parece no tener voz, no participa en instancias formales, no decide, es una manera de garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y de fomentar un proceso general de inclusión social.

La participación está indudablemente condicionada por el género. Las mujeres lo tienen peor: más carga reproductiva, empleos peor remunerados y jornadas más largas, escaso tiempo libre, escaso espacio personal. Si estos aspectos no se atienden, y si las mujeres no ven una motivación en participar que les refiera a sus problemas concretos, la participación femenina se verá afectada por el problema de desigualdad de género que atraviesa al resto de la vida económica, política, cultural y social.

Otro tanto podemos decir de situaciones personales en las que, por razones de enfermedad, edad, discapacidad, o por la presión de circunstancias discriminatorias, las personas no encuentran o no consiguen mantener abiertos sus espacios participativos. Son aquellas personas que *sólo cuentan* para una encuesta, para una entrevista telefónica, pero luego no consiguen o no se animan a romper su aislamiento, y hacer oír su voz.

En definitiva, *participar* tiene que significar *avanzar hacia algo, hablando de ello* en primera instancia, pero con una perspectiva de progreso en el buen camino. Si no se considera esto, la gente puede tener la visión de que se trata de un mero entretenimiento social, del cual no saldrá nada importante para sus verdaderos problemas.⁶²

A pesar de que, en ocasiones, no parece posible contar con ellas, por razones de deterioro físico y psíquico o por otras, las personas afectadas por distintos procesos de vulnerabilidad y exclusión social son los verdaderos protagonistas de cualquier cambio. Razones como la corta o elevada edad, la reclusión, la institucionalización, la medicalización, la adicción, entre otras, han servido para aplicar los conocimientos técnicos desde arriba (top-down approach), sin buscar el conocimiento o la experiencia de las personas destinatarias de la intervención. “No contar con la gente” ha sido una práctica corriente y, desafortuna-

damente, lo sigue siendo en muchos proyectos. Sin su acuerdo y su implicación en todas las fases de la intervención social no es posible consolidar evoluciones positivas y procesos de mejora.

Identificación de los actores

Aquellas personas y actores (entidades, instituciones, grupos políticos, etc.) que quieren que se lleve adelante el proyecto y los cambios que implica. Aquellas personas y actores (entidades, instituciones, grupos políticos, etc.) que van a poner en práctica las acciones y trabajar por los cambios que implica. Aquellas personas y actores (entidades, instituciones, grupos políticos, etc.) que se benefician directamente. Aquellas personas y actores (entidades, instituciones, grupos políticos, etc.) personas se benefician indirectamente. Aquellas personas y actores (entidades, instituciones, grupos políticos, etc.) a los que se les perjudica directa e indirectamente.

ANÁLISIS DE PARTICIPANTES

1. Identificar a todas las personas, grupos e instituciones afectadas por el problema que se quiere abordar
2. Discutir intereses, expectativas y puntos de vista que se van a priorizar.
3. Categorizar por grupos: organizaciones comunitarias, autoridades locales, mancomunidades, etc.
4. Analizar detalladamente cada grupo, sus intereses, necesidades, fortalezas y debilidades, así como sus redes de apoyo o dependencia (género).
5. Tomar decisiones con relación al grupo al que se va a priorizar en la intervención.
6. Plasmar este análisis en un cuadro o matriz, como el que sigue.

	GRUPO O ACTOR	REPRESENTANTES	INTERESES	POSIBLES APORTES	PRINCIPALES OPOSITORES



Factores transversales: qué son y cómo se pueden incorporar

El principio de igualdad es amplio. Incluye, además de la igualdad formal (tratar del mismo modo a todas las personas), las acciones positivas como forma de conseguir una igualdad de hecho; es decir, intervenciones que buscan superar los obstáculos que la sociedad pone a las mujeres, a las personas con discapacidad, a las personas extranjeras y otros grupos, para acceder a la igualdad real.

Tales medidas están igualmente contempladas en la Constitución Española, en este caso, en el artículo 9.2: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

La igualdad permite, por tanto, establecer tratos diferenciados respecto de los colectivos históricamente discriminados, para revertir tal discriminación.

Tales medidas de acción positiva no deben considerarse como privilegios o discriminaciones inversas, sino más bien, formas concretas de realizar la igualdad, tal como se explica en el epígrafe relativo a acciones positivas.

Las políticas comunitarias de lucha contra la discriminación como marco

El artículo 13 introducido en el Tratado de Ámsterdam (que entró en vigor en 1999) otorga poderes específicos a la Comunidad para combatir activamente la discriminación por motivo de género, origen racial o étnico, religión o creencia, discapacidad, edad y orientación sexual.

En virtud de este texto, la Comunidad Europea promulgó dos leyes (o directivas, en la terminología de la CE) para evitar que los ciudadanos de la Unión Europea fueran víctimas de discriminación por motivo de origen racial o étnico (Directiva de Igualdad Racial) y por motivo de religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual (Directiva Marco para la Igualdad en el Empleo). Estas dos directivas definen un conjunto de principios que ofrecen a todos los ciudadanos de la UE un nivel mínimo de protección legal contra la discriminación.

En efecto, la propuesta de la Comisión de un “paquete de medidas antidiscriminación”, que incluía un Programa de acción comunitario para combatir la discriminación, la Directiva relativa a la igualdad racial y la Directiva relativa a la igualdad en materia de empleo. Estas directivas, adoptadas en el año 2000, prohíben la discriminación, el acoso sexual y la persecución en el empleo y la formación por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Asimismo, prohíben la discriminación por motivos de origen racial o étnico, en el empleo y áreas como la edu-

cación, la seguridad social y las prestaciones sociales, incluida la vivienda y la sanidad, y el acceso a bienes y servicios. Aunque muchos países europeos ya contaban con una legislación contra la discriminación, las nuevas leyes pretenden establecer un conjunto coherente de derechos y obligaciones en toda la Unión. Esto implica que las víctimas de discriminación, acoso sexual o persecución ahora pueden tomar medidas y, aquellas implicadas en prácticas discriminatorias pueden responsabilizarse, aunque el modo en que esto se lleva a cabo varía de un país a otro.

ción sobre los derechos y las obligaciones que proporcionan y los procedimientos establecidos para ayudar a las víctimas de discriminación a realizar denuncias.

Aunque la existencia de una legislación que prohíba la discriminación es fundamental, no es suficiente para alcanzar el objetivo de crear una sociedad sin discriminación. Los arraigados prejuicios a los que deben hacer frente muchas personas a causa de sus circunstancias personales les impiden participar plenamente en todos los niveles de la sociedad y realizar sus aportaciones.⁶⁴

La normativa española de referencia en lo que se refiere a no discriminación e igualdad de trato y que traspone las Directivas Europeas de no discriminación e igualdad de trato son la Ley 62/2003 y la Ley 51/2003.⁶³

Debido a la persistencia de este problema en otros ámbitos, como los servicios sociales y los servicios públicos en general, el Parlamento Europeo aprobó en abril de 2009 otra propuesta de Directiva que hace extensiva la anti-discriminación a dichos ámbitos.⁶⁵

Las directivas nos afectan a todos. Por este motivo, su implementación y éxito también dependen de nuestra conciencia-

Veremos seguidamente algunos conceptos relacionados, pero que no son sinónimos.



NO DISCRIMINACIÓN (Anti-discriminación) La no discriminación es una obligación legal. Es la garantía de los derechos fundamentales de las personas y por tanto, pertenece al campo de la justicia y está relacionada con la existencia de una buena cobertura legal, con el desarrollo de sus correspondientes disposiciones normativas y con su efectiva aplicación. El fenómeno de la discriminación se relaciona con exclusión, pero no deben confundirse. La lucha contra la exclusión está dentro del ámbito de las políticas sociales y trata de eliminar desventajas sociales garantizando las condiciones de vida de las personas. La discriminación concierne a la garantía de los derechos fundamentales de las personas.



IGUALDAD DE TRATO Se refiere al conjunto de medidas sociales que pueden ser emprendidas para garantizar la igualdad de oportunidades de las personas. La igualdad de oportunidades se da cuando cada persona tiene el mismo acceso potencial a un cierto bien social o económico que cualquier otra persona. La igual-



dad de trato incluye todo acto y norma que favorezca la no discriminación por razón de etnia o raza, pertenencia a uno u otro sexo, por religión y creencias, orientación sexual, edad o discapacidad.



GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD Es un proceso de reconocimiento y aceptación de que personas diferentes en cuanto a sexo, cultura, raza, edad, etc. aportan más riqueza y son un valor añadido para una sociedad, organización u otro contexto determinado.

Fuente: Extraído de la Fundación Luis Vives, "Igualdad de trato" en

http://www.fundacionluisvives.org/temas/igualdad_de_trato/informacion_clave_sobre_la_discriminacion_en_espana/aclarando_conceptos_no_discriminacion_igualdad_de_trato_gestion_de_la_diversidad/index.html

El Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación es un documento aprobado y cofinanciado por la Comisión Europea que integra un conjunto de ejes de intervención de carácter plurianual, que en el caso que nos ocupa comparten la prioridad de incluir medidas y actuaciones para luchar contra la discriminación en el mercado laboral de personas especialmente vulnerables. Participan en él entidades como Cruz Roja, Caritas, CEPALM, la ONCE y la Fundación Secretariado Gitano. Actualmente, existe un programa en vigor, que comenzó en 2007 y dura hasta el año 2013, gestionado por la Fundación Luis Vives.

Las difíciles cuestiones de la identidad, el relativismo y el "respeto" a las diferencias

A la hora de plantear la intervención social, es conveniente que tengamos en cuenta no sólo el marco de lucha contra la discriminación, sino también nuestros propios prejuicios y los estereotipos que construye la sociedad en la que vivimos.

El **prejuicio** surge por conveniencia, para discriminar, descartar o dominar a otras

personas o aceptarlas preferentemente, sin tener remordimientos y pararse a pensar si eso es bueno o malo, o si es una opinión objetiva o subjetiva. Comúnmente es una actitud hostil o menos frecuentemente, favorable hacia una persona que pertenece a determinado grupo simplemente por el hecho de pertenecer a ese grupo, en la presunción de que posee las cualidades negativas o positivas atribuidas al mismo. La opinión se produce respecto del grupo perjudicado y después incorpora al individuo. El prejuicio es una evaluación preconcebida de las personas, una idea preconcebida que se tiene sobre los otros.

Un **estereotipo** es una imagen mental muy simplificada y con pocos detalles acerca de un grupo de gente que comparte ciertas cualidades características y habilidades. Por lo general, ya fue aceptada por la mayoría como patrón o modelo de cualidades o de conducta. El término se usa a menudo en un sentido negativo, considerándose que los estereotipos son creencias ilógicas que limitan la creatividad y que sólo se pueden cambiar mediante la educación. Los estereotipos más comunes del pasado incluían una amplia variedad de ale-

gaciones sobre diversos grupos raciales y predicciones de comportamiento basadas en el estatus social o la riqueza.

La **identidad** puede estar presente a dos niveles: la identidad asignada, y la identidad optada (o de opción). La **identidad asignada** es la que suele prevalecer, pues está basada en concepciones aceptadas y/o impuestas por la sociedad. Por ejemplo la identidad de clase, de género, de raza/étnica, de edad, de situación física/psíquica que la sociedad impone. Ella define a través de sus instituciones, a través de sus concepciones del mundo, qué se entiende por ser joven, qué se supone que es ser gitano, inmigrante, mayor, etc. En la **identidad optada** prevalece la voluntad. Tiene que ver con el crecimiento de la persona, con la posibilidad de modificar su vida, con la posibilidad de darle un sentido nuevo. Luego, tenemos el nivel de la **auto-identidad** o autoconciencia, que es la identidad que desarrolla cada una de las personas de sí misma, por sí misma.

Todos somos partes de la sociedad en la que vivimos y tenemos un marco de condicionamientos de los que no podemos escapar, propios de nuestra época, circunstancia personal, nivel socioeconómico y educativo, posición política, edad, etc...,

aunque adoptemos una actitud crítica y reflexiva sobre nuestras limitaciones perceptivas o los sesgos que tenemos a la hora de emitir juicios y valoraciones. La conciencia sobre estas limitaciones nos puede conducir a optar por el **relativismo cultural**, que es una ideología político-social que defiende la validez y riqueza de todo sistema cultural y niega cualquier valoración absolutista moral o ética de los mismos. Esto significa que puede conllevar a considerar cualquier aspecto de otra sociedad o grupo en relación con los estándares culturales de ese grupo en vez de hacerlo desde un punto de vista supuestamente universal o en relación a la valoración de otras culturas. Ello equivale a pensar en las identidades asignadas, es decir que ciertas pautas de conducta de un grupo de personas a las que definimos por su pertenencia cultural son inamovibles, de este modo, también estamos actuando de forma prejuiciosa.

Aunque este tema no podemos abordarlo en este libro, ciertamente una orientación útil puede ser tratar de contemplar el marco normativo contra la discriminación, la legislación sobre igualdad de oportunidades, y los derechos y deberes de todos los ciudadanos, para establecer unas referencias menos sesgadas.



ASPECTOS TRANSVERSALES A CONSIDERAR



Definición del género



El género hace referencia a los roles, responsabilidades y oportunidades asignados al hecho de ser hombre y ser mujer y a las relaciones socioculturales entre mujeres y hombres y niñas y niños

En la evolución del concepto de igualdad, el pensamiento feminista han ido poniendo el acento en la necesidad de tener en cuenta las diferencias entre los hombres y las mujeres, sus distintos atributos si se quiere, pero no como el fundamento de la discriminación, sino como aquello que, siendo constitutivo de la propia individualidad, presupone la posibilidad ontológica de la igualdad, ya que sólo pueden ser iguales los que son individuos y, por tanto, diferentes entre sí. Para ello, no es suficiente la llamada “igualdad formal”, proclamada en el art. 14 de la Constitución Española, que

recoge el principio de no discriminación por razón de sexo: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Sin embargo, hablamos del concepto “perspectiva de género” cuando queremos aplicar acciones conscientes y sistemáticas para reducir, minimizar o eliminar las desigualdades en términos de derechos, entre hombres y mujeres.

Perspectiva de género

- La perspectiva de género tiene en cuenta el análisis de las desigualdades entre hombres y mujeres en términos de derechos, en una determinada realidad social, e intenta establecer recursos y acciones para disminuir o erradicar dichas diferencias.

La perspectiva de género no debe ser “un capítulo dentro de un proyecto”, sino una verdadera filosofía de trabajo. Es una clave para entender las dinámicas existentes en todos

los fenómenos sociales. Implica asumir que los fenómenos sociales, políticos, económicos e ideológicos no son neutros e impulsa a visibilizar esta ausencia de neutralidad.

Igualdad de género

- Promover la igualdad entre mujeres y hombres no significa hacer de ellos algo idéntico, sino más bien, equivalente, es decir, **significa otorgarles igual valoración.**
- Promover la igualdad de género implica, por tanto, acabar con las discriminaciones basadas en el sexo, otorgando el mismo valor, los mismos derechos y las mismas oportunidades a mujeres y hombres en una sociedad determinada.

De acuerdo con el Consejo de Europa, una **acción positiva** se puede definir como las estrategias destinadas a establecer la igualdad de oportunidades por medio de medidas que permitan contrastar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o sistemas sociales. Constituyen instrumentos o estrategias para superar los obstáculos que encuentran las mujeres para participar y beneficiarse de los proyectos.

Por ejemplo:

- Medidas encaminadas a mejorar la inserción laboral de las mujeres mediante cursos de formación, programas de orientación profesional o ayudas a las empresas para su contratación preferente.
- Otras medidas, por ejemplo, están encaminadas a facilitar el acceso al crédito o a activos financieros para poner en marcha iniciativas empresariales.



- En otros casos se trata de promover la participación política de las mujeres mediante campañas de sensibilización, formación o un sistema de cuotas.
- Algunas medidas de adaptación de horarios y condiciones económicas (ej: becas) buscan mejorar el acceso y permanencia de las mujeres en programas de formación.
- Otras medidas tratan de promover la conciliación de la vida laboral y familiar: permisos, guarderías, adaptación de horarios, etc.

Es importante comprender que tales acciones no son privilegios para las mujeres, que discriminen a los hombres. Son formas concretas de realización de la igualdad, por ello, están solo encaminadas a los colectivos discriminados y no a la generalidad de las personas.⁶⁶

Las personas que actúan como **agentes de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres** son profesionales con formación

especializada en igualdad de oportunidades que diseñan, implementan y evalúan políticas de igualdad, para consolidar la participación igualitaria de mujeres y hombres en cualquier ámbito social, político, económico y cultural.

El 3 de octubre de 2009 la Comisión Europea presentó un paquete de propuestas para promover un mejor equilibrio entre el trabajo, la vida personal y la familia en la UE. Las medidas forman parte de la "Agenda social renovada" e incluyen:

- 1) Una Comunicación de la Comisión, en la que se establecen las estrategias que permitan a hombres y mujeres conciliar mejor las responsabilidades de la familia y las profesionales. Esta Comunicación pretende, en concreto, mejorar las condiciones de la baja por maternidad y reforzar las medidas de protección social para las mujeres autónomas.
- 2) Un Informe sobre el Progreso en los Servicios de Cuidado Infantil, en los Estados miembro.⁶⁷

La perspectiva de género en la intervención social es:

- Una herramienta de **diagnóstico**: nos permite conocer mejor la vida de las personas y sus problemas.
- Una herramienta de **intervención estratégica**: nos permite adaptar las intervenciones y actuar para promover una mayor igualdad entre mujeres y hombres.

Edad

Existen límites de edad por doquier: no únicamente en el mercado laboral sino en todos los aspectos de la sociedad que adoptan un punto de vista cronológico de la vida. Si bien, es cierto que algunos límites de edad están justificados, otros están basados en ideas discriminatorias sobre los mayores. Por ejemplo, los límites de edad en el acceso a seguros de viaje y a coberturas sanitarias complementarias son claros ejemplos de prácticas discriminatorias.

La situación de los más jóvenes y de los mayores es que se enfrentan a un creciente riesgo de pobreza y exclusión social, que no se puede solucionar uniendo todos los ámbitos de discriminación y obviando las características particulares de cada ámbito.

Un ejemplo, la red WHO “ciudades respetuosas con la edad” En el programa WHO “ciudades respetuosas con la edad” participan varias instituciones internacionales y públicas así como plataformas de ONG como AGE. Una ciudad respetuosa con la edad quiere decir que promueve el **envejecimiento activo**, tanto optimizando la posibilidad de recibir asistencia sanitaria, participar en la sociedad y disfrutar de buena seguridad, como a través de medios para mejorar la calidad de vida de los mayores.

En términos prácticos, una ciudad respetuosa con la edad adapta sus estructuras y servicios para que sean accesibles a los mayores, con sus diferentes necesidades y capacidades. Los ciudadanos mayores así como los profesionales que se ocupan de

ellos deberían participar en los debates sobre las ventajas y las barreras a las que se enfrentan los mayores en ocho ámbitos importantes de la vida en la ciudad:

1. Espacios al aire libre y edificios,
2. Transporte
3. Vivienda y alojamiento
4. Participación social
5. Respeto e inclusión social
6. Participación cívica y empleo
7. Comunicación e información
8. Asistencia comunitaria y servicios sanitarios.

La guía WHO incluye los últimos avances en estos ocho campos y un cuestionario para comprobar las características de una ciudad respetuosa con la edad. Esta guía pretende crear un marco de trabajo facilitar que las ciudades se unan a esta red de trabajo. El programa supone una gran oportunidad para las ciudades de trabajar juntas con los mayores y las universidades y mejorar así las condiciones de vida en las ciudades.⁶⁸

Nacionalidad – origen – etnia

Como hemos visto, la Unión Europea cuenta con un sólido marco legal para combatir la discriminación. Utiliza los Fondos Estructurales Europeos y trata el problema de la discriminación de las personas de etnia gitana en sus iniciativas de concienciación. Además, coordina varias áreas clave de la política que son especialmente relevantes para la inclusión del pueblo gitano, como la educación, el empleo y la inclusión social.



Además de este grupo étnico autóctono, mayoritario en Europa, está la cuestión de la extranjería o la discriminación por origen nacional o nacimiento, que se recoge en las directivas europeas y en la trasposición a la legislación nacional.⁹⁹

Es importante introducir interrogantes sobre cómo actúa el proyecto o las actividades del mismo como chequeo de que se está respetando la diversidad y de que se está propiciando la igualdad de oportunidades y derechos, dentro de todos los aspectos del mismo, incluyendo el reclutamiento del personal asalariado que se ocupa del mismo.

Condición bio-psico-social

Como ciudadanos de pleno derecho, las personas con discapacidad tienen los mismos derechos a la dignidad, la igualdad de trato, la vida independiente y la participación completa en la sociedad. La principal finalidad de la estrategia a largo plazo de la UE para la inclusión activa de estas personas es que puedan disfrutar de estos derechos. El núcleo de la Estrategia Europea en Materia de Discapacidad (2004-2010) es el Plan de Acción en Materia de Discapacidad. De aquí a 2010, la Comisión Europea quiere lograr mejoras reales en las perspectivas de empleo, la accesibilidad y la vida independiente, y los propios interesados participan en el proceso de acuerdo con el principio europeo “ninguna iniciativa sobre las personas con discapacidad sin las personas con discapacidad”.

La UE fomenta la inclusión activa y la participación completa de los discapacitados

en la sociedad, de acuerdo con su visión de la discapacidad dentro de los derechos humanos. La discapacidad es una cuestión de derecho y no de discreción. Este principio también es la base de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de la que la UE es signataria.

Las personas con discapacidad representan alrededor de un 15% de la población en edad laboral de la UE, pero su nivel de empleo es comparativamente bajo. Los discapacitados tienen el doble de probabilidades de estar sin trabajo que el resto de las personas. Y sin embargo, con un poco más de ayuda, millones de ellos podían incorporarse o reincorporarse a la vida laboral.

Uno de los objetivos de la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo es aumentar los porcentajes de participación laboral de los discapacitados de Europa.

Los Estados miembros establecen sus propias políticas de empleo, basándose en las directrices de la Estrategia Europea de Empleo, e informan anualmente a la Comisión Europea sobre las iniciativas nacionales de empleo, entre las que se incluyen las dirigidas a la discapacidad.

La labor de protección e inclusión social de la UE alienta a los Estados miembros a desarrollar políticas de integración, asistencia sanitaria y servicios sociales que incrementen las posibilidades de que las personas con discapacidad encuentren empleo y lo mantengan.

El acceso a la educación de calidad y la formación continua en igualdad de condiciones permite que los discapacitados se integren completamente en la sociedad y mejoren su calidad de vida.

La Comisión Europea apoya la integración de los niños con discapacidad en el sistema educativo general. Ha puesto en marcha diversas iniciativas educativas para personas discapacitadas, como la Agencia Europea para el Desarrollo de la Educación de Alumnos con Necesidades Educativas Especiales y un grupo específico de estudio de la discapacidad y la formación continua. Algunos programas de la UE, como el Programa de Aprendizaje Permanente, contribuyen a facilitar el acceso de los discapacitados a la enseñanza general.

El objetivo es lograr que las personas discapacitadas tengan las mismas opciones individuales y el mismo control sobre su vida cotidiana que las demás. Los servicios de asistencia y ayuda se deben adaptar más a las necesidades específicas de las personas con discapacidad. La Comisión Europea fomenta los servicios sociales asequibles, accesibles y de calidad a través de disposiciones sociales y de inclusión consolidadas.

La UE también respalda las soluciones alternativas al ingreso en residencias. La Comisión Europea financia estudios sobre la prestación de los servicios comunes necesarios para que las personas discapacitadas adquieran el grado adecuado de seguridad, libertad e independencia para su vida en la sociedad.⁷⁰

Desde el punto de vista de la intervención, se debería trabajar al menos en dos temas principales: (1) integración de los temas relacionados con discapacidad en las políticas y actividades de la sociedad; (2) involucrar a las personas con discapacidad en todas las decisiones que les afecten;⁷¹

Otros temas transversales se refieren a la orientación sexual, posición política, religión.

EL MARCO LÓGICO DEL PROYECTO DE INTERVENCIÓN SOCIAL

Como hemos dicho ya, distintas disciplinas, como psicología, la pedagogía, el trabajo social, etc. buscan solucionar problemas u optimizar procesos a partir de una serie de procedimientos llevados a cabo sistemáticamente. Este proceso se puede denominar “intervención social”. Aunque la noción de intervención ha sido asociada a formas de construcción relacionales asociadas al modelo experto/destinatario, el término expresa los modelos de estrategias más utilizados en los que la “intervención externa” produce cambios. Recordamos: un proceso de intervención tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población y que la comunidad sea protagonista de dicho cambio. Debe detectar, conocer y trabajar con las necesidades, aspiraciones, problemas o temas de interés para la comunidad.



El Marco Lógico

- El Marco Lógico nos permite diseñar un proyecto siguiendo un orden y estructura lógicos.
- Los objetivos deben ser definidos previamente con un método apropiado y fiable.
- Es un instrumento de planificación que sirve como guía para el desarrollo del proyecto y, por lo tanto, va más allá de las exigencias formales de la institución que financia el mismo.

El proyecto

Nos preguntamos qué es un proyecto. Hay varias definiciones posibles, pero vamos a comenzar por la más simple y comprensi-

ble. Asimismo, iremos analizando las etapas del marco lógico, en relación con el ciclo del proyecto social (desde el diagnóstico hasta la terminación y la justificación).

Proyecto

- “Serie de actividades dirigidas a alcanzar unas metas claras, y unos objetivos específicos en un tiempo dado, con un presupuesto determinado y unos criterios de calidad.”

El proyecto es un conjunto integrado en el que intervienen factores endógenos y exógenos.



IDENTIFICACIÓN Y DIAGNÓSTICO

El proyecto es el instrumento clave para que organicemos nuestro trabajo de IS. Empezaremos por la fase de IDENTIFICACIÓN. Se trata de hacer un diagnóstico preliminar de la problemática sobre la que pensamos intervenir, que nos va a permitir definir con la máxima precisión nuestros objetivos de IS, así como nuestras limitaciones y condicionamientos para llevarlos a cabo.

Pongamos un ejemplo de actuación posible. En primer lugar, tenemos claro cuál es el tema general pero no tenemos los conocimientos suficientemente adaptados como para poder arrancar una actividad que pretenda transformar esa realidad. Empezaríamos por emplear bibliografía y fuentes secundarias, pero si no existieran o fueran insuficientes para nuestro propósi-

to, sería conveniente que empleáramos las técnicas de la investigación social para abordar el conocimiento de esta realidad social de una manera objetiva. Para ello, podremos emplear métodos cuantitativos, nos referimos a fuentes originales creadas por nosotros, como las estadísticas que surjan a partir de cuestionarios, censos, etc. que creemos, o la reelaboración o nueva explotación de fuentes secundarias ya disponibles (los métodos cuantitativos no se abordarán en este libro, pero recomendamos bibliografía de consulta).⁷²

Si necesitáramos otro tipo de enfoque, podríamos recurrir a los métodos cualitativos. Dentro de estos existe un abanico importante de recursos, que habría que seleccionar en función de que se adaptaran mejor a nuestro objeto de investigación (también se podrían combinar metodologías



mixtas, si de ese modo llegamos a abarcar de forma más completa e integral el marco del problema, sus interacciones, sus dimensiones, sus alcances...) Destacaremos la alternativa de la IAP, la Investigación-acción-participativa, que aunque no es rigurosa para producir un estudio científico a partir de sus resultados, resulta muy útil para el trabajo de IS, ya que implica a las personas que van a estar afectadas por el proyecto en todo el proceso de diagnóstico, definición de objetivos, seguimiento, etc. Evidentemente, no podremos usar la IAP si aún no hemos definido el grupo de personas potencialmente participantes.

Y es que, después del diagnóstico preliminar, tendremos que seguir justamente con la definición del grupo de personas con las que llevaremos a cabo la intervención. Con ellas trabajaremos de forma participativa en la identificación de las causas y de las consecuencias del problema, así como sobre los aspectos prioritarios que se quieren fijar dentro de ese árbol de problemas. De todos los temas propuestos, tendremos

que hacer un análisis de alternativas, para detectar cuáles son las vías más eficaces de lograr el mayor impacto positivo, con los recursos de tiempo, trabajo y fondos disponibles. Convenientemente, podremos aplicar un análisis DAFO para conocer las debilidades y fortalezas que tiene el grupo, así como las amenazas y oportunidades que se presentan externamente para proponer y llevar a cabo las ideas principales.

Uno de los principales problemas suele ser el de plantear correctamente el objetivo central de nuestro proyecto, aunque a priori parecería que eso es lo más fácil. Es una práctica muy difundida que, quienes formulan los proyectos, muchas veces se manejan con ideas muy amplias o generales, como "combatir la pobreza", "luchar contra la exclusión", "reducir el desempleo", "combatir la violencia de género"... Esto sucede porque no se ha realizado en absoluto o no se ha llevado a cabo de forma correcta y completa el proceso de identificación y diagnóstico.

Técnicas básicas de investigación



Cuantitativas

- Primarias
- Secundarias. Descripción de contextos con datos estadísticos



Cualitativas

- Ortodoxas (lineales)
- Investigación+Acción+Participación (IAP)

Especialmente eficaz cuando trabajamos con colectivos o comunidades organizadas. Participación de los usuarios en el diagnóstico, planificación, intervención y evaluación. Retroalimentación constante entre acción y reflexión

Conocer antes de intervenir

Como hemos dicho, en la intervención comunitaria cobra crucial importancia la construcción de conocimiento. ¿Por qué? Porque normalmente la información que permite tomar

decisiones y alcanzar los objetivos de trabajo tiene significado únicamente para los grupos de población con los que se trabaja; por lo tanto, todo proceso de intervención requiere necesariamente que se construya conocimiento significativo para sí mismo.

PASOS DEL DIAGNÓSTICO Y DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS



La metodología cuantitativa

Para conocer una determinada realidad social podemos emplear técnicas cuantitativas y/o técnicas cualitativas.

En este apartado vamos a mencionar algunas cuestiones generales relativas a las técnicas cuantitativas, dado que el manejo de estadísticas requiere de una formación específica que excede los objetivos de esta Guía.

Muestra estadística

- En **estadística** una muestra estadística (también llamada muestra aleatoria o simplemente muestra) es un subconjunto de casos o individuos de una **población estadística**.
- Las muestras se obtienen con la intención de inferir propiedades de la totalidad de la población, para lo cual deben ser representativas de la misma. Para cumplir esta característica la inclusión de sujetos en la muestra debe seguir una **técnica de muestreo**. En tales casos, puede obtenerse una información similar a la de un estudio exhaustivo con mayor rapidez y menor coste
- Por otra parte, en ocasiones, el muestreo puede ser más exacto que el estudio de toda la población porque el manejo de un menor número de datos provoca también menos errores en su manipulación. En cualquier caso, el conjunto de individuos de la muestra son los sujetos realmente estudiados.



- El número de sujetos que componen la muestra suele ser inferior que el de la población, pero suficiente para que la estimación de los parámetros determinados tenga un nivel de confianza adecuado. Para que el tamaño de la muestra sea idóneo es preciso recurrir a su cálculo.

Las fuentes cuantitativas pueden ser originales, como encuestas o sondeos, elaborados ad hoc, en función de nuestra necesidad de obtener información. Lo importante en estas fuentes es, por un lado, su representatividad, para lo cual hay que conocer el nivel de error que tiene la muestra con respecto al grupo de población elegido. Si elegimos a un grupo de personas que “tenemos a mano”, para administrarles un cuestionario, sin ningún criterio muestral, esa muestra no será válida para explicar la situación de un conjunto mayor. Por ejemplo, puedo pasarle un cuestionario a “mi grupo de estudiantes del curso de 4º de la ESO”, pero las respuestas que obtenga no van a ser representativas de todos los estudiantes de 4º de la ESO de mi municipio.

Otro aspecto crucial es la construcción del cuestionario, sobre todo la pertinencia y precisión de las preguntas que se hagan, que no se induzca a una respuesta determinada mediante el contenido de la pregunta...

Un tercer aspecto clave es el análisis estadístico. Podemos tener los datos disponibles, pero tendremos que ser capaces de manejar las técnicas estadísticas para obtener conclusiones fiables, acertadas y relevantes.

Las fuentes secundarias son más habituales porque pueden estar rápidamente disponibles y no requieren una inversión. Se trata de las estadísticas que aportan datos relevantes sobre uno o varios temas del proble-

ma que queremos abordar. Por ejemplo, podemos recurrir a información del padrón municipal (recogida en el Instituto nacional de estadística, www.ine.es); también recabar información estadística que sea pública en el ayuntamiento y/o la comunidad autónoma donde se realizará el proyecto.






Dentro del proceso de la estrategia de Lisboa, que hemos explicado en la Primera Parte de la Guía, se han elaborado Indicadores de Inclusión Social; los datos para España proceden del Instituto Nacional de Estadística, INE. Para algunos de ellos, como la Encuesta de condiciones de vida, se dispone de datos desagregados por Comunidad autónoma.

Un indicador es un instrumento que sirve para mostrar algo que no conocemos, pero que resulta primordial para observar un fenómeno. El indicador siempre forma parte de un sistema de información. En cierto sentido podemos decir que constituyen la médula de un sistema de información, permiten definir qué datos y qué criterios se deben utilizar para su procesamiento.⁷³






Los Indicadores Primarios de inclusión social desarrollados por Eurostat (EU_SILC) cubren los siguientes temas:

- Riesgo de pobreza (Indicadores de 1,2 y 3) •se basan en la definición de la UE de “riesgo de pobreza” (hoga-







res que viven con ingresos que no superan el 60% de la mediana de la renta nacional; en España, esto es 630 euros mensuales para una sola persona, actualmente)

-  Desempleo y la falta de trabajo (4 y 5)
-  Bajo nivel de titulaciones y cualificación (6)
-  Situación laboral de las personas extranjeras (7)
-  Privación Material, vivienda, acceso a la atención sanitaria y bienestar infantil•juvenil (8,9,10 y 11).
-  El índice de Privación material es un indicador compuesto, en el que se incluye la carencia de, o falta de acceso a 4 (hasta 2009 eran 3) de los siguientes ítems:
 - Capacidad para hacer frente a un gasto imprevisto
 - Capacidad para pagar una semana de vacaciones anuales fuera del hogar
 - Capacidad para hacer frente a los gastos de vivienda (hipoteca o alquiler, servicios, créditos)
 - Comer una comida con carne, pescado o pollo cada dos días.
 - Mantener el hogar adecuadamente calefaccionado en invierno
 - Tener una lavadora
 - Tener un TV en color
 - Tener un teléfono
 - Tener un coche

Los **indicadores secundarios** están compuestos por desgloses detallados de tasas de riesgo de pobreza por:

-  Grupos de edad más pequeños
-  Tipo de hogar
-  Situación laboral
-  Tipo de vivienda
-  Adultos con bajos logros educativos y bajos niveles de alfabetización.

La Información de contexto cubre:

-  Desigualdad de ingresos medida como (S80/20), la relación de los quintiles de renta, y el coeficiente de Gini;
-  Disparidades regionales en las tasas de empleo y la esperanza de vida
-  Tasa de personas en riesgo de pobreza anclado en un punto en el tiempo, antes de las transferencias sociales
-  Distribución del desempleo los hogares por tipos de familias principales, trabajadores en riesgo de pobreza
-  Relación entre la asistencia social y las personas en situación de riesgo de nivel de pobreza y
-  Limitaciones (auto•valoradas) con respecto a las actividades cotidianas.

Esta información estadística se puede usar como referencia o marco, y se puede combinar con información estadística original, para hacer un análisis más completo.



La metodología cualitativa

Se refiere a la investigación que produce datos descriptivos que nos van a ser de utilidad para plantear adecuadamente cualquier proceso de intervención social. Cuando nos planteamos un proyecto, tenemos una serie de interrogantes vagamente formulados y un diseño de contenidos flexible.

Aunque sabemos cuáles son nuestras metas, necesitamos recoger una información sobre la que basar nuestra inducción. Para ese fin nos puede ser de utilidad la metodología de investigación cualitativa.

Los escenarios y los grupos de personas no son reducidos a variables, sino considerados como un todo. Con estas personas se trata de interactuar para entender lo que les sucede, tratando de no influir en las opiniones de las personas que son objeto del diagnóstico social, apartando las propias creencias y tratando de actuar de forma desprejuiciada. Los datos que nos van a interesar no son sólo los cuantificables, sino (siguiendo a la perspectiva fenomenológica) los aspectos simbólicos (el interaccionismo simbólico) y el sentido que las personas dan a su realidad, las explicaciones en sus propios términos (la etnometodología).

Métodos cualitativos



Entrevistas, historias y relatos de vida, grupos de discusión y observación.

- Profundiza en problemáticas específicas o grupos de riesgo
- Analiza las relaciones que se dan dentro de un colectivo
- Ayuda a conocer en profundidad, las necesidades y demandas de la población
- Favorece la mejora cualitativa de los servicios y prestaciones

Es importante señalar algunas características importantes de la investigación con metodología cualitativa:



Es inductiva o cuasi-inductiva; su ruta metodológica se relaciona más con el descubrimiento y el hallazgo que con la comprobación o la verificación.



Es holística. El investigador ve el escenario y a las personas en una perspectiva de totalidad.



Es interactiva y reflexiva. Los investigadores son sensibles a los efectos que ellos mismos causan sobre las personas que son objeto de su estudio.



Es rigurosa aunque de un modo distinto al de la investigación denominada cuantitativa. Los investigadores

cualitativos buscan resolver los problemas de validez y de confiabilidad por las vías de la exhaustividad (análisis detallado y profundo) y del consenso intersubjetivo. (Interpretación y sentidos compartidos).

Vamos a ver a continuación algunas de las principales técnicas de la metodología cualitativa ortodoxa o lineal y, posteriormente, entraremos en la IAP.⁷⁴

Entrevistas

La entrevista de investigación cualitativa trata de describir los significados de los temas centrales del universo vital de los sujetos. La principal tarea en la entrevista es comprender el significado de lo que los entrevistados dicen. En general, se obtiene una mayor proximidad que si se administra un cuestionario telefónico, electrónico o incluso presencial, pero estandarizado. Existen problemas que se derivan de los costes unitarios (en tiempo de las personas entrevistadora, en transcripción y en análisis, lo que redundaría en costes económicos) y, como todos los métodos cualitativos, de las inducciones que se hacen a partir de una muestra de personas necesariamente reducidas.

Puede tratarse de entrevistas informales, donde la persona entrevistadora sigue la corriente un poco a la persona entrevistada, para que se relaje y elabore, sin sentirse constreñido o cuestionado por su interlocutor. Cuando se opta por este método es porque se va a priorizar el discurso textual de la persona entrevistada, para lo

cual lo mejor es dejarle libertad de expresión (como sucede con los talleres de auto-expresión, en última instancia)

Pero, en general, detectamos tres tipos de entrevistas formales: las estructuradas, las semi-estructuradas y las abiertas, según el grado de libertad para abordar temas o dejar abierto el diálogo a la improvisación y la espontaneidad, con respecto a un cuestionario. Evidentemente, cuanto más abiertas (o menos estructuradas, con menos "guión"), más difícil es el trabajo analítico y comparativo.

El cuestionario-guión es una pieza fundamental de la entrevista. Es la principal fuente por la que se obtendrá la información y, a la vez, es la forma en que establecemos el contacto con la persona entrevistada, el lenguaje que se emplea, las sugerencias o cuestiones que se implican en las preguntas, incluso la relación de respeto mutuo puede verse implicada. Suelen centrarse en la descripción de "estados" y de "procesos".

Las entrevistas telefónicas también son útiles como fuente de información, sobre todo en relación con el esfuerzo alternativo que significaría reunir a todas las personas a entrevistar en un único sitio... o a tener que entrevistar, a cada uno, en su respectivo domicilio. Sin embargo, también tienen el problema de que el contacto humano no se produce en toda su intensidad, dado que está restringido a la voz y sus entonaciones, mientras que en el método presencial la vivencia es más directa y plena, ampliándose al resto de sentidos. Por otra parte, la llama-



da de teléfono puede ser inconveniente para la persona entrevistada, quien la puede valorar como intrusiva o inoportuna, lo cual no significa siempre que no la haga, sino que “la hace a disgusto”, con los consecuentes sesgos negativos con los que pueden cargarse las respuestas. Finalmente, hay gente en situación de exclusión que no tiene teléfono (aunque crecientemente hay personas que sí lo consideran prioritario, especialmente si se trata de un teléfono móvil, porque implica tener al menos la posibilidad de ser localizado, aun si no se tiene hogar).

De más está decir que, en el caso de ciertas discapacidades que afectan el habla y la audición, este método se debe adaptar forzosamente.

Cuando realizamos entrevistas personales, las personas entrevistadoras debemos seguir una serie de principios, que van a facilitar la comunicación productiva y el resultado exitoso de la técnica. Se deberá ofrecer confianza a las personas entrevistadas, obtener su colaboración mediante una motivación positiva, conseguir que no oponga barreras psicológicas, profundizar suficientemente. y también se deberá prestar atención al lenguaje no verbal tanto propio, como del entrevistado.

Historias de vida – relatos de vida

La historia oral como proceso descriptivo y narrativo es tan antiguo como la historia misma, de modo que en sociedades ágrafas era la transmisión oral la forma de per-

petuar los acontecimientos, conocimientos y saberes. En este ámbito, las historias de vida destacan el proceso de comunicación y desarrollo del lenguaje para reproducir una esfera importante de la cultura coetánea del informante y su aspecto simbólico e interpretativo, donde se reproduce la visión y versión de los fenómenos por los propios actores sociales.

Al concepto de «historia de vida», como técnica etnográfica, es necesario realizarle algunas precisiones: por «historia» entendemos la historia en minúsculas, no se refiere a las hazañas de héroes y grandes conquistadores, hombres de ciencia, políticos o banqueros famosos; mas al contrario, es el reflejo de una vida sencilla, sin fama ni gloria. En cuanto al término «vida», también se diferencia de las biografías que narran los escritores o las memorias que describen personas de relevancia política, histórica o social; más bien es el relato contado en primera persona por un protagonista cualquiera, de «un hombre de la calle»; aunque ha de ser una persona que se exprese con cierta fluidez y venga acompañado de una buena dosis de memoria.

Las historias de vida deben tener rigor en el método y llevarlas a efecto necesita de bastantes contactos, entrevistas y búsqueda de documentos para contextualizarlas. También es obligado que el investigador inicie su trabajo con una «fase de preparación teórica», donde diseñe el proceso que luego se pretende seguir. En esta fase, delimita los objetivos principales. Si ésta no se realiza perfectamente la información extraída puede no ser de utilidad a los objetivos perse-

guidos. A continuación se procederá a la selección de informantes y realización de las entrevistas, que estarán en función y bajo los criterios teóricos que concuerden con los objetivos previstos. Tampoco se han de pasar por alto narraciones autobiográficas ya elaboradas, documentos personales en general que nos pueda llevar a buenos informantes, aunque en muchos casos, ya lo sabemos, es el azar el que te lleva a ellos.

Finalmente, como la narración incluirá aspectos emocionales de la persona, quien realice la investigación debe saber guardar una «distancia». Si ésta es necesaria en otras técnicas, en la narración autobiográfica hay que ser aún más escrupuloso: mostrar una postura neutra ante lo relatado, ya que cualquiera otra posición (empatía o antipatía) puede degenerar la información en un relato imaginario, donde se mezcla con facilidad la información ficticia o, por el contrario, una transmisión entrecortada, tediosa, sin interés, por parte del informante, ocultando datos y aspectos que a posteriori pueden ser valiosos. No significa esto que el clima de comunicación sea negativo; muy al contrario, entre el informante y el investigador ha de existir un ambiente cordial y distendido y de confianza, pero no de complicidad manifiesta.⁷⁵

Para ejemplos de relatos de vida (algo más reducidos que las historias de vida, porque se restringen cronológicamente en la narración, pero también en la dimensión del discurso), ver el Informe anual sobre vulnerabilidad social de Cruz Roja, 2006 y 2007, en su apartado “Relatos de vida”: <http://www.sobrevulnerables.es>

Grupos de discusión

Los pasos clave para la aplicación de la técnica de grupos de discusión pasan por la selección del número idóneo de integrantes (entre 7 y 10), producto de una selección conciente de acuerdo con criterios de cierta representatividad. La elección y configuración del espacio adecuado y la elaboración de una Guía para la dinámica del grupo, donde quede claro el papel que juega el moderador.

En estos grupos no sólo se van a analizar contenidos, sino dinámicas entre los miembros.

La interacción y las dinámicas dentro de los grupos nos van a permitir detectar motivos y observar actitudes que no se verían tan claramente en las entrevistas individuales. Se trata de una técnica muy útil para observar las reacciones ante determinadas propuestas, anuncios, elementos audiovisuales, etc.

Los grupos pueden tener una sola sesión o ser de múltiples sesiones. Puede elegirse, como se ha dicho, una muestra representativa del conjunto de personas – diana, de acuerdo con datos sociodemográficos (criterios estadísticos), o bien una muestra intencional/dirigida, en la que se establece una discriminación por algún criterio, como el nivel de cualificación, de experiencia u otros, dentro del conjunto de personas – diana.

El papel de la persona que modera es clave en el desarrollo del grupo, ya que debe mantener viva una dinámica apropiada, generar interés hacia el tema, moderar las intervenciones, evitar que se subdivida el



grupo en varios grupúsculos y debe seguir un guión prefijado, todo ello tratando de ser lo menos intervencionista posible.

Los grupos no sirven para cualquier propósito, sirven especialmente para tomar decisiones generales, obtener conocimiento de cuestiones globales y, como se ha dicho, observar las reacciones que se generan entre las personas participantes.

Observación participante

La observación implica un grado de interacción social entre el investigador y los informantes, durante la cual se recogen datos de modo sistemático y no intrusivo. El diseño de investigación en la observación participante es flexible, antes y durante el proceso, sus rasgos evolucionan a medida que operan, no predefinen la naturaleza de los “casos” -escenarios o informantes-que habrán de estudiar.

El escenario ideal de investigación es al que el investigador obtiene fácil acceso, establece una buena relación inmediata con los informantes y recoge datos directamente relacionados con sus intereses.

Para realizar la observación recurrimos a las habilidades de la vida cotidiana, como **observar, escuchar, hablar**. Esta técnica, aparentemente sencilla, puede tener características diferentes, según se la enfoque.

Según el tipo de presencia y contacto que se tiene con las personas observadas, se puede tratar de una observación encubierta, cuando se quiere pasar desapercibido porque es más conveniente observar a la

gente sin que se percate de que es observada. Por ejemplo, cuando se hacen grabaciones de video de grupos de personas que desconocen que están siendo filmadas y se hacen análisis a posteriori. Este no es el medio ideal, debido a las objeciones éticas que lógicamente se pueden hacer sobre la violación de la intimidad, de la privacidad, aunque sea teóricamente en beneficio de dichas personas. En el caso de España, se puede estar violando la Ley Orgánica de protección de datos. Evidentemente, cuando esto no sucede y la observación está avisada a los actores, se trata de una observación al descubierto.

Pero esto no quiere decir que se intervenga, necesariamente. Podemos optar por hacer que nuestra presencia pase lo más desapercibida posible; por ejemplo, si se trata de menores a quienes queremos ver jugar, interactuar con sus pares, de forma relajada, para detectar los problemas que pueden existir. Sin embargo, podemos plantear una observación más participante. Las condiciones en que se realice la observación surgirán del equilibrio entre las necesidades del investigador y el tiempo permitido por los informantes.

Pero esto no quiere decir convertirse en el protagonista. Si somos observadores participantes debemos comportarnos de manera de no representar un evento intrusivo, permaneciendo relativamente pasivos durante nuestro trabajo, lo que relega el trabajo de recolección de información a segundo plano. Es importante asegurarse que cada persona que actúa en el escenario acepta y conoce la identidad y función del investigador.

Matriz de observación participante

- La planificación tiene que tener al menos tres actos: la selección de la observación, la negociación, y la realización.
- Se ha de estar atento a lo que se hace, a lo que se dice y a quienes y con quienes dicen y hacen. Se ha de aplicar permanentemente la escucha activa. Sin descartar la entrevista abierta, se ha de anotar todo aquello que creemos que puede ser relevante. Se ha de aprovechar cualquier acontecimiento que tenga lugar para entablar una conversación que aborden temas y aspectos de la investigación en curso. Todo se ha de ir anotando en el diario de campo, que nos ha de acompañar desde el principio y más allá del trabajo de campo.
- En el diario de campo se ha de describir las actividades [qué, quién, dónde, cuándo], se ha de dar cuenta del contenido de las conversaciones y se han de exponer las reflexiones que nos han suscitado la observación realizada, así como las dudas, temas, cuestiones y aspectos que habremos de abordar en las siguientes observaciones.

OBSERVACIÓN PARTICIPANTE						
ACTOS						
	DÓNDE	QUIÉNES	CUÁNDO	QUÉ HACEN QUÉ DICEN	POR QUÉ Y PORQUÉ	TAREAS SUGERIDAS
OBSERVACIÓN	A					
	B					
	C					
	D					

Se hace evidente la necesidad de establecer un buen rapport con las personas con quienes se tratará durante el proceso a través de, por ejemplo, el completo respeto por sus rutinas y métodos, el evidenciar los aspectos en común, ayudar a la gente que se desempeña en el escenario, demostrar humildad y apertura, además de un gran interés por los temas expresados espontáneamente. Si es importante para las personas que componen el escenario, el que el investigador participe de las actividades, éste debe hacerlo, pero resguardando la división entre su rol de participante activo y observador pasivo.

(Desde el punto de vista de la IS): “La necesidad sería la percepción del problema importante común que afecta negativamente al nivel de bienestar de un grupo dado de personas, y que podría ser solucionado (o reducido su impacto negativo de manera significativa) mediante una o varias acciones sistemáticas de intervención social”.

Análisis de Necesidades

Mediante el empleo de una o varias de las técnicas, el proceso de intervención social debe efectuar un “Análisis de Necesidades”, ya que cualquier acción social que se planee debe responder a las necesidades de los grupos de población a los que se dirige.



La primera cuestión que hay que resolver es la definición de necesidad. Aquí ofrecemos una que es de carácter pragmático:

En esta definición hay tres aspectos fundamentales:

1) Identificar, en este caso, implica conocer aquellos problemas en materia de necesidades básicas. Se definen como “problemas”, debido a que su insatisfacción o satisfacción parcial genera graves perjuicios en las personas afectadas.

2) Las personas identifican las necesidades en relación a unas circunstancias concretas. La definición de la población objetivo y las características del entorno constituyen dos elementos fundamentales, así como la incorporación de los factores transversales que intervienen.

3) Identificar la necesidad conlleva la búsqueda de soluciones potenciales.

Los campos de proximidad donde se plantean estos problemas podrían ser los siguientes:

Necesidades (proximidad)

- INFORMACION
- HABILIDADES SOCIALES
- AUTONOMIA FISICA Y PSIQUICA
- RELACION CONVIVENCIAL
- ORGANIZACION DE LA UNIDAD CONVIVENCIAL
- FORMACION
- TRABAJO
- NIVEL ECONOMICO
- VIVIENDA
- PARTICIPACIÓN
- ACEPTACIÓN SOCIAL

La segunda cuestión sería la de tomar una decisión sobre la metodología a seguir. Si optamos por un enfoque IAP (Investigación-Acción-Participativa) tendremos que **trabajar con el grupo**, empleando herramientas que sirven para la detección e identificación de las necesidades de las personas participantes en la intervención social. Recordemos que el elemento distintivo de este enfoque es que la participación en el diagnóstico **es parte del proceso de intervención**, mientras que a través de la metodología cualitativa lineal (ortodoxa o top-down) que hemos visto hasta ahora las personas sólo cuentan en tanto informantes.

Seguidamente daremos cuenta de algunos de ellos.

Talleres de autoexpresión

Como su nombre lo indica, lo que se prioriza es la expresión como objetivo principal. Los talleres de este tipo consisten en un grupo de entre 7-10 personas que comparten una problemática común, como por ejemplo “ser madres adolescentes en riesgo de exclusión” o “personas mayores que cuidan a otros mayores dependientes”, “hombres con alcoholismo severo y sin empleo”, “adolescentes con anorexia diagnosticada”, “familias habitantes de un poblado de chabolas”...

Efectivamente, se trata de talleres de diálogo con la mínima intervención por parte de la persona facilitadora, en los que las personas que participan experimentan ellas y/o sus familias directamente el problema o necesidad. Se les reúne, simplemente, para que hablen libremente de sus emociones (conflictos, miedos, angustias, temores, esperanzas) y experiencias vitales y, si surgieran, de las vías que estiman serían las correctas para salir de esas circunstancias de dificultad. Las personas que facilitan solicitan permiso para grabar los diálogos y luego transcribirlos textualmente, cambiando los nombres y datos personales. De este modo, **el discurso se expresa, pero no se reinterpreta; el producto es lo más textual posible y siempre estará disponible como insumo original.** A efectos prácticos de orientar la intervención, se realiza un análisis cualitativo breve (con orientación del interaccionismo simbólica), para detectar los grandes temas, el aborda-

je que hacen las diferentes personas de los mismos, las propuestas que surgen de ellos, las barreras y obstáculos a los que se enfrentan, las salidas que perciben, etc. En la web www.practicasinclusion.org se pueden encontrar decenas de ejemplos de estos talleres, en los que se abordan numerosos temas.

Esta práctica también podría una primera puesta en común para abordar un trabajo social o terapéutico con el grupo. Una segunda fase consistiría en devolver al grupo su propio discurso, las transcripciones del taller, para que reaccionen y expongan sus opiniones sobre lo dicho en ellos. Con las conclusiones que se obtengan de este trabajo y, según el criterio técnico de las personas que dirijan el mismo, esta fase podría ser el tránsito a otras técnicas participativas que implican mayor sistematización y que se presentan aquí, a continuación, como por ejemplo el Árbol de problemas.

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN

Elaboración de tabla de participantes

GRUPOS	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	RECURSOS Y MANDATOS	CONFLICTOS POTENCIALES



La autoexpresión como método participativo se ha impulsado con la Estrategia de Lisboa lanzada en el año 2000, en la que se viene hablando recurrentemente sobre la participación de los propios afectados así como de todos los agentes sociales intervinientes en la lucha contra la vulnerabilidad y la exclusión social. En el II Plan de Acción Nacional para la Inclusión Social (2003-2005) del Reino de España, se incorporaba, así mismo, la participación y **autoexpresión de las personas** que padecen exclusión social en los programas de los

que son beneficiarias. Desde entonces, este concepto, a la vez técnica, ha estado exitosamente ligado a la participación y al insumo de información directa, por parte de las personas afectadas, acerca de sus circunstancias, la valoración de las mismas, y sus estrategias de afrontamiento. Estos planes daban cuenta de la tradicional minusvaloración que se ha venido teniendo respecto a los aportes que los y las propias personas beneficiarias de los proyectos pueden hacer a estos.

Participar además es útil

La autoexpresión de las personas en situaciones de vulnerabilidad es fundamental en todo momento. Es importante conocer esas opiniones, especialmente en todas las fases del ciclo del proyecto, porque son ellas las verdaderas expertas...

Por eso, nos preguntamos si nuestras prácticas dan lugar a la participación de las propias personas afectadas en las distintas fases del mismo? ¿En todas ellas?

Nuestro proyecto ¿favorece la participación de voluntariado?

¿Cómo participa el personal técnico?

- Para expresar los que nos pasa
- Para actuar y cambiar
- Dar salida a las capacidades que todos tenemos
- Para que las opiniones sean tenidas en cuenta
- Para que los derechos de igualdad de condiciones sean respetados

Otros enfoques participativos

La planificación participativa comprende el proceso facilitado por personal técnico en el cual hombres y mujeres deciden participar e identifican, plantean, discuten y definen los objetivos, metas, actividades y otros elementos socioculturales y técnicos, a fin de formular y ejecutar proyectos que respondan a sus necesidades y que estén en función de una distribución equitativa de los beneficios.

Es un proceso flexible y dinámico de negociación en el cual sus beneficiarios tienen la posibilidad de intervenir ampliamente en las decisiones para solucionar los problemas priorizados, asegurar que los beneficios que se generen estén ajustados a sus aspiraciones, y que las estrategias para lograrlos estén de acuerdo con sus condiciones sociales, culturales, ambientales, y con los recursos disponibles. Cada actor involucrado tratará de influir en las decisiones, para balancear sus costos (aportes y esfuerzos) contra los beneficios esperados.

Este es un proceso de enseñanza -aprendizaje continuo y transformador.

Presentamos seguidamente algunas de las técnicas participativas que se pueden emplear para este tipo de trabajo de planificación.

Lluvia de ideas o brainstorming

La lluvia de ideas o brainstorming, también denominada tormenta de ideas, es una herramienta de trabajo grupal que facilita el surgimiento de nuevas ideas sobre un tema o problema determinado. La lluvia de ideas es una técnica de grupo para generar ideas originales en un ambiente relajado.

Esta herramienta fue ideada en el año 1941 por Alex Faickney Osborn, cuando su búsqueda de ideas creativas resultó en un proceso interactivo de grupo no estructurado que generaba más y mejores ideas que las que los individuos podían producir trabajando de forma independiente; dando oportunidad de hacer sugerencias sobre un determinado asunto y aprovechando la capacidad creativa de los participantes.

La principal regla del método es *aplazar el juicio*, ya que en un principio toda idea es válida y ninguna debe ser rechazada. Habitualmente, en una reunión para resolución de problemas, muchas ideas tal vez aprovechables mueren precozmente ante una observación "juiciosa" sobre su inutilidad o carácter disparatado. De ese modo se impide que las ideas generen, por analogía, más ideas, y además se inhibe la creativi-

dad de los participantes. En un brainstorming se busca tácticamente la cantidad sin pretensiones de calidad y se valora la originalidad. Cualquier persona del grupo puede aportar cualquier idea de cualquier índole, la cual crea conveniente para el caso tratado. Un análisis ulterior explota estratégicamente la validez cualitativa de lo producido con esta técnica.

A continuación la técnica puede ser complementada con otras como la clasificación de ideas, la selección de ideas y la cuantificación y jerarquización de ideas.

Open Space

La técnica del Open Space permite conseguir, de un grupo numeroso de personas y en un mínimo tiempo, las mejores ideas alrededor de una o varias grandes materias ("tracks") sobre un gran tema. En un Open Space los asistentes se auto-organizan proponiendo los temas y programando una serie de reuniones que van a tener lugar justo a continuación. Suele durar entre medio día y hasta dos días completos. Las reuniones pueden tener lugar simultáneamente y los asistentes son libres de decidir a qué sesiones quieren asistir y de cambiar de reunión en cualquier momento.⁷⁶

El trabajo con este método está muy rodado como técnicas o dinámicas de trabajo en grupos grandes. Los resultados varían en calidad y cantidad, pero siempre que se lleve a cabo en las condiciones adecuadas, se podrá conseguir la mejora del espíritu de trabajo en conjunto o en equipo, el refuerzo



FORO DE OPEN SPACE



Fuente: Elaboración propia

de la idea de horizontalidad, la capacidad de analizar aspectos que realmente resultan interesantes a los participantes... Con la "ley de los 2 pies" la gente está motivada a moverse entre las reuniones, para averiguar qué están discutiendo los otros grupos, o si no siente que esté aportando o aprendiendo en el grupo en el que se ha apuntado. Este principio es positivo y refuerza la capacidad de autonomía de las personas participantes.

Talleres del futuro

Robert Jungk, filósofo y sociólogo destacado dijo: "Actualmente, se pone un empeño casi exclusivo sobre lo que ha pasado, y lo que se ha hecho. Mañana un tercio de todas las lecciones y ejercicios deberán ser sobre crisis anticipadas y sobre las posibles respuestas del futuro a los desafíos que se nos presenten."

En 1981 R. Jungk y N. Müllert presentaron una metodología concreta y práctica para ayudar a concretar esta visión: los "talleres del futuro", contenida en el libro "Los talleres del futuro, Caminos para revivir la Democracia".

Los Talleres de Futuro son originalmente un foro donde los ciudadanos/as pueden diseñar los escenarios de un futuro deseable (por imposible que pueda parecer a primera vista). Son una técnica social de solución de problemas y un instrumento de trabajo grupal creativo. Apunta al desarrollo de la fantasía social y la aplicación de sus resultados en la práctica.

DAFO

El Análisis DAFO (en inglés, SWOT - Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) es una metodología de estudio de la situación competitiva de una institu-




LOS TALLERES, A TRAVÉS DE SUS FASES, SIRVEN PARA LOGRAR...


- (1) Identificar, explorar y abordar todas las cuestiones más importantes.
- (2) Reunir nuevas ideas, recursos y personas y conectados a estas cuestiones.
- (3) Documentar todo esto en un texto claro y conciso.
- (4) Establecer temas estratégicos, prioridades claras, medidas para tomar acciones inmediatas.

ción/empresa/entidad en su mercado (situación externa) y de las características internas (situación interna) de la misma, a efectos de determinar sus Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades. A veces, se le puede encontrar en los textos como FODA, invirtiendo el orden de los términos.

La situación interna se compone de dos factores controlables: fortalezas y debilidades, mientras que la situación externa se compone de dos factores no controlables: oportunidades y amenazas.

Es la herramienta estratégica por excelencia más utilizada para conocer la situación real en que se encuentra la organización. Durante la etapa de planificación estratégica y a partir del análisis DAFO se debe poder contestar cada una de las siguientes preguntas:

-  ¿Cómo se puede explotar cada fortaleza?
-  ¿Cómo se puede aprovechar cada oportunidad?
-  ¿Cómo se puede detener cada debilidad?

 ¿Cómo se puede defender de cada amenaza?

De la combinación de fortalezas con oportunidades surgen las potencialidades, las cuales señalan las líneas de acción más prometedoras para la organización.

Las limitaciones, determinadas por una combinación de debilidades y amenazas, colocan una seria advertencia.

Mientras que los riesgos (combinación de fortalezas y amenazas) y los desafíos (combinación de debilidades y oportunidades), determinados por su correspondiente combinación de actores, exigirán una cuidadosa consideración a la hora de marcar el rumbo que la organización deberá asumir hacia el futuro deseable.

A la hora de identificar unas acciones y formular una propuesta, es extremadamente útil hacer un DAFO para determinar las propias fuerzas, las limitaciones, lo que se puede ganar y perder, así como para estimar el coste-beneficio de emprender la iniciativa.



En el Anexo 1 os proponemos un ejemplo de análisis DAFO, aplicado al problema de la falta de desarrollo de una mancomunidad rural en España.

Árbol del problemas

Para realizarlo, establece una herramienta básica utilizada hace muchos años por los japoneses para analizar factores críticos de una situación: El árbol de problemas. Este instrumento, es un mapa conceptual que recoge las problemáticas principales que tenemos en nuestra región o comunidad y las articula a través de relaciones de causa-efecto.

Un problema es una situación que denota inconveniencia, insatisfacción o un hecho negativo. También puede definirse como un estado o situación insatisfactoria, que no puede ser resuelta en forma autónoma por los afectados.

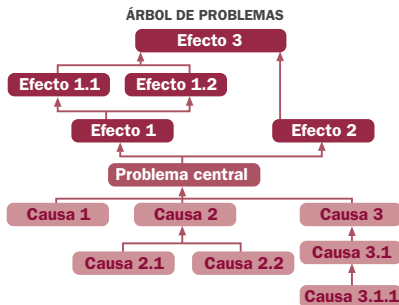
Uno de los problemas más importantes que podemos encontrar a la hora de formular adecuadamente un proyecto de intervención es determinar exactamente nuestro objetivo, sus causas (¿por qué? ¿a qué se debe?) y sus consecuencias (¿qué efectos desencadena?). Esto parece obvio, pero en la práctica se suelen confundir. Este ejercicio de árbol de problemas nos puede ser de gran utilidad, si lo hacemos con cuidado y buscamos la coherencia de los elementos o factores que van apareciendo.

- El problema central se ubica en el tronco del árbol.
- Las causas se desprenden del tronco hacia abajo, es decir, corresponden a las raíces del árbol.
- Los efectos se ubican hacia arriba, representando a las ramas del árbol.

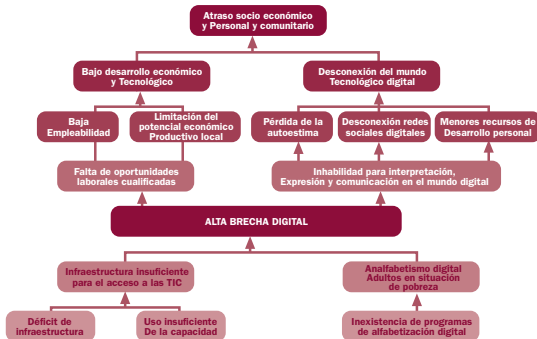
Para realizar un árbol de problemas

- Identificar todos los problemas existentes (en estado NEGATIVO) mediante una lluvia de ideas.
- Priorizar, detectar el problema más importante o que más afecta al grupo.
- Una vez identificado el problema central, los demás problemas se colocan como causas y efectos del mismo. Los más directos, más cerca del mismo; los indirectos, más lejos.

- El análisis concluye cuando el equipo de planificación está convencido de las relaciones de causa-efecto de la situación insatisfactoria que se está analizando.



UN EJEMPLO: PROBLEMA ALTA BRECHA DIGITAL



LA ETAPA DE PLANIFICACIÓN-PROGRAMACIÓN

Después de la identificación de la población-diana con la que se va a participar, de los problemas existentes en materia de necesidades y de déficit importantes en su bienestar, y de las interrelaciones entre los

diferentes factores conocidos, es necesario establecer las posibles soluciones.

Para ello, se deben determinar las metas, los objetivos generales, los objetivos específicos, las actividades, los resultados esperados. Todos ellos serían los mecanismos y los caminos que permitirán resolver los problemas/las deficiencias que se han detectado.



Para lograrlo, es necesario establecer los pasos en una coordenada temporal, la calendarización, y la dotación de recursos, que se establece mediante un presupuesto.

Ambos instrumentos nos permitirán valorar la viabilidad de las acciones propuestas, es decir no se podrá conseguir cumplir objetivos de largo plazo si el tiempo es insuficiente, no se podrá alcanzar el impacto previsto, si los recursos disponibles (personal, voluntarios, dotación en metálico, etc.) es insuficiente.

Cuando el marco lógico del proyecto se concreta en un documento con un formato determinado se suele denominar la **Memo-ria del proyecto**.

Veremos a continuación los principales componentes de la programación o planificación.

Análisis de alternativas

Una vez terminado y consensuado el análisis de los problemas, la siguiente etapa es

la formulación de los objetivos del proyecto. Mediante la metodología del Marco lógico daremos la vuelta a lo que son situaciones negativas o insatisfactorias, hacia realidades deseables o positivas. Para ello, el árbol de problemas se transforma en un árbol de objetivos similar al anterior, donde los problemas formulados negativamente, son reformulados positivamente.

Se trata de convertir el análisis de una dinámica de causa-efecto en una relación medios-fin. Lo que era nuestro problema principal, en síntesis, va a ser ahora nuestro objetivo principal.

Ahora que sabemos cuáles son los fines, debemos explorar los mejores caminos para llegar a ellos. Es decir, trabajar en la identificación de las alternativas que tenemos para conseguir ese objetivo principal. Para ello, conviene seguir un proceso sistemático como el que presentamos a continuación:

IMPLEMENTAR ALTERNATIVAS

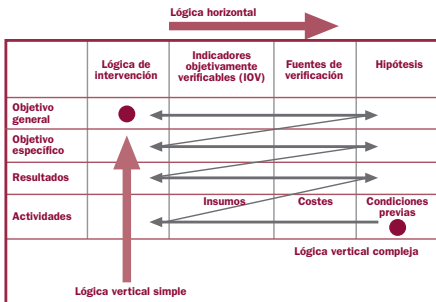


Una vez que tenemos el panorama de las posibles alternativas/soluciones recogido en un gráfico, como veremos, es el momento de identificar nuestra alternativa de intervención. De todas las opciones que nos ofrece el árbol de objetivos, algunas de ellas son a simple vista, potencialmente más factibles y viables que otras. Por ello es importante valorar todas ellas cuidadosamente y decidir cuál o cuáles tienen más

posibilidades de llevarse a cabo exitosa, eficaz y eficientemente.

Matriz de planificación

Una vez que hemos logrado decidir qué alternativa o estrategia deseamos implementar, es el momento de detallar la planificación del proyecto mediante la construcción de una matriz de planificación del proyecto (MPP).



Esta lógica se basa en dos tipos de relaciones:

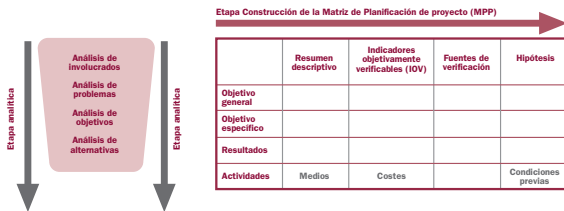
- La lógica vertical, que se refiere a la tradicional relación entre actividades, resultados y objetivos, así como a las posibilidades de que se cumplan a partir de una hipótesis.
- La lógica horizontal, que completa a la anterior, donde se establecen aquellos mecanismos para evaluar la intervención, a través de indicadores y medios de verificación.

Los supuestos o condiciones previas

A la hora de plantear una posible actuación hay que tener en cuenta también los "supuestos", aquellas condiciones que tienen que darse para que el proyecto pueda llevarse a cabo y se alcancen los objetivos planteados. Los supuestos identifican claramente lo que está fuera del control de los actores y preferentemente deben ser formulados como condiciones positivas.



- El EML se estructura a través de dos grandes momentos diferenciados, pero muy relacionados entre sí:
- La etapa de análisis.
 - La etapa de programación o construcción de la matriz de planificación.



La lógica vertical

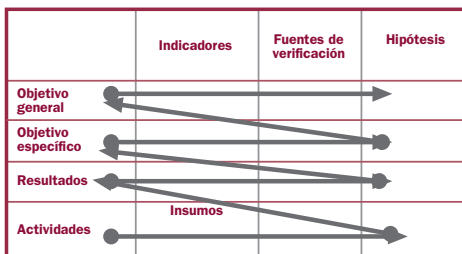
Relaciona de la siguiente forma las actividades, los resultados y los objetivos: a partir de la realización de unas actividades se irán alcanzando unos logros intermedios (resultados) que si se cumplen lograran el objetivo del proyecto (el objetivo específico) y contribuirán de alguna forma a impactar en el objetivo general. Todo esto se cumplirá, si -y solo si- las hipótesis se cumplen para cada nivel.

Lógica horizontal

La lógica horizontal es complementaria a la vertical y establece los elementos vinculados al seguimiento y la evaluación. Si observamos la matriz de planificación en su lógica vertical, encontramos elementos típicos de cualquier formulación de proyectos sociales (objetivos, resultados, actividades y presupuesto). La lógica horizontal, por su parte, es la que establece las relaciones entre esa intervención y la evaluación de la misma. El EML incorpora a su matriz de planificación indicadores meta y fuentes (o medios) de verificación para el seguimiento y la evaluación posterior.

	Intervención	Indicadores	Fuentes de verificación	Hipótesis
Objetivo general	Es el objetivo de nivel superior al que debe contribuir el proyecto a largo plazo. Pueden existir otros proyectos que contribuyan al alcance de este objetivo general.			Son condiciones que existan en el medio (entendido como entorno), pero que escapen al control directo de la intervención. Estos factores, ajenos al control del proyecto, pueden convertirse en factores de riesgo o de éxito para que la lógica de intervención se cumpla. Hay factores que afectan a las metas, a los resultados e, incluso, a las actividades. Es decir, habrá que identificar qué hipótesis deben darse en contexto del proyecto para que las actividades puedan convertirse en resultados, los resultados permitan alcanzar el objetivo del proyecto, y contribuir en alguna medida, al objetivo general o de largo plazo. Si existen factores muy probables de ocurrir que ponen en alto grado de peligro la ejecución del proyecto (factores letales), ésta será una señal sobre la necesidad de reformulación.
Objetivo específico	Establece el propósito operativo del proyecto, la situación que se espera permanezca como consecuencia del logro de los resultados.			
Resultados	Son los productos de corto plazo que el proyecto puede generar como consecuencia de la realización de sus actividades.			
Actividades	Son acciones necesarias para transformar los insumos dados en resultados planificados dentro de un periodo específico.	Insumos	Costes	
		Son las "materias primas" de un proyecto para producir los resultados pequeños (personal, equipos, servicios, etc.).	Son la introducción de los insumos a su valor monetario. Los fondos que necesitamos para poder contribuir a unos resultados.	

MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO



Estructura del marco lógico resultante

	Resumen descriptivo	Indicadores Objetivamente Verificables (IOV)	Fuentes de verificación	Hipótesis
Objetivo general		Para cada nivel de la lógica vertical debe establecerse una unidad de medida de logro. Los indicadores permiten a las personas gestoras del proyecto y al equipo evaluador, observar los logros del proyecto y en qué medida se consiguen	Indican de dónde se tomará la información necesaria para comprobar el cumplimiento de los indicadores. Las fuentes deben proporcionar información referente al nivel de ejecución de cada uno de los niveles de la lógica vertical.	
Objetivo específico				
Resultados				
Actividades		Insumos	Costes	

Formulación de Presupuestos Antes de comenzar

Cuando estés desarrollando un presupuesto, no se debería improvisar a medida que se ejecuta. Al igual que en todo buen ejercicio de administración de una organización, un buen ejercicio presupuestario implica claridad de propósito, planificación detallada y pensamiento considerable.

Estas son algunas de las preguntas iniciales que se deberán responder en la preparación presupuestaria:

1. ¿Qué es un presupuesto, quién debería participar en su elaboración y por qué presupuestamos?

Un presupuesto es un documento que traduce los planes en dinero: dinero que necesita gastarse para conseguir tus actividades



El presupuesto

- El presupuesto indica cuánto dinero se necesita para llevar a cabo las actividades.
- El presupuesto obliga a pensar rigurosamente sobre las consecuencias de tu planificación de las actividades. Hay momentos en los que la realidad del proceso presupuestario obliga a replantearse los planes de acción.
- Si se utiliza de manera correcta, el presupuesto indica cuándo se necesitarán ciertas cantidades de dinero para llevar a cabo las actividades.
- El presupuesto permite controlar los ingresos y gastos e identificar cualquier tipo de problemas.
- El presupuesto constituye una buena base para la contabilidad y transparencia financiera. Cuando todos pueden ver cuánto debería haberse gastado y recibido, pueden plantear preguntas bien fundadas sobre discrepancias.
- No se puede recaudar dinero de donantes a menos que se tenga un presupuesto. Los donantes utilizan el presupuesto como base para decidir si lo que se solicita es razonable y está bien planificado.

planificadas (gasto) y dinero que necesita generarse para cubrir los costes de finalización del trabajo (ingresos). Consiste en una estimación o en conjeturas hechas con fundamento sobre las necesidades en términos monetarios para realizar el trabajo previsto.

2. Con respecto a las actividades previstas ¿cómo calculamos los costes de todo lo que necesitamos tener en cuenta?

El cálculo de costes ayuda a determinar de manera realista lo que costará poner en práctica el plan operacional.

Cuando se implementa un proyecto, se necesita utilizar una amplia serie de aportaciones. Estas aportaciones incluyen a personas, información, equipamiento y destrezas. La mayoría de ellas implicarán un coste añadido, que es el que ha de ser calculado para desarrollar un presupuesto.

Algunos gastos que se tienen que calcular, pero que se olvidan frecuentemente, son los siguientes:

- Costes iniciales: suponen gastos para una nueva organización o proyecto como la búsqueda a gran escala de personal, la mudanza, las alteraciones inmobiliarias, el lanzamiento del proyecto u organización.
- Investigación y desarrollo: asesoramiento, evaluación de las necesidades, procesos de planificación.
- Participación y gobierno: el establecimiento de la estructura, la búsqueda de personal, el desarrollo y aceptación de unos estatutos, la formación de los voluntarios/as.
- Marketing y relaciones públicas
- Sensibilización y divulgación de las características y los resultados del proyecto
- Posible sustitución de bienes de capital.
- Costes de seguimiento y evaluación interna. Particularmente, se suelen planificar reuniones, pero un error habitual es no presupuestarlas. Tam-

poco se suelen considerar los gastos generados por las evaluaciones participativas.

- Costes financieros, si hay que realizar transferencias, cambios de moneda, etc.

Los costes se pueden clasificar del siguiente modo:

- **Costes operacionales: costes directos** resultantes de la realización del trabajo. Por ejemplo: el coste del alquiler de instalaciones para la celebración de actos, la impresión de una publicación, los viajes en donde se van a llevar a cabo los trabajos de campo; también se podrían incluir materiales, equipamiento, transporte y servicios.

- **Costes de personal:** costes del personal que va a ejecutar las acciones principales que se prevén en las actividades. Estos costes incluyen sus salarios, tanto la parte de la seguridad social de la empresa como del empleado, así como las pagas extraordinarias y complementos. En este apartado, no debemos olvidar calcular la dedicación del personal contable al proyecto, e incluirlo en costes de personal, para no sobrecargar la partida de costes indirectos.

En ocasiones, las **dedicaciones** al proyecto no son completas, por lo que se pueden imputar **fracciones del tiempo** y calcular la proporción del salario. Es decir, el 75%, el 25% etc. De este modo, es posible que una

misma persona esté contratada a cargo de más de un proyecto, lo que significa que va a figurar en las contabilidades de ambos, aunque tenga un contrato único con la entidad o institución, el cual puede estar hecho por un concepto genérico (ese concepto podría ser: "gestión de proyectos de intervención social").

- **Costes de inversión:** costes para inversiones que, mientras sean necesarias debido al proyecto o proyectos, permanecerán como capital organizativo incluso después de que acabe el proyecto. Los vehículos y equipamiento como también los ordenadores y fotocopiadoras se pueden incluir en esta categoría. Puede que todos los proyectos los utilicen, o bien, sólo un proyecto en particular los necesiten. Dependiendo de cómo se pretenda utilizar el equipamiento, se podría presupuestar dentro de los costes operacionales o de los costes organizativos.

- **Costes organizativos** (también llamados **costes indirectos**): son costes de la estructura organizativa, que incluyen a la dirección, administración o gobierno. Suelen ser un porcentaje fijo, no mayor del 15% de los gastos de personal o en torno al 9-10% del coste directo total.

Es evidente que es importante saber la categoría seleccionada para calcular los costes. Si se recurre a financiación pública, es imprescindible leer bien los gastos elegibles que figuran en las bases de la



convocatoria o en el manual de justificación que nos entreguen, en el caso de que nos aprueben el proyecto, para prevenir graves problemas en las justificaciones financieras. Es decir, qué van a financiar y qué no van a financiar; por ejemplo, si está escrito que “no se financian reuniones de divulgación”, no podremos emplear esos fondos para llevar a cabo las reuniones, aunque nos parezcan necesarias, y luego intentar cargarlas a la cuenta del proyecto. Sin embargo, sí podremos emplear fondos adicionales para celebrarlas y ponerlas en “nuestras aportaciones”. En los casos en que se requiere cofinanciación, es decir que tengamos que aportar dinero por nuestra cuenta, lo normal es que tampoco se admita que se incluyan como aportaciones aquellas acciones que están fuera de la financiación de la convocatoria.

3. ¿Cuáles podrían ser nuestras fuentes de financiación?

A la hora de determinar definitivamente el fin del proyecto, puede ser conveniente verificar si éste entra dentro de los temas que se priorizan en una o varias convocatorias de proyectos, a las que se podría acudir para financiar la intervención. Obviamente, esta limitación no existe si las fuentes de financiación son fondos propios de las entidades y sus socios.

Una segunda lista elemental de preguntas orientadoras sería:



- ¿Son compatibles el campo de actuación, el enfoque y los objetivos del marco de financiación previsto con los del proyecto?
- ¿Es conveniente contar con este marco de financiación para el proyecto que se ha elaborado?
- ¿No existe el riesgo de que se deforme/desvirtúe el proyecto por tener que adaptarse al marco de financiación previsto?
- ¿Sería conveniente recurrir a varias fuentes de financiación?
- Si es así, ¿no hay peligro de que surjan desdoblamientos o incompatibilidades?
- El desglose del proyecto en varios componentes que se financien de diferentes modos, ¿intensificará o, por el contrario, reducirá la coherencia del proyecto?
- ¿Son compatibles los plazos para la presentación de propuestas con los tiempos para desarrollar el proyecto?
- ¿Podremos reunir la cofinanciación necesaria para presentarnos?

Trabajo en red - Convenios con otros actores (entidades, plataformas, asociaciones, etc.)

El proceso participativo tiene que realizarse por parte de todos los actores que se van a implicar en el proyecto. Posteriormente se debe llegar a una puesta en común. Es conveniente que los acuerdos y desacuerdos queden plasmados por escrito y que dicho documento esté en poder de los diferentes actores implicados.





Ese documento constituirá la base del convenio, que deberá ser firmado por todos los actores que participen en el proyecto, en cualquier grado. Los convenios escritos y firmados por todos los actores son mucho más que una formalidad.

Son compromisos que permiten:

-  Reforzar la confianza y reducir los riesgos de "interpretaciones" particulares o discrecionales de acuerdos orales.
-  Distribuir las responsabilidades, derechos y compromisos entre todos los

actores que integran el consorcio o partenariado.

Tienen que estar claros los siguientes aspectos:

-  Integrantes del consorcio y responsables principales de la ejecución del proyecto.
-  Plan de actividades y responsabilidad de cada integrante.
-  Calendario.
-  Presupuesto.

Protocolos de actuación

- Los protocolos surgen del análisis de los métodos y permiten estandarizar / homogeneizar procesos y mecanismos de actuación.
- Hacen posible la transferencia eficaz de los mismos...



IMPORTANTE: LA SISTEMATIZACIÓN, LA COMUNICACIÓN Y LA TRANSFERENCIA DE LAS EXPERIENCIAS.

Protocolos de actuación

De acuerdo con estas distribuciones, se pueden establecer los **protocolos de actuación**.

Los protocolos son herramientas fundamentales en los proyectos complejos, donde hay una **diversidad de acciones** (sensibilización, implantación de una actividad productiva, formación, etc.), en **diferentes territo-**

rios (que pueden ser, dentro de una misma comunidad autónoma, lugares diversos, o incluso en diferentes países, como en los proyectos de codesarrollo), a **distintos niveles** (por ejemplo, ámbito educativo, social, económico), con **diferentes interlocutores** (administración local, estatal, regional, entidades privadas, bancos, cajas, asociaciones de vecinos, etc.).



A pesar de puede parecer una pérdida de tiempo, estas sesiones preparatorias del trabajo dan frutos enormes en la prevención de conflictos y equívocos, que son difíciles de resolver, sin tensiones, a posteriori (en el momento de la justificación económica) o durante la ejecución. **Todos los actores, especialmente si se trabaja en red y con consorcios, deben conocer al detalle cuáles son sus deberes, sus responsabilidades, sus obligaciones en materia de acción y de documentación, así como las de los demás integrantes.**

Personal técnico y voluntario

En ocasiones, para ajustar el proyecto al presupuesto disponible o que se espera conseguir, especialmente si hay unos límites concretos fijados por los donantes (por ejemplo, cuando la convocatoria dice que se van a financiar “proyectos de hasta 10.000 euros”), se tiende a colocar costes de personal por debajo de los realmente necesarios para llevar a cabo las actividades en tiempo y forma. Es decir, las contrataciones suelen ser variables de “ajuste” en algunas formulaciones de proyectos.

No obstante, esta actitud puede comprometer la viabilidad del proyecto, porque un coste de personal excesivamente bajo nos limitará el arco de profesionales a los que podemos contratar con esos fondos, porque la gente contratada no admitirá (como es lógico) dedicarse al proyecto una vez finalizado el plazo de contratación, y otros inconvenientes importantes.

A la hora de la contratación, es importante que los empleadores apliquen criterios de igualdad de oportunidades e, incluso, de acciones afirmativas. Esto puede ser estratégico para el resultado del proyecto. Por ejemplo, un servicio de mediadores interculturales puede beneficiarse más y tener mayor eficacia si algunos de los trabajadores técnicos a contratar son del mismo país de origen que las personas a las que se dirigirán sus servicios de mediación.

El personal que se dedique al proyecto es vital para la correcta concreción de las actividades, la ejecución responsable y el seguimiento riguroso del calendario y el presupuesto. Los criterios modernos de la calidad indican que es conveniente que la opinión fundamentada de los profesionales contratados esté siempre presente a la hora de introducir modificaciones, readaptaciones o tomar decisiones relevantes en el curso del proyecto. Esto, que parece una obviedad, no está siempre tan claro en las organizaciones, especialmente aquellas en las que puede haber una junta directiva o comisión permanente que busca imponer sus criterios políticos o estratégicos, por encima de los técnicos. Tampoco es raro encontrar este problema en el marco de los servicios sociales, en los que los jefes que no están implicados directamente en la actividad pueden pretender primar sus criterios, sin consultar a quienes se encuentran trabajando “a pie de calle”.

Hemos dicho que es preciso contratar a determinados/as profesionales, pero casi todos los proyectos llevados a cabo por

entidades sociales incorporan personas voluntarias, en algún momento o en todas las etapas del mismo.

Mientras que el profesional asalariado ejerce su trabajo bajo unas condiciones laborales específicas, éstas son distintas en el caso del voluntario/a. Por otra parte, para prevenir frustraciones y cuadros importantes de estrés, es fundamental que la institución o entidad realice procesos de selección del voluntariado acorde a las necesidades de los equipos. Siempre deben aclararse las líneas divisorias entre trabajo y voluntariado, con el fin de evitar equívocos y sobrecarga en ambos.

No obstante, la mayor parte de las acciones se deberían realizar en constante interacción y colaboración.

Con respecto al tema del estrés en el personal voluntario, a continuación vamos a presentar un cuadro en el que se resumen las actuaciones para prevenir y contrarrestar este problema, para el caso de proyectos de intervención con personas mayores. Cruz Roja Española ha elaborado dos guías anti-estrés, una para personal técnico y otra para personal voluntario.

Técnicas de prevención o afrontamiento de situaciones críticas en personal voluntario que interviene con personas mayores



Técnicas personales

- Tener muy claro qué se quiere conseguir personalmente con el voluntariado.
- Elegir el programa adecuado.
- Tener claro que se trata de una acción solidaria colectiva y que no se trata de un proyecto de apoyo individual.
- Tener claros los límites emocionales.
- Contar con la organización para resolver cualquier situación considerada difícil.
- Evitar asumir responsabilidades o tareas para las cuales no se está preparado/a.
- Evitar una identificación extrema con las problemáticas de algunas personas mayores. No llevar los problemas al hogar.



Técnicas organizacionales

- Formación inicial y continua para las personas voluntarias.
- Realizar procesos de selección eficaz de las personas voluntarias.
- Acordar con la persona voluntaria la limitación de la dedicación horaria a los programas.
- Estar pendientes del personal voluntario, sobre todo de aquellos que no ejercen su labor en las sedes.
- Recomendar a las personas voluntarias que no den sus datos personales de teléfono o dirección a las personas participantes de los proyectos.



- Reunir a las personas voluntarias para que intercambien sus experiencias. Reconocer constantemente la labor de la persona voluntaria.
- Coordinación eficaz para evitar posibles conflictos en el personal tanto contratado como voluntario.
- Apoyo psicológico individualizado, en algunos casos.

Fuente: CRUZ ROJA ESPAÑOLA – Manual anti-estrés personal voluntario en <http://practicasinclusion.org/content/blogcategory/37/87/>

Espacio: Gestión de los recursos

Los recursos pueden ser:

- naturales (agua, tierra, bosque)
- económicos o productivos (crédito, herramientas, ingresos, tecnologías)
- políticos (organizaciones, capacidad de liderazgo)
- sociales (educación, salud, información)
- tiempo (recurso particularmente crítico y escaso entre las mujeres) y
- espacio (geográfico e histórico)

El control de los recursos se refiere a la capacidad, oportunidad y habilidad de definir el uso de los recursos e imponer esta definición otros.

En cualquier acción, debe quedar clara la diferencia entre acceso a los recursos y control de los recursos.

El acceso se refiere la oportunidad de usar algo, en tanto el control consiste en la

habilidad de definir su uso e imponer esta definición a otros. En algunas circunstancias las mujeres o los hombres pueden llegar a tener acceso a los recursos, pero pueden no tener control sobre ellos.

Tiempo: Gestión del calendario o cronograma

No puede construirse una casa en un día, pero a veces se pretenden abarcar actividades y logros tan imposibles como ese, por el acto mágico de escribirlo en el proyecto. El problema es que, como sucede en el presupuesto con el caso de los recursos económicos, los errores de planificación del tiempo nos pueden llevar a graves incumplimientos en nuestros compromisos ante la población diana y los donantes. Por ello, es importante que se dedique el tiempo suficiente a meditar los plazos que se deben respetar y los logros que se esperan conseguir en dichos lapsos de tiempo.

ACTIVIDADES	MESES											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Puesta en marcha del proyecto convenios, contratos, selección de personal	X	X										
Actividad 1		X	X									
Actividad 2			X	X								
Actividad 3			X	X	X							
Actividad 4					X	X	X					
Evaluación intermedia							X					
Actividad 5								X	X			
Actividad 6									X	X		
Actividad 7								X	X	X		
Evaluación final y cierre del proyecto											X	X
Elaboración de memorias finales, cierre contable y justificación económica.												X

Existen herramientas informáticas que ayudan a mantener la “agenda” del proyecto, que van desde el conocido Outlook, hasta el Microsoft Project. Este último es útil para llevar la gestión detallada de todo el proyecto y, además, es una gran ayuda para la elaboración de los informes intermedios y finales. Existen algunas otras herramientas alternativas, como Klok, que

están en fase más inicial y que también se pueden emplear. Lo importante es que, si se trata de un dispositivo on-line (y además gratuito), como en el caso de la agenda del Hotmail, Google, u otros correos web, las distintas personas implicadas en la gestión podrán acceder a las aplicaciones de calendario y preparación de gestiones, sesiones, etc.



Presentación a subvención

Ante un proyecto viable que se quiere ejecutar, existen dos posibilidades: disponer de financiación propia, o recurrir a subvenciones. Las subvenciones pueden ser donaciones de fondos de origen privado (por parte de empresas, bancos, particulares) o donaciones de fondos de origen público (por parte de instancias de la administración centralizada o descentralizada del Estado). En ocasiones, se exigen cofinanciación de fondos, en los que las entidades que presentan el proyecto se comprometen a aportar un porcentaje de fondos al mismo proyecto para el que se solicita la subvención.

Es habitual que, tanto en el caso de las fuentes privadas como en las públicas, exista un instrumento de instrucciones que se denomina **la convocatoria**, en la que se establece qué tipo de proyectos se van a financiar, con qué orientaciones, población-diana, para qué fines, etc.

Las órdenes de convocatoria suelen comenzar definiendo su objeto, en su primer artículo. Un ejemplo de una convocatoria a subvención de la administración descentralizada:

“El objeto de la presente convocatoria es la regulación del procedimiento para la concesión, por parte del _____, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones en concepto de _____ desarrolladas durante el ejercicio económico, con la finalidad de _____, en actividades ejecutadas durante el ejercicio económico 20—, en ejecución de lo dispuesto en la Ordenanza General de Subvenciones de _____, aprobada en sesión plenaria celebrada con carácter ordinario en fecha _____ (BO no —, de —de —de 20—).

En lo no expresamente determinado en las presentes bases, regirá lo dispuesto en la Ley —/20—, de —de —General de Subvenciones (BOE no —, de -•de —de 20—).”

Las convocatorias suelen incluir anexos. En estos, aparecen **“Instrucciones** para cumplimentar las solicitudes de la convocatoria de subvenciones para entidades cuyo objeto sea — (el de la convocatoria)”.

En los anexos de estas bases se incluyen también unos **formularios a cumplimentar**, a veces con instrucciones para hacerlo en soporte informático, descargando progra-

mas ad hoc de una web o de forma on-line) en los que se exigen datos e informaciones sobre la entidad y el proyecto.

Según los financiadores, estas exigencias pueden incluir datos sobre los mecanismos de identificación de las necesidades, listas de chequeo (de impacto en materia de género, medioambiental), otros actores implicados (si se trata de un proyecto en consorcio), beneficiarios directos e indirectos de las acciones, coste/ratio del proyecto por persona beneficiaria, sensibilización -divulgación de los resultados, facturas pro-forma para justificar el presupuesto presentado, compromiso de las entidades participantes de asumir las responsabilidades del proyecto, etc..

124

Cuando una entidad está pensando en presentar un proyecto a una determinada subvención, resultará importante **estudiar las convocatorias de los años anteriores** (suelen cambiar algo cada año), para saber qué documentación debe reunirse, subsanar los aspectos que se incumplieran en esta materia, y organizar la agenda de trabajo, de forma de poder llegar a tiempo antes del plazo de vencimiento, establecido por los financiadores.

Primer filtro: cumplimientos de los requisitos

Los financiadores privados o instituciones públicas que reciben los proyectos para los que solicitan subvención hacen una serie de cribas, de acuerdo con los criterios de la convocatoria.

El primero de ellos es verificar que las propuestas de proyectos han llegado **dentro del plazo** establecido por la orden de convo-

catoria o el anuncio, en el caso privado. Este aspecto suele ser inapelable. Se debe tomar conciencia que, a veces, un gran esfuerzo y trabajo para producir una propuesta idónea se puede torcer y frustrar, por un aspecto tan pedestre, como presentar tarde el proyecto, en tiempo y forma.

Suelen establecer prioridades, dado que los fondos disponibles son limitados. Aquellos que se ajusten a los criterios de la convocatoria, pasan a una segunda instancia de evaluación inicial, en la que se valora no sólo la presentación del proyecto, su coherencia interna entre problemáticas+objetivos+recursos y otros aspectos relacionados con la calidad, como la innovación o si se trata de un proyecto de “continuidad” de otro anterior, sino también los datos de la entidad que los presenta, la **entidad solicitante**, su trayectoria (antigüedad, experiencia en la línea de subvención en la que se presenta), su fiabilidad, sus dimensiones, su extensión territorial, y otros criterios que se consideren oportunos.

Aprobación

Aquellos proyectos que resulten evaluados positivamente, serán aprobados definitivamente, cuando se compruebe que todos los aspectos legales, administrativos, económicos y fiscales de la **entidad solicitante** están correctos. En el caso de los fondos públicos, se trata de verificar que los estatutos de la entidad estén inscritos en el registro correspondiente, que la entidad se encuentre al día de sus obligaciones fiscales y de pago a la seguridad social, que no tenga



expedientes o causas abiertas por impago ante la Inspección General del Estado, entre otros. La lista de proyectos aprobados se hace pública, dentro del límite temporal establecido por las bases de la convocatoria, mediante los Boletines oficiales autonómicos o del Estado, según el tipo de subvención con fondos públicos, o mediante otros medios, como la publicación en Internet, o en prensa, si son fondos privados.

Las entidades que reciben fondos son notificadas mediante un documento oficial, de **concesión de la ayuda o subvención**, que establece la cuantía, el plazo de ejecución y da cuenta sobre las formas de justificación económica. En el caso de la cofinanciación del proyecto por parte de la entidad, se establece la forma y plazos en la que ésta deberá aportar la cuantía del dinero implicado.

En este documento de concesión se puede observar si el monto concedido es el mismo que el solicitado, o si las características del proyecto han sido modificadas. Por ejemplo, en la memoria se dice que el proyecto se va a ejecutar en 16 comunidades autónomas, con 1500 participantes, pero el financiador sólo autoriza una versión reducida, en la que elige de acuerdo con sus propios criterios, un listado de 5 comunidades autónomas y un total de 500 participantes. En todos los casos en que no haya concordancia entre lo solicitado y lo aprobado, es conveniente reflexionar sobre la **viabilidad que surge de las nuevas condiciones**, sobre el interés que puede seguir teniendo el proyecto “recortado” o “reto-

cado” y, en definitiva, hacer un nuevo DAFO (ver en este mismo texto) para saber qué consecuencias positivas y negativas podemos encontrarnos, tanto si se rechaza la subvención, como si se acepta. Es habitual que, en el caso en que se acepten las nuevas condiciones que propone el financiador, se tenga que elaborar una **Memoria Adaptada**, en la que se ajustan las variables del proyecto presentado.

Los ministerios y otras administraciones que otorgan subvenciones a entidades privadas, como las ONG y fundaciones, suelen tener sus propios **Manuales de Justificación**, que se entregan a las entidades, una vez que se les ha comunicado la aprobación de su proyecto. Estos manuales pueden variar, dependiendo de la orden comunicada y/o de la fecha de la convocatoria. Por lo tanto, conocer este documento ANTES de comenzar la ejecución es de extrema importancia, pues indica qué gastos van a ser elegibles o admitidos (no valen las reclamaciones posteriores, o las “interpretaciones”), los plazos y procedimientos para entregar los informes intermedios, si es necesario hacer una memoria adaptada, para ajustar el marco del proyecto al monto otorgado, etc.

LA ETAPA DE EJECUCIÓN

La **ejecución** es el plazo de tiempo que se inicia desde la concesión. La Implementación es la etapa de realización del proyecto. A nivel temporal, se refiere al “durante” de la intervención, y abarca desde que el proyecto es aprobado, hasta el último día de la ejecución de las actividades y el cierre del

presupuesto. Podría considerarse la fase de mayor importancia dentro de todo el ciclo de gestión, dado que es la que tiene la vinculación directa con toda la población beneficiaria e involucrada directa e indirectamente. En esta etapa de **implementación** encontramos con dos grandes momentos: **la ejecución y el seguimiento**.

La ejecución del proyecto responde a la realización de las actividades que estaban previstas en la planificación, y a la ejecución del presupuesto según está aprobado y se va concretando.

Seguimiento

El **seguimiento o monitoreo** busca realizar el acompañamiento a la acción que se está desarrollando. Es un proceso esencialmente interno a la ejecución del programa que permite descubrir las anomalías que surgen durante la ejecución y tomar medidas para corregirlas. Es una revisión permanente entre lo que está ocurriendo en el desarrollo del proyecto, en comparación a lo que se había previsto.

El seguimiento en general, y estos informes en particular, permiten cuestionarse la necesidad de hacer variaciones o cambios bien sea en las actividades, en el presupuesto o inclusive, en el diseño del proyecto. En el caso de que los cambios sean sustanciales, tanto en el presupuesto, como en las actividades u objetivos, será necesario consultarlo con los socios internacionales para solicitar la aprobación por parte del financiador.

Tres tipos de acciones pueden darse a partir de dichos informes: Acciones correctivas (cambios no sustanciales): Estas acciones suponen pequeñas correcciones del proyecto, considerando que la planificación original del proyecto sigue siendo válida. Normalmente supone una reorientación de recursos o de tiempo.

La reformulación o replanificación (cambios sustanciales): Supone cambiar las expectativas de la gente sobre los resultados del proyecto. Así, se reformulará el proyecto, cuando deban modificarse los objetivos, personas o grupos beneficiarios, se hayan detectado grandes variaciones en el presupuesto, reducción de suministros, etc.

La cancelación (devolución de fondos): La cancelación del proyecto es una decisión drástica que afecta a todo el proyecto. Esta no debería ocurrir sin haber considerado las fases anteriores.

Terminación

La fecha del cierre del calendario indica el momento en el que se deben finalizar las actividades, así como los gastos imputables al proyecto. Es importante prever este momento con tiempo, para no tener que concentrar mucho en los momentos finales.

Tampoco es conveniente concentrar el gasto en la etapa final del proyecto, porque se pueden cometer errores y porque, de cara a la justificación, dará la impresión de un uso poco ordenado de los recursos. Para controlar este fin, el seguimiento o monito-



reo es esencial, así como el momento en que se debe hacer un cierre parcial, a mitad del calendario, para elaborar un informe intermedio de actividad y económico.

La terminación puede darse de forma abrupta, fuera del calendario previsto, en los casos en que por fuerza mayor, no es posible continuar con el proyecto. Por ejemplo, si se produce una intervención judicial de la entidad o las entidades gestoras, que paraliza las cuentas, o cualquier otra incidencia importante que indique o conlleve una paralización o fin del proyecto.

LA ETAPA DE JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA

La justificación es la descripción de los gastos imputados al proyecto, con arreglo al presupuesto aprobado, a las actividades previstas y aprobadas y al calendario de ejecución.

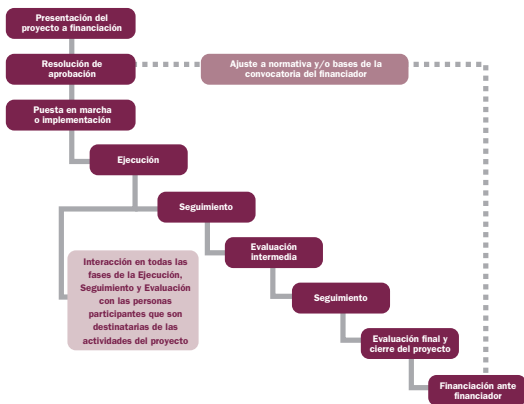
En España, es habitual que la administración descentralizada y cada organismo público tengan sus propios criterios de justificación, a los que se deberá responder de acuerdo con el origen de los fondos que se están empleando. No obstante, la Ley de Subvenciones es el marco jurídico para la gestión de cualquier dinero que sea de origen público.

En el caso de las subvenciones que proceden de la Unión Europea, nuevamente, hay diferencias en la justificación de acuerdo con el tipo de proyecto, el tipo de fondos y la Dirección General de la que proceden.

En los proyectos transnacionales, como la línea PROGRESS o DAPHNE, se admiten criterios de justificación que, en general, atienden a las peculiaridades administrativas y fiscales de los países miembro en los que se desarrollan las acciones. Por ejemplo, si en un país concreto de la UE no existe el documento que en España conocemos como “nómina”, se suele admitir un certificado de la persona interesada más las transferencias bancarias a su cuenta personal, en las que se vuelcan los importes que se cargan al proyecto.

Sin embargo, los criterios son más rígidos si los fondos europeos se cofinancian con fondos del país receptor y se gestionan a través de unidades de gestión en los países miembro, como sucede con el caso de la UAFSE.⁷⁷ Por su importancia, nos detendremos un momento en explicar qué es este organismo.⁷⁸

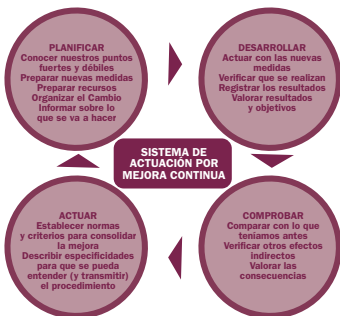
En el esquema siguiente presentamos las etapas que se inician con la puesta en marcha o implementación del proyecto, hasta el cierre del mismo.



Criterios a tener en cuenta en la ejecución de los proyectos de intervención social

Sistema de gestión por mejora continua

1. Un **sistema de gestión de la calidad** es el conjunto de normas interrelacionadas de una organización por los cuales se administra de forma ordenada la calidad de la misma, en la búsqueda de la mejora continua.





Integralidad

En este criterio nos referimos a los aspectos que comenzamos al inicio del Módulo: los temas transversales y el abordaje complejo de problemáticas multidimensionales.

Se trata de valorar si todos los aspectos que intervienen en las causas principales que se han detectado, y luego, si se han jerarquizado correctamente. Si, de acuerdo con este listado, se han visto reflejados en alternativas y de estas, a acciones concretas. Finalmente, si las actividades ejecutadas han reflejado los aspectos integrales que conducen a la resolución de los problemas planteados al comienzo.

Participación

Como se ha explicado, el tema de la participación se ha vuelto crucial para determinar la calidad de la intervención y el nivel del impacto, ya que las acciones pueden estar guiadas por estrategias paliativas (sin participación), reproductivas (con un nivel bajo de participación) y de empoderamiento (con un nivel alto de participación). Pero no basta con incluir ese tema en el momento del diagnóstico y olvidarse, para optar por una ejecución donde primen los criterios “prácticos”, como el que subyace a la frase “no vamos a andar consultando cada decisión con la gente”, o al argumento de que “como tenemos prisa, tomemos las decisiones y, en todo caso, las validamos más adelante con la gente”. Argumentos de este estilo hay muchos y variopintos.

Pertinencia

¿Responde el proyecto a las prioridades incluidas en los documentos de programación de la institución responsable de su gestión? ¿Responde el proyecto a las prioridades de la institución financiadora? ¿Responde el proyecto a las prioridades de las políticas de desarrollo del socio local? ¿Constituye el proyecto una prioridad para el grupo beneficiario? ¿Están bien definidos los beneficiarios del proyecto y forman estos un colectivo prioritario? ¿Hay correspondencia entre el objetivo del proyecto y el problema que se pretende resolver? ¿Justifica el objetivo general la realización del proyecto?



Pertinencia con respecto al género:

- Analizar si el proyecto ha identificado los problemas y necesidades de las mujeres. Si este ha sido el caso, analizar quién las ha determinado y cómo se han determinado.
- Analizar la coherencia del proyecto con las políticas de igualdad de oportunidades existentes en el contexto de la intervención y la situación general de las mujeres de la comunidad de que se trate.

Eficacia

¿Tiene el proyecto un único objetivo específico? ¿El objetivo específico del proyecto dispone de indicadores operativos que permitan valorar su logro? ¿Los resultados son medios suficientes y necesarios para la consecución del objetivo específico? ¿Es posible alcanzar, tal como ha sido definido, el objetivo específico? ¿Los factores exter-

nos que afectan a los resultados y al objetivo específico tienen una probabilidad razonable de cumplimiento?



Eficacia con respecto al género:

- Analizar la medida en que los objetivos y resultados de la acción de desarrollo han tenido en cuenta las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres.

Eficiencia

¿Los medios para la ejecución del proyecto están bien descritos y son necesarios para la realización de las actividades? ¿Los costes previstos se encuentran claramente justificados y son razonables? ¿Todas las actividades son esenciales para la consecución de los resultados? ¿Los tiempos de ejecución de las actividades resultan adecuados? ¿Están asignadas con claridad las responsabilidades para la ejecución de las actividades? ¿Los factores externos situados al nivel de las actividades tienen un grado aceptable de probabilidad?



Eficiencia con respecto al género:

- Análisis del logro de los resultados en relación a los recursos que se consumen.
- Desde la perspectiva de género se trata de valorar de manera correcta las aportaciones de las mujeres en relación con los resultados que ellas obtienen.

Impacto

¿Se han analizado y previsto los posibles efectos positivos del proyecto? ¿Se han

detectado algunos efectos negativos provocados por la intervención? ¿Hay algún colectivo que pueda verse afectado de forma negativa por el proyecto? ¿El objetivo general cuenta con indicadores que permitan valorar su nivel de logro? ¿Tiene el proyecto altas probabilidades de contribuir significativamente al logro del objetivo general?



Impacto con respecto al género:

- Desagregar toda la información por género y otras categorías sociales. Incluir un análisis del impacto en el acceso y control de recursos y beneficios de hombres y mujeres, y un análisis del nivel de participación (barreras identificadas y medios para reducirlas o eliminarlas) de hombres y mujeres en la ejecución.

El impacto de un proyecto puede ser negativo cuando la posición de las mujeres se ha deteriorado en comparación con la situación anterior a la ejecución de la intervención, y en comparación con la posición de los hombres una vez que la misma haya finalizado.

Sostenibilidad – Viabilidad futura

¿Están implicados los beneficiarios en la concepción, gestión y sostenimiento del proyecto? ¿Cuenta el proyecto con un apoyo político suficiente? ¿La organización que gestiona, una vez concluida la fase de apoyo externo tiene suficiente capacidad? ¿El proyecto no vulnera aspectos esenciales de la cultura de los colectivos beneficiarios? ¿Contribuye el proyecto a promover la igualdad de oportunidades entre



hombres y mujeres? ¿La tecnología transferida por el proyecto puede ser asumida por los beneficiarios sin grandes problemas? ¿Realiza el proyecto un buen manejo de los recursos del ambiente? ¿Se ha previsto como se conseguirán los recursos necesarios para hacer frente a los gastos de funcionamiento y mantenimiento una vez que finalice la etapa de ejecución?



Sostenibilidad con respecto al género:

- Detectar en qué medida están las mujeres implicadas en la continuidad del proyecto, especialmente una vez terminada la fase subvencionada de la actividad.

Criterios de actuación



PERTINENCIA



EFICACIA



EFICIENCIA



IMPACTO



VIABILIDAD

Otros criterios de calidad de la intervención

Además de los criterios mencionados de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y

Buenas prácticas



Acciones, iniciativas o proyectos iniciados por organizaciones no gubernamentales o de base, organismos públicos o bien por el sector privado, que pueden servir como modelos de los que otros podrían aprender o adaptar a sus propias situaciones.




Las buenas prácticas se pueden referir a una gran variedad de iniciativas, tanto de grande como de pequeño alcance, dirigidas a los distintos grupos de población, abarcando por ello servicios diversos, distintas áreas de la administración (servicios concertados –*partnership*-, innovación tecnológica, coordinación de servicios).





Las buenas prácticas serán enfoques innovadores, transferibles a otras organizaciones, que tengan como resultado mejoras concretas, medibles y, sobre todo, sostenibles, en las vidas de las personas en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión.


viabilidad, existen otros factores que pueden ser considerados en una evaluación como criterios de calidad. Se denominan así porque permiten la mejora continua de las acciones, y ese es el fundamento de la calidad en la intervención social.⁷⁹


Nos referimos a que las buenas prácticas sean innovadoras, estratégicas, fundamentadas, replicables, participativas, dinámicas y transversales.


 **Innovadora:** Que introduzca bien una temática, una metodología y/o un planteamiento del problema novedoso.


 **Estratégica:** Que produzca transformaciones estructurales o actuaciones coyunturales no aisladas.

 **Fundamentada:** Que tenga criterios racionales tanto para el diagnóstico, la a implementación o la evaluación.

 **Replicable:** Que sirva como modelo de referencia para generar programas o iniciativas que se den en otros contextos. En otras palabras, que sea exportable y adaptable a contextos similares.

 **Participativa:** Que implique a la comunidad y genere capital social, favoreciendo en la medida de lo posible el trabajo en red.

 **Dinámica:** Que considere al conflicto como un elemento natural de los procesos sociales y sea capaz de gestionarlo.

 **Transversal:** Que actúe sobre todos aquellos factores de exclusión presentes en la situación y/o riesgo de exclusión que pretende abordarse.

Innovadora:

Los procedimientos y soluciones habituales de la lucha contra la exclusión, suelen reproducir modelos que no contemplan la complejidad, diversidad y dinamismo de los factores que la afectan. Por esta razón son necesarias actuaciones creativas y originales que den respuesta a estos fenómenos y sirvan de modelo para otros contextos. La innovación no sólo se refiere a los procedimientos y soluciones, sino también a las problemáticas que atienden. Este último aspecto es fundamental ya que uno de los problemas de la exclusión es que muchas veces sus causas se encuentran ocultas o no aparecen en las agendas públicas.

Estratégica:

Creemos que para que una práctica/política pueda ser incidente deberá ser estratégica en tanto que la exclusión es un fenómeno estructural y la práctica/política en cuestión deberá incidir en el debilitamiento de los factores que la generaron. Así mismo, dicha actuación deberá ser concebida y diseñada desde una visión integral encaminada a combatir la complejidad de las situaciones de exclusión.

Un criterio básico para definir una buena práctica de inclusión social se refiere a la necesidad de que las actuaciones en cuestión aboguen de una forma definitiva por procesos que capaciten a las personas huyendo de las actuaciones asistenciales.

Otro criterio básico es que considere los ejes transversales de desigualdad como



son el género, la edad, y el origen. Estos factores se caracterizan por incrementar las condiciones que provocan la exclusión en los diferentes ámbitos de intervención (laboral, formativo, etc) o territorios (rurales o urbanos).

Su tratamiento es una cuestión estratégica que debe ser considerado al momento de una intervención.

Fundamentada:

Una buena práctica debe ser concebida, implementada y evaluada de acuerdo con fundamentos lógicos que la justifiquen. La planificación y diagnóstico, el seguimiento sistemático, el uso racional de los recursos y la evaluación (en lo posible externa) son algunos los rasgos de una práctica fundamentada. La documentación de investigaciones, evaluaciones, presupuestos, memorias son algunos indicadores que pueden demostrar la solidez de una actuación.

Replicable:

La replicabilidad de una buena práctica no quiere decir que esta pueda ser copiada de forma taxativa en contextos diferentes. Una buena práctica es replicable en la medida que permite la transferencia de conceptos y metodologías, y que estos se pueden adaptar a otros contextos. Es decir que puede servir como referencia a otras organizaciones o personas para aprender de ella y adaptarla a sus propias condiciones. Para esto es necesario que la información sea accesible, que la explicación sea

clara y que el problema que aborde sea de interés en otros ámbitos.

Participativa:

Para determinar una actuación como buena práctica deberá analizarse en qué medida dicha actuación tiende a procesos de promoción, prevención e inserción que fortalezcan y restablezcan vínculos y redes comunitarias. El éxito en este sentido también dependerá de la existencia de mecanismos de participación, que involucren a la comunidad en la que se enmarca, y que a su vez sea capaz de crear o potenciar lazos efectivos generadores de "capital social". Una buena práctica debe promover la solidaridad y la participación sin caer en situaciones de paternalismo y dependencia

Dinámica:

El conflicto forma parte de los procesos sociales y puede tener efectos saludables en la medida en que devela tensiones existentes, despierta la atención sobre ciertos problemas y puede generar nuevas respuestas. Una buena práctica es aquella que puede convivir con el conflicto y avanzar en la solución de los problemas superando los diferentes obstáculos. De allí que las prácticas dinámicas son aquellas que promuevan una sensibilización activa, que atienden a alguna dimensión crítica de la exclusión y que son capaces de gestionar situaciones conflictivas.

Transversal:

La complejidad de la exclusión exige visiones integrales que den cuenta de los múltiples factores que la generan. Por lo tanto su diseño e implementación deberá ser transversal, horizontal y flexible. Es decir,

propiciando fórmulas de colaboración entre las diferentes instancias (pública-privada-tercer sector) y contemplando mecanismos de adaptación a un entorno potencialmente cambiante. En este sentido, el trabajo en red así como la proximidad pueden ser también aspectos esenciales para la inclusión.

GESTIÓN DE LA CALIDAD MEJORAMIENTO CONTINUO



LA ETAPA DE LA EVALUACIÓN

Y cuando finaliza el proyecto... evaluamos para aprender

Dependiendo de cada organización y de los mecanismos de gestión de que dispone, la evaluación adopta diferentes modalidades. La evaluación ex post y el seguimiento son dos procesos que comparten herramientas y metodologías, pero los enfoques y objetivos son distintos. La evaluación se entiende, en el marco del ciclo del proyecto, como una etapa final o posterior (evaluación ex post) que pretende revisar la intervención

desde su totalidad y con miras a encontrar aprendizajes para futuros proyectos.

La evaluación es una función que consiste en hacer una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad. Una evaluación debe proporcionar unas intervenciones creíbles y útiles, que permitan integrar las



enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones.

Esta evaluación, promovida en ocasiones por los financiadores, requiere de un diseño específico que se concreta en unos **términos de referencia (TOR)** donde se define el objeto, ámbito y modelo de la evaluación, así como los agentes y herramientas para llevarla a cabo. Existen varios tipos de evaluación que según el agente que la realiza se clasifican en:

- **evaluación interna**, si la responsabilidad de la evaluación recae sobre la entidad ejecutora,
- **evaluación externa** si la pone en marcha una entidad externa a la intervención, o el mismo donante,
- **mixta** si se combinan las dos anteriores,
- y **participativa o integrada** si es un equipo multidisciplinar e integrador de los distintos grupos involucrados el que se hace responsable de su ejecución.

Los fines de la evaluación

- Mejorar la gestión concreta de una intervención y aumentar nuestra capacidad de hacerlo en el futuro.
- Proporcionar informaciones y reflexiones que contribuyan a generar procesos de aprendizaje.
- Rendir cuentas o permitir un control.

Evaluar para responder a las preguntas

- ¿Es posible conseguir lo que pretendemos?
- ¿Qué estamos consiguiendo?
- ¿Qué hemos conseguido gracias a nuestra intervención?

¿Qué examina la evaluación?

- ¿Quién o que grupo se ha beneficiado?
- ¿Quién o que grupo ha sido adversamente afectado?
- ¿En qué medida?
- ¿De qué manera?
- ¿Por qué?

Evaluación interna

Además de los criterios objetivos y los métodos mencionados, no está de más organizar las sesiones necesarias para sistematizar la experiencia y tratar de deter-

minar el grado de coherencia entre nuestro discurso de transformación y nuestra práctica, tal como ha resultado.

En este sentido, vamos a emplear una lista de chequeo, adaptada de Caritas, que puede permitirnos ese ejercicio.

Intervención - Lista de chequeo/1

1. ¿Estamos realmente al servicio de la persona y su proceso de desarrollo? ¿de la gestión administrativa de las políticas sociales? ¿de las instituciones para las que trabajamos? ¿Estamos en clave de poder, o de fraternidad? ¿Tenemos una mirada que reduce a la persona a ser perceptora y consumidora de recursos, o una mirada que pone en el centro al sujeto, protagonista de su propia historia?
2. ¿Somos conscientes de que la realidad social es compleja y que por ello es necesario renovar nuestra mirada? ¿Estaremos utilizando unas gafas miopes que nos llevan a dar respuestas limitadas e incoherentes? ¿Vamos incorporando los cambios necesarios para poder ofrecer las respuestas que requieren las nuevas realidades?
3. ¿Tenemos claro cuál es nuestro lugar en la acción social que cada uno/a llevamos a cabo y el papel que nos corresponde? ¿Hacemos lo que tenemos que hacer?
4. ¿Incorporamos la participación como un plus, o como un elemento clave del proceso?
5. ¿Atendemos a la persona en su totalidad, contando con ella, o atendemos la demanda?
6. ¿Es coherente nuestro discurso acerca de que lo que importa es el proceso con la práctica prestacional? ¿se puede apostar por una acción social de proceso siendo entidades prestadoras de servicios?

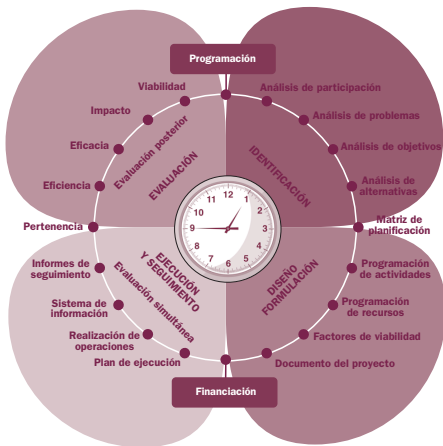


Intervención - Lista de chequeo/2

7. ¿Acción Social no integradora?. Se constata un debilitamiento del Sistema Público de Servicios Sociales: ¿ha disminuido la inversión social y el marco en el que nos encontramos favorece la lógica de la beneficencia mas que la cultura del Estado de Bienestar (reconocimiento de derechos y responsabilidad pública)?.
8. ¿Sobreestimamos el poder económico y de la lógica del mercado?
9. La especialización ¿nos ha llevado a la fragmentación de la persona (se ve a la persona como problema, el fenómeno de los/as "sin")?
10. ¿Nos dedicamos especialmente al trabajo social individual, descuidando el grupal, familiar y comunitario?.
11. Se produce una pérdida de sentido porque faltan otras dimensiones esenciales como son la participación, la movilización social, la auto-organización ciudadana?.
12. ¿Faltan o hay escasez de análisis globales que permitan un conocimiento actualizado de la realidad?
13. ¿Es escasa o suficiente la estrategia de coordinación para facilitar la incidencia política de los procesos?.
14. ¿Comunicamos correctamente lo que hacemos y acerca de las situaciones de las personas con las que trabajamos? Su déficit ¿produce invisibilidad?.
15. ¿Hay un contraste y supervisión del trabajo suficientes?.
16. ¿Hay suficiente intervención de continuidad o prima la urgencia?
17. ¿Es excesiva la burocratización en la gestión? ¿qué sucede con la creatividad, innovación y riesgo?

Adaptado de García, Fidel (2008), "La intervención integral: intervención por colectivos o intervención por problemáticas" en CRUZ ROJA ESPAÑOLA,

Acciones para la inclusión: La metodología en inclusión social, buenas prácticas y talleres de participación. http://practicas-inclusion.org/media/0802_mr1_colectivos_problematicas.pdf



Palabras finales

No es exacto predecir lo que cambia y no se puede controlar aquello que tiene la posibilidad de no dejarse controlar. Los procesos sociales, donde están en juego aspectos individuales e interacciones personales-sociales, no están aislados ni tienen fronteras definidas; más bien es la interrelación y la multiplicidad de elementos lo que los define.

Los procesos sociales son parte de una realidad en movimiento. Aunque los proyectos se implanten en un presente cuyas claves principales son conocidas, debemos tener en cuenta que este presente es cambiante, y que encierra posibilidades de reorientación hacia múltiples direcciones, algunas de ellas insospechadas. No podemos predecir ni controlar los cambios

repentinos o imprevistos, aunque queramos planificar todo al extremo. Hay un terreno de lo posible, que es aquel al que nos invita visitar esta Guía de EAPN.

Los temas que hemos tratado no son todos los que existen, pero nos hemos querido centrar en aquellas herramientas conceptuales que pueden permitir una inmersión en este mundo que tiene mucho de filosófico, y no por ello deja de ser técnico.

Esperamos que las dudas y preguntas nos lleven a mejorar, y a querer seguir aprendiendo de los errores y aciertos.

Graciela Malgesini Rey

DOCUMENTACIÓN Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones



BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN BRACHO, M^a.C. y GARCÉS FERRER, J. (1997), *Política Social*. Madrid, Editorial McGraw-Hill.
- ANDER EGG, Ezequiel (1965), *Técnicas de investigación social*. México: Humanitas.
- ANDER EGG, Ezequiel (1980), *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*. Salou (Tarragona): Unieurop.
- ANDER EGG, Ezequiel (1981), *Diccionario de trabajo social*. Alicante (España): Caja de Ahorros de Alicante y Murcia.
- BARRIGA MARTÍN, Luis Alberto. La participación como premisa básica de intervención social. "Diez paradojas acerca de la participación". Ponencia presentada en Málaga durante el *I Encuentro de ciudades europeas sobre participación social en el siglo XXI*. Año 1999.
- Caritas (2007), "Re-pensar la intervención social", *Revista Documentación Social*, N° 145, abril-junio (recomendable leer íntegro). <http://www.dialnet.es>
- Caritas (2008) *Documentación Social*, N° 149-150 <http://www.dialnet.es>
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA (2007), *Guía práctica anti-estrés dirigida al personal que ejerce la acción social en entidades no gubernamentales*.
<http://practicasinclusion.org/content/blogcategory/37/87/>
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA (2008), *El enfoque de género en la intervención social*, Madrid. http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/2006_3_IS/BIBLIOTECA/MANUAL%20DE%20G%20C9NERO223808.PDF
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA (2008), *Guía práctica anti-estrés dirigida al personal voluntario*. <http://practicasinclusion.org/content/blogcategory/37/87/>
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Informe Anual sobre Vulnerabilidad Social*
<http://www.sobrevulnerables.es>
- DELGADO, J. M.; GUTIÉRREZ, J. (Coord.) (1995). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid, Síntesis.
- DTS. Documento de Trabajo Social (2002). *Revista de Trabajo Social y Acción Social*. Edita Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Málaga. N° 25.
- EAPN (2009), *Guía metodológica de participación social*.
<http://www.eapn.es/index.php/publicaciones/propias-de-eapn/215-guiaparticipacion>
- FOESSA (2008), *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*,
<http://www.foessa.org/quePensamos/nuestrasPrioridades/index.php?Mzl%3D>
- GARCÍA FERRANDO, M.; IBÁÑEZ, J.; ALVIRA, F. (Comp.) (2000). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid, Alianza Editorial.
- GARCÍA ROCA, Joaquín. *Cuadernos de la plataforma para la promoción del voluntariado en España*. N° 8.
- GARCÍA, Fidel (2008), "La intervención integral: intervención por colectivos o intervención por problemáticas" en CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Acciones para la inclusión: La metodología en inclusión social, buenas prácticas y talleres de participación*.

- http://practicasinclusion.org/media/0802_mr1_colectivos_problematicas.pdf
- HAMMERSLEY, M.; ATKINSON, P. (1994). *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona, Paidós.
- HERNANDEZ, María Dolores (2006), Trabajo Social de ciclo largo, medio y corto: distintos ritmos de un mismo caminar, Cuadernos de Trabajo Social, N° 19, <http://revistas.ucm.es/trs/02140314/articulos/CUTSO606110255A.PDF>
- HOMAR, Carolina (2008) La intervención integral: intervención por colectivos o intervención por problemáticas, en CRUZ ROJA ESPAÑOLA, Acciones para la inclusión: La metodología en inclusión social, buenas prácticas y talleres de participación. http://practicasinclusion.org/media/0802_mr1_colectivos_problematicas.pdf
[http://www.solucionesong.org/content/view/full/18864/](http://www.solucionesong.org/content/view/full/18864)
http://www.solucionesong.org/docs/c8_vol.pdf
- MALGESINI, Graciela y GONZÁLEZ, Nuria (2005), Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de Inclusión Social. Cuadernos Europeos N° 2. Madrid, Fundación Luis Vives. http://www.fundacionluisvives.org/upload/66/29/Cuaderno_2_4.pdf
- MALGESINI, Graciela. Reflexiones sobre el concepto de participación social en el caso de las personas por procesos de exclusión. Año 2005 MÍNGUEZ, A.; FUENTES, M. (2004). *Cómo hacer una investigación social*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- MOLLEDA FERNÁNDEZ, Esperanza (2007) ¿Por qué decimos que “no podemos hacer intervención social”?, Cuadernos de Trabajo Social, N° 20
<http://revistas.ucm.es/trs/02140314/articulos/CUTSO707110139A.PDF>
- MONTEROS OBELAR, Silvina. Modelos de empoderamiento y procesos de cambio social. Ponencia marco de las II Jornadas Técnicas para el avance de la metodología en inclusión social 2009.
- PUJADAS, J.J. (1992). *El método biográfico: el uso de historias de vida en ciencias*
- QUIVY, R. (1992). *Manual de investigación en ciencias sociales*. México, Limusa.
- REQUENA, F. (1996). *Redes sociales y cuestionarios*. Madrid, CIS.
- RODRÍGUEZ, L.; HERNÁNDEZ, L. (1994). *Investigación participativa*. Madrid, CIS.
- RUBIO, M^a J.; VARAS, J. *El análisis de la realidad en la intervención social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid. Editorial CCS. Año 1999.
- RUBIO, María José y MONTEROS, Silvina (2002), *La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención*. Madrid, CCS (recomendable)
- SARABIA, B.; ZARCO, J. (1997). *Metodología cualitativa en España*. Madrid, CIS. sociales. Madrid, CIS.
- SUBIRATS I HUMET, Joan (Dir.) (2005), *Análisis de los factores de exclusión social*. Madrid, Fundación BBVA-Generalitat de Catalunya, Documentos de trabajo 4.

NOTAS

- ¹ Franco Rebollar, Pepa; Franco Ugidos, Beatriz y Guilló Guirard, Clara, "De la participación como elemento de la intervención social, a la intervención social como instrumento para la ciudadanía activa", en Documentación Social, Nº 145, abril-junio 2007, p. 115. Recomendamos leer todo ese número monográfico de la revista.
- ² Intervención social es un término de poco uso en habla inglesa y de utilización mayor (y emergente) en el contexto francés o italiano.
- ³ La mediana es el valor que, ordenando a todos los individuos de menor a mayor ingreso, deja una mitad de los mismos por debajo de dicho valor y a la otra mitad por encima. Por tratarse de una medida relativa, su valor depende de cómo se distribuya la renta entre la población.
- ⁴ Los ingresos por unidad de consumo del hogar se calculan para tener en cuenta economías de escala en los hogares. Se obtienen dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo. Éstas se calculan utilizando la escala de la OCDE modificada, que concede un peso de 1 al primer adulto, un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores de 14 años. Una vez calculado el ingreso por unidad de consumo del hogar se adjudica éste a cada uno de sus miembros. Estos ingresos por unidad de consumo de las personas (o ingresos equivalentes de la persona) se utilizan en el cálculo de medidas de pobreza relativa. . INE, ECV, 2009. <http://www.ine.es/prensa/np589.pdf>
- ⁵ Los Indicadores de Inclusión Social se han desarrollado durante la década pasada justamente con el fin de diversificar el análisis desde la perspectiva monetaria. En EUROSTAT encontramos un conjunto de Indicadores primarios, otro conjunto de Indicadores Secundarios y un tercer grupo, de Indicadores de Contexto, que ofrecen ese tipo de información. Indicadores de Inclusión y Protección Social en la web de Eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_and_social_policy_indicators/omc_social_inclusion_and_social_protection/social_inclusion_strand
- ⁶ Ver los estudios desarrollados por Cruz Roja Española sobre la Vulnerabilidad Social en www.sobrevulnerables.es
- ⁷ Subirats i Humet, Joan (Dir.), Análisis de los factores de exclusión social. Madrid, Fundación BBVA-Generalitat de Catalunya, Documentos de trabajo 4, 2005, p. 17.
- ⁸ Estos conceptos han sido extraídos del manual de Rubio, María José y Monteros, Silvina, La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención. Madrid, CCS, 2002, pp. 22-24. Recomendamos este libro para una consulta exhaustiva.
- ⁹ Atkinson, A. B., Poverty in Europe. Blackwell. Oxford, 1998.
- ¹⁰ Malgesini, Graciela (Dir.), Patrones de exclusión social en la Unión Europea. Acciones prioritarias para la integración. Cruz Roja Española, 2002.
- ¹¹ Ver SUBIRATS, J. "Dimensiones de la Exclusión Social. Los factores territoriales y comunitarios en las políticas de inclusión" en Área Social, Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Castilla-La Mancha, Revista semestral nº2, Enero 2002.
- ¹² La fuente de todo este apartado: Cruz Roja Española, Informe Anual sobre Vulnerabilidad Social 2007. Madrid, 2008. Las citas o datos concretos se referirán, a continuación, con sus fuentes correspondientes.
- ¹³ "The Social Situation in the European Union 2007. Social Cohesion through Equal Opportunities". European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities – Unit E.1 Eurostat – Unit F.3 Manuscript completed in April 2008. El Estudio Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHOGUE) comenzó a realizarse desde 1994 y produjo datos anuales sobre las condiciones sociales de una década. Ahora se ha sustituido por un nuevo instrumento, EU-SILC (estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida), con datos para casi todos los Estados miembros en este año. Con EU-SILC la Unión Europea tiene un instrumento mucho mejor para la supervisión de las tendencias y la situación social. Se utilizan muestras más grandes, lo que permite un análisis más detallado de las características de los hogares más vulnerables. El tiempo que transcurre entre la recogida de datos y la publicación -de tres años o más en el caso del PHOGUE -se ha reducido en alrededor de un año. Sin embargo, la disponibilidad de datos sociales seguirá estando considerablemente más retrasada que la de los indicadores económicos claves.
- ¹⁴ EUROSTAT STATISTICS IN FOCUS -POPULATION AND SOCIAL CONDITIONS -13/2005, "Income Poverty and Social Exclusion in the EU25"
- ¹⁵ European Commission, Special Eurobarometer 273. Social Reality. Fieldwork: November-December 2006. Publication February 2007, pp 60-67. xvi Community Action Programme on Social Exclusion, "Poverty and social exclusion among lone-parent households", Policy Studies Findings – 9, 2007, http://ec.europa.eu/comm/employment_social/social_inclusion/studies_en.htm
- ¹⁶ La valoración estadística llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística en 2005 revela que el riesgo de pobreza no afecta a todos los miembros de la familia por igual. La incidencia es mayor entre las mujeres, sobre todo las mayores de 65 años, y en la población infantil: una de cada tres mujeres mayor de 65 años y uno de cada cuatro niños vive en un hogar que se encuentra por debajo del umbral de riesgo de pobreza. El mayor índice, casi del 50%, se da entre las personas mayores de 65 años que viven solas, aunque este segmento de la población sólo representa el 3% del total. Los datos exhiben la importancia de tener un empleo (o de vivir en un hogar donde los adultos estén empleados) para evitar penurias económicas: ello disminuye la tasa de riesgo de pobreza a cerca del 10%.
- ¹⁷ Comisión Stiglitz. Op. cit. http://www.embafrancia-argentina.org/IMG/pdf/Commission_Stiglitz_ES.pdf
- ¹⁸ Tobio, Constanza, "Redes familiares, género y política social en España y Francia", en Política y Sociedad, 2008, vol. 45, Nº 2. <http://revistas.ucm.es/cps/11308001/articulos/POSO0808230087A.PDF>



- ⁹⁸ De Cabo, Gema. "Mujeres inmigrantes en los hogares madrileños ¿cómo atienden a sus propias familias?" En *Las mujeres, protagonistas de la inmigración latinoamericana en España. Perspectivas, políticas y experiencias en dos orillas*. Actas del seminario de 29 y 30 de mayo de 2006. Madrid, Casa de América. http://www.unidaddeigualdad.es/documentos_contenidos/736_69624841_LasMujeresAL.pdf
- ⁹⁹ The Social Protection Committee, Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and way forward. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E.2. Manuscript completed in January 2008
- ¹⁰⁰ De acuerdo con datos de FOESSA, un 17,2% de los hogares se encuentra en situación de exclusión (5,3% grave y 11,9%, compensada) y la integración del 35,9% es "precaria". Citado en Público, edición digital, 13 de marzo de 2009. <http://www.siiis.net/documentos/hemeroteca/903132.pdf>
- ¹⁰¹ Cruz Roja Española, Informe Anual sobre Vulnerabilidad Social 2006. Madrid, 2007. Resumen Ejecutivo. <http://www.sobrevulnerables.es>
- ¹⁰² Informe FOESSA, 2005.
- ¹⁰³ Frazer, Hugh and Marlier, Eric (2007), Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children in the EU. Key lessons. Synthesis Report. Independent overview based on the 2007 first semester national reports of national independent experts on social inclusion <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/reports/first-semester-2007/synthesis-report-2007-1> pp.31-32
- ¹⁰⁴ Bradshaw, J.; Hoelscher, P. y Richardson, D. (2007). Pobreza infantil en perspectiva. Un panorama del bienestar infantil en los países ricos. Un amplio análisis de la vida y el bienestar de niños, niñas y adolescentes en las naciones económicamente avanzadas. UNICEF. Centro de Investigaciones Innocenti, Report Card N° 7.
- ¹⁰⁵ El estudio incorpora el concepto de "Pobreza declarada", que incluye el porcentaje de niños que declaran un bajo poder adquisitivo familiar; el porcentaje de niños que declaran pocos recursos educativos y el porcentaje de niños que declaran menos de 10 libros en el hogar.
- ¹⁰⁶ Bradshaw, J.; Hoelscher, P. y Richardson, D. (2007), loc. Cit.
- ¹⁰⁷ Cruz Roja Española (2010), Informe Anual sobre la Vulnerabilidad Social 2008-2009. Madrid, Cruz Roja Española (en prensa). Consultar <http://www.sobrevulnerables.es>
- ¹⁰⁸ En general, existe limitada información sobre la relación entre pobreza infantil y género. Muchas organizaciones e iniciativas señalan a las niñas como beneficiarias principales de la educación, pero no especifican la relación entre niñas y otros tipos de privaciones. Es necesario investigar y estudiar más cómo la pobreza y la vulnerabilidad infantil afecta diferencialmente a las niñas y a los niños.
- ¹⁰⁹ Harriss, John (2007), Bringing politics back into poverty analysis: Why understanding social relations matters more for policy on chronic poverty than measurement. CPRC Working Paper 77, Canada, May. http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/WP77_Harriss.pdf
- ¹¹⁰ El grupo de personas mayores de 80 años se ha duplicado en los últimos 20 años. IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2006-2008), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. <http://www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/IncluSocial/PlanNacional/IVPlan.pdf>
- ¹¹¹ Datos del CERMI, correspondientes a 2003, que indican que el 9% de la población padece alguna discapacidad en España. En <http://antiguo.cermi.es/documentos/especiales/AE2003/Datos-estadisticos-Espa%C3%B1a-Europa-CCAA.doc>
- ¹¹² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-02062009AP/EN/3-02062009-AP-EN.PDF
- ¹¹³ Caritas, La respuesta de CARITAS ante la crisis. Impacto, diagnóstico y propuestas, Junio 2009.
- ¹¹⁴ Moreno, Luis, Ciudadanos precarios. La "última red" e protección social. Barcelona, Airel Sociología, 2000, p. 20.
- ¹¹⁵ Casilda Béjar, Ramón, "El Estado del Bienestar a discusión" en Casilda Béjar, Ramón y Tortosa, José María, Pros y contras del Estado del Bienestar. Madrid, Tecnos, 1996, p.15.
- ¹¹⁶ Ashford, Douglas, La aparición de los Estados del bienestar. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, p. 13.
- ¹¹⁷ Rodríguez Cabrero, Gregorio (Comp.), Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual. Barcelona, FUHEM-ICARIA Economía, 1991, p. 16
- ¹¹⁸ EDIS y otros, Las condiciones de vida de la población pobre en España. Madrid, Fundación Foessa / Cáritas 1998. Entre otros autores que reflexionan en líneas críticas similares, véase: Alvarado Pérez, Emilio (coord.) Retos del Estado del Bienestar en España a finales de los noventa. Madrid: Tecnos 1998. Montes, Pedro, Golpe de estado al bienestar. Crisis en medio de la abundancia. Barcelona: Icaria 1996 ("Más madera":10) Adelantado, José (coord.) Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España. Barcelona, Icaria/UA8, 2000.
- ¹¹⁹ Moreno, Luis, Ciudadanos precarios... op. cit., p. 20.
- ¹²⁰ Hill, Michael, Social Policy in the Modern World: A Comparative Text. Blackwell, 2006.
- ¹²¹ Calle Collado, Angel, Ciudadanía y solidaridad. Las ONG de solidaridad internacional como movimiento social. Madrid, IEPALA; 2000.
- ¹²² Esquema desarrollado por el IGOP, op. cit.
- ¹²³ Malgesini, Graciela y González, Nuria, Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de Inclusión Social. Cuadernos Europeos N° 2. Madrid, Fundación Luis Vives, 2005. http://www.fundacionluisvives.org/upload/66/29/Cuaderno_2_4.pdf
- ¹²⁴ Ver Aires, Sergio y Jordi Estivill, De Lisboa a Lisboa. Regreso al futuro. Madrid, EAPN, 2008.
- ¹²⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_objectives_en.htm
- ¹²⁶ La OCDE considera en esta categoría de trabajadores pobres a quienes reciben un salario menor a las dos terceras partes de la mediana de salarios de los trabajadores a tiempo completo. Eurostat se ha decantado por el 60% de dicha mediana. De acuerdo con el Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) de Francia



- esta categoría incluye a aquellos trabajadores que han pasado al menos 6 meses del año en el mercado de trabajo, que han tenido un empleo al menos durante un mes durante el año, y que viven en un hogar en el cual la renta por "unidad de consumo" es inferior al 50% de la mediana de la renta. Eironline, Low-wage workers and the "working poor", 2002. <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/08/study/tn0208101s.htm>
- ⁴⁴ Datos comparados de Eurostat, citados en Observatorio de Coyuntura Económica Internacional, Monográfico Noviembre 2006: Distribución de la Renta, <http://www.oei.es/docs/monograficos/Renta1106.pdf>
- ⁴⁵ Moreno, Luis, Europa social... op. cit.
- ⁴⁶ Navarro, Vicenç (director), La situación social en España. Madrid, Fundación F. Largo Caballero – Editorial Biblioteca Nueva, 2005.
- ⁴⁷ Fantova, Fernando, Repensando la intervención social, revista Documentación Social, núm. 147, 2007, pp. 183-198, disponible en Internet en [http://www.fantova.net/restringido/documentos/mis/Intervención%20social/Repensando%20la%20intervención%20social%20\(2007\).pdf](http://www.fantova.net/restringido/documentos/mis/Intervención%20social/Repensando%20la%20intervención%20social%20(2007).pdf)
- ⁴⁸ Fantova, Fernando, op. cit.
- ⁴⁹ Stiglitz, J.; Sen, A.; Fitoussi, P., Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social. 2009. Traducción al español del resumen ejecutivo, disponible en http://www.embafrancia-argentina.org/IMG/pdf/Commission_Stiglitz_ES.pdf
- ⁵⁰ Existe una especialización en este tema, en disciplinas concretas como la Psicología, que ha inspirado bastante del reciente desarrollo de la intervención social de base comunitaria. La Psicología Comunitaria es un campo de especialización de la psicología en el que se privilegia una óptica analítica que considera los fenómenos de grupos, colectivos o comunidades a partir de factores sociales y ambientales, a fin de realizar acciones orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida de los sujetos. La metodología que utiliza privilegia un enfoque territorial, participativo para quienes están involucrados en sus procesos de intervención, intentando generar cambios de largo plazo en los sistemas sociales en los que esos grupos están insertos.
- ⁵¹ GOLDBERGER, A. (1989) Economic and mechanical models of intergenerational transmission. *American Economic Review*, 79: 504-13; HOBcraft, J. (1999) Intergenerational and life-course transmission of social exclusion : influences of childhood poverty, family disruption and contact with the police. En: Persistent poverty and lifetime inequality: the evidence. Center for Analysis of Social Exclusion, Report 5, London School of Economics, 115-119, London.
- ⁵² Instituto Nacional de Estadística, Transmisión intergeneracional de la pobreza. Resultados basados en el módulo adicional de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005, abril de 2008. http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/transmision_g.pdf
- ⁵³ Revilla Blanco, Marisa (Ed.): Las ONG y la política. Madrid, Istmo, 2002, pp. 24-25.
- ⁵⁴ Marbán Gallego, Vicente y Rodríguez Cabrero, Gregorio: "Las entidades voluntarias contra la exclusión social en España", en Vidal Fernández, Fernando: V Informe FUHEM de políticas sociales. La exclusión social y el Estado del bienestar en España. Madrid, Icaria-FUHEM, 2006, p.98. Las ONG que forman parte del Consejo son las de la Plataforma de ONG sociales y algunas otras de ámbito estatal. 60 Ander Egg, Ezequiel. " Diccionario del Trabajo Social". Ed. Lumen. 1995. http://www.trabajosocialmalaga.org/html/PROFESION_funciones_trabajador_social.php
- ⁵⁵ Informe de la Comisión publicado por la Joseph Rountree Foundation, 2000.
- ⁵⁶ Matgesini, Graciela http://www.caritas.es/Componentes/ficheros/file_view.php?ODU5Nw%3D%3D
- ⁵⁷ Texto de las leyes disponible en http://www.fundacionluvisvives.org/temas/igualdad_de_trato/legislacion_espanola/aplicacion_de_las_directivas_europeas_en_espana/index.html
- ⁵⁸ En su reunión en Luxemburgo el 2 de octubre de 2008, el Consejo para el Empleo, la Política social y la Sanidad y el Consumo (EPSCO) se mostró unánimemente a favor del objetivo de base de la nueva propuesta de directiva contra la discriminación por motivos de religión y credo, discapacidad, edad u orientación sexual en el acceso a la protección social, la asistencia sanitaria, la educación y los bienes de consumo, servicios y vivienda. No obstante, expresaron su preocupación respecto al principio de subsidiariedad en términos de competencia nacional, como la protección social, la formación y la educación y la sanidad. También exigieron una aclaración de la terminología y los conceptos, en concreto del Artículo 4 dedicado al tratamiento no discriminatorio hacia las personas con discapacidad. La mayoría de las delegaciones consideraron que el texto actual no proporciona la seguridad legal necesaria, excepto a la hora de conceder al Tribunal Europeo de Justicia la responsabilidad de interpretar las disposiciones en función de los casos. En abril, esta nueva Directiva fue respaldada por el Parlamento Europeo. Esta extiende el principio de no discriminación por religión, creencia, edad, discapacidad u orientación sexual a ámbitos como educación, sanidad, protección social y vivienda. Los diputados proponen incluir también el transporte. Además, piden introducir disposiciones especiales para las microempresas y recuerdan que estas normas no afectarán a la publicidad ni a los medios de comunicación. Los países tendrán tres años para transponer la directiva. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=ES&type=IM-PRESS&reference=20090401IPR53200>
- ⁵⁹ Pendiente de aprobación por el Consejo, en febrero de 2010.
- ⁶⁰ CRUZ ROJA ESPAÑOLA, El enfoque de género en la intervención social. Madrid, 2007.
- ⁶¹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1450&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> Comunicación sobre conciliación: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=606&langId=en>
- ⁶² La publicación "Gua de Ciudadades respetuosas con la edad" está disponible en:

http://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf Y el cuestionario en: http://www.who.int/ageing/publications/Age_friendly_cities_checklist.pdf

⁶⁰ Directiva relativa a la igualdad racial, 2000/43/CE, y la directiva relativa a la igualdad en materia de empleo, 2000/78/CE. La Directiva 2000/43/CE del Consejo implementa el principio de igualdad de trato entre personas independientemente del origen étnico o racial, y la Directiva 2000/78/CE del Consejo establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

⁶¹ Hay un estudio disponible sobre las principales formas y riesgos de discriminación en personas con discapacidades complejas (en inglés) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=429&langId=es>

⁶² Más información en: www.disability-europe.net

⁶³ D' Ancona, María Ángeles, Metodología Cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social. Síntesis Sociológica, Madrid, 1998.

⁶⁴ Jesús García Cívico (2010), "La medición de la integración social de los Inmigrantes a través un sistema de Indicadores coherente con la noción de Ciudadanía inclusiva", en Universitat. Revista de Filosofía, Derecho y Política, nº 12, julio., ISSN 1698-7950

http://www.ciedh.es/documentos/medicion_integracion_inmigrantes.pdf

⁶⁵ Sobre Metodologías cualitativas, ver: Hernández Sampieri, Roberto y otros, Metodología de la investigación. MacGraw-Hill, México, 1999 y especialmente el clásico libro de Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira (compiladores) El análisis de la realidad social. Alianza, Madrid.

⁶⁶ Arjona Garrido, Angeles y Checa Olmos, Juan Carlos, Las historias de vida como método de acercamiento a la realidad social, en Gazeta de antropología, Nº 14, 1998.

http://209.85.229.132/search?q=cache:IZaQbZyGyRQJ:www.ugr.es/~pwlac/G14_10JuanCarlos_Checa-Angel...Arjona.html+concepto+de+historia+de+vida&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=es

⁶⁷ Para saber más, ver <http://www.agile-spain.com/que-es-como-hacer-open-space>. Open space tiene una web propia <http://www.openspaceworld.org/>

⁶⁸ España sigue siendo uno de los estados miembros de la UE que tiene asignada una importante dotación presupuestaria de los Fondos –35 mil millones de euros–. Los destinados al FSE están dirigidos a promover el empleo y los recursos humanos. Es decir, en nuestro país previsiblemente más de 11 millones de personas se beneficiarán de las ayudas que cofinancia el FSE junto al Estado Español para aplicar las políticas activas de empleo en el periodo 2007 – 2013.

⁶⁹ La Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE) es el organismo responsable de administrar los recursos procedentes del Fondo Social Europeo en España. La UAFSE se ubica en el Ministerio de Trabajo e Inmigración, que tiene asignada la competencia nacional en materia de empleo, a través de la Secretaría General de Empleo. Funciones de la UAFSE: -PROMUEVE acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos del FSE en España. -INTERVIENE en la negociación con la Comisión Europea del contenido de la Programación del FSE. -COORDINA a las instituciones nacionales, autonómicas y/o locales, con competencia en materia de recursos humanos, para la elaboración y puesta en marcha de las distintas intervenciones. -EXAMINA si las solicitudes de ayuda formuladas cumplen los requisitos exigidos por la normativa vigente y se inscriben en el marco de la política nacional de empleo. -TRAMITA ante la Comisión Europea las solicitudes de ayuda. -TRAMITA, como autoridad pagadora, las solicitudes de pago derivadas del desarrollo de las acciones cofinanciadas. -CONTROLA Y EVALUA las acciones que hayan recibido ayuda del Fondo Social Europeo para garantizar el buen fin de las mismas, de conformidad con lo establecido en la normativa comunitaria. -VELA por el cumplimiento de las obligaciones de información y de publicidad de las distintas intervenciones cofinanciadas y de difusión de los logros y resultados obtenidos <http://www.mtas.es/uafse/es/queUafse/index.html>

⁷⁰ Para este tema de la calidad, puede ser interesante tener en cuenta o contactar con: 1) Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales (INTRESS) que, siendo ONG, forma parte del Consejo Estatal de ONG de Acción Social de España, que trabaja para conseguir unos servicios con calidad técnica y humana, tanto en lo que se refiere a los aspectos organizativos como también en la atención a los usuarios. En el año 2000 creó una División de Consultoría y Calidad, adaptando conocimientos y herramientas de los principales modelos de gestión de calidad en el ámbito de la empresa a las necesidades y características propias de las entidades sociales. En los últimos años han estado prestando servicios de consultoría en las siguientes áreas: Gestión de Calidad, Implantación de la ISO 9001, Aplicación del Modelo EFQM, Elaboración de Planes Estratégicos (según datos de la organización, entre 2007 y 2008 han ofrecido servicios a cerca de 200 entidades sociales). También ofrecen servicios de formación, servicios de auditoría y servicios de difusión de la calidad, habiendo realizado diversas guías sobre gestión de la calidad. 2) Programa Calidad en ONG de Acción Social de la Plataforma de ONG de Acción Social, de ámbito estatal, que va dirigido a "crear conciencia, ampliar conocimientos y fortalecer habilidades para el fomento de la calidad en las ONG de acción social", además de ofrecer información y documentos sobre el tema, también realizan cursos y otras actividades. En los documentos divulgativos y formativos que facilita esta organización se encuentra una seria definición del concepto de calidad y de los principios fundamentales de la calidad que, en resumen, son: la plena satisfacción de las necesidades y expectativas del usuario/cliente, la mejora continua en todas las actividades y procesos, el total compromiso de la Dirección, la participación de todos los miembros de la organización con fomento del trabajo en equipo, identificación y gestión de los procesos clave y la toma de decisiones basada en datos y hechos objetivos. 3) El Observatorio de Calidad de la Plataforma de ONG de Acción Social es un proyecto orientado a proporcionar información sobre el estado de la calidad en el ámbito de la intervención/acción social.



ESQUEMA DE PRODUCTOS Y SERVICIOS

EA PN ESPAÑA

C/ Algeciras, 4/16

28014 Madrid

Teléfono, Fax: +34 91 796 04 11

www.eapn.es

Financiado por:

