

Debates fundamentales en el marco de la Inclusión Social en España

8



Cuaderno Europeo 8: **Debates fundamentales** **en el marco de la Inclusión** **Social en España**



Índice

Presentación	5
Oscar Alzaga Villaamil, Presidente del Patronato de la Fundación Luis Vives	

Introducción	7
Víctor Renes, Servicio de Estudios de Cáritas	

EL CONTEXTO

Capítulo 1. Nuevas formas de exclusión por el impacto de la crisis	11
Chaime Marcuello Servós, Grupo de Estudios Sociales y Económicos del Tercer Sector (GESES) Universidad de Zaragoza	

Capítulo 2. Pobreza y exclusión social en el ámbito rural	29
Valentín Cabero Diéguez, con la colaboración de M ^a Celestina Trejo Jiménez y Vanessa Fernández Fernández, Universidad de Salamanca	

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

Capítulo 3. El Método Abierto de Coordinación y la participación en política local	45
Àlex Caramé y Andreu Camprubí, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP), Universitat Autònoma de Barcelona	

Capítulo 4. La coordinación, el liderazgo y el trabajo en red para la inclusión activa en el ámbito local	61
Elvira González Gago, Centro de Estudios Económicos Tomillo	

POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

Capítulo 5. Garantía de recursos mínimos: elementos para el debate	75
Miguel Laparra, Universidad Pública de Navarra	
Capítulo 6. Activación de las personas con especiales dificultades de acceso al empleo	99
Begoña Pérez Eransus, Universidad Pública de Navarra	
Capítulo 7. Integralidad, acompañamiento, proximidad, incorporación: el papel de los servicios sociales	117
Manuel Aguilar Hendrickson y Marta Llobet Estany, Universitat de Barcelona	
Capítulo 8. La lucha contra la exclusión y la activación de la red de solidaridad primaria: creación de capital social y capital cultural en el plano local	129
Fernando Vidal Fernández, Instituto Universitario de la Familia y Fundación RAIS	

Presentación

Como bien sabemos, el artículo 1 de nuestra Constitución, en su primer apartado, califica a nuestro Estado de Derecho como “social”. Con ello se sitúa en el surco doctrinal que labró buena parte de la doctrina alemana (Wolfgang Abendroth, Hermann Heller...) al glosar su Constitución de Weimar de 1919, y por el que discurrieron, en los años 1946 y 1947, también en la nación germánica, varias constituciones de los Länders. El modelo de *estado social*, a decir verdad, está muy generalizado en los sistemas políticos actuales de las naciones europeas.

Así, hace una década, el Tratado de Lisboa incluyó por primera vez en la estrategia de crecimiento de la Unión Europea la dimensión social que señalaba la reducción de la pobreza como uno de los objetivos prioritarios para potenciar el crecimiento de Europa. La actual coyuntura de crisis, lejos de relegar esta dimensión social, ha reforzado el convencimiento de la Unión de que una Europa fuerte es necesariamente una Europa inclusiva. Así lo refleja la estrategia 2020, que mantiene la preocupación por una sociedad integradora con un objetivo concreto: la reducción del riesgo de pobreza para 20 millones de ciudadanos europeos.

Esta Estrategia de Lisboa del año 2000 generó dos herramientas de trabajo fundamentales en la lucha contra la exclusión, el Método Abierto de Coordinación (MAC) y la Estrategia Europea de Inclusión Social, que se ha concretado, entre otras actuaciones, en los Planes Nacionales de Acción para la inclusión social (PNAin). Al amparo de estas herramientas, los Estados miembro han desarrollado sus estrategias de inclusión desde las administraciones centrales, las regionales y, en menor medida, las locales. Desde la Unión Europea y el Tercer Sector se sigue insistiendo en que el ámbito local es de vital importancia para luchar contra la exclusión social, puesto que es más cercano a los ciudadanos en riesgo de exclusión y por tanto el que mejor conoce sus necesidades específicas. Especialmente en el caso de España, por las competencias de las comunidades autónomas, el entorno regional y local es el más adecuado para trabajar de una manera eficaz y realista por una sociedad inclusiva.

Sabido es que el año 2010 ha estado marcado por diversos motivos por la impronta de la Europa social. Entre los más importantes, la celebración del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social y la publicación de la estrategia Europa 2020, que constituye la visión de la Unión Europea para su desarrollo en la próxima década hacia una “economía inteligente, sostenible e integradora”.

En este contexto, y consciente de las potencialidades del MAC, la Fundación Luis Vives ha querido trabajar de manera activa en la promoción de las políticas y la sensibilización

sobre la inclusión social a través del proyecto *A favor de la inclusión social*, iniciado en 2007. Este proyecto ha sido cofinanciado por la Comisión Europea a través de su programa PROGRESS y por el Ministerio de Sanidad y Política Social, y ha contado con el apoyo de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado español, la Federación Española de Municipios y Provincias y la Obra Social Caixa Galicia. El gran éxito del proyecto se debe también al compromiso y la alta participación de los diferentes socios regionales: diputaciones, comunidades autónomas, ayuntamientos, sindicatos, redes y entidades del Tercer Sector, personas en situación de exclusión social, expertos universitarios y empresas de ámbito regional y local, que han debatido y aportado todo su conocimiento y su diversidad de perspectivas para luchar contra un fenómeno multidimensional, como es la exclusión social.

Más de 2.000 expertos han participado en los seminarios de debate organizados en más de 20 localidades y diferentes comunidades autónomas; se han distribuido más de 6.000 ejemplares de los cuadernos europeos *Políticas de inclusión activa en el plano local* y *Poniendo en práctica la Estrategia Europea de Inclusión Social*; se han repartido más de 18.000 ejemplares de la guía de *Claves sobre la Pobreza y la Exclusión Social en España*; se han registrado más de 40.000 visitas a la sección *Ventana de Inclusión Social* del boletín semanal *Flash Infosocial* de la Fundación Luis Vives... Estos son algunos de los resultados de este proyecto, en el que la implicación de un amplio espectro de actores sociales y el trabajo coordinado en partenariatado han sido garantía de éxito.

Este cuaderno europeo, al que estas líneas sirven de *introito*, recoge precisamente los resultados de los encuentros celebrados en 2009 y 2010, durante la segunda fase del proyecto *A favor de la inclusión social*. Se nutre de la diversidad de enfoques y del conocimiento de primera mano que han aportado los técnicos y políticos de entidades de diversa naturaleza que trabajan de manera activa por la inclusión social en el ámbito regional y local. Aborda, por tanto, las temáticas que los actores sociales implicados de manera más directa en la lucha contra la exclusión han seleccionado como prioritarias, haciendo de este cuaderno un documento de reflexión de gran interés.

Gracias a la colaboración de los socios nacionales y regionales, así como de cuantos generosamente han participado en las actividades del proyecto, y fiel a su compromiso con el fortalecimiento del Tercer Sector, la Fundación Luis Vives ha tenido el honor y la satisfacción de prestar el servicio a nuestra sociedad de ejercer, durante los años de desarrollo de esta iniciativa, como una eficaz plataforma *ad hoc* de relación entre diferentes actores sociales y diferentes redes regionales y locales. De esta manera, se ha hecho patente una vez más el compromiso de nuestra Fundación tanto con la inclusión social, como con la innovación y con el desarrollo del diálogo social, y queremos creer que este cuaderno europeo contribuirá al avance en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Con esta esperanza lo depositamos en las buenas manos de nuestros lectores.

Óscar Alzaga Villaamil
Presidente del Patronato de la Fundación Luis Vives

Introducción



Introducción

Víctor Renes
Responsable del Servicio de Estudios de Cáritas

La Fundación Luis Vives entendió la necesidad de difundir, sensibilizar y capacitar a todos los agentes sociales en las estrategias y las políticas de lucha contra la exclusión social y lanzó en 2007 el proyecto europeo *A favor de la inclusión social*, con el apoyo del Ministerio de Sanidad y Política Social, la Obra Social Caixa Galicia y la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado español (EAPN-ES). Este proyecto de continuidad enmarcado en el Programa PROGRESS de la Comisión Europea, se ha consolidado con la participación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) desde 2009. Las comunidades autónomas y un gran número de municipios se han sumado a lo largo de los cuatro años de duración del proyecto y han permitido el éxito de los seminarios *IntegrACTÚA* que, entre otras actividades y bajo la fórmula del partenariado, han querido debatir sobre las principales prioridades de las comunidades autónomas en materia de inclusión social.

Esta conjunción de esfuerzos y de apoyos nos ha ido dejando valiosísimos frutos, a los que se suma este Cuaderno Europeo. Tales frutos han sido posibles no sólo por el impulso de los promotores, sino por la receptividad y la colaboración activa de las instituciones y, especialmente, por la acogida y aportación de una diversidad de entidades, expertos y personas interesadas y comprometidas en la acción contra a la pobreza y la exclusión social.

Este cuaderno en sí mismo es una metáfora de lo que han pretendido los seminarios y actividades del proyecto *A favor de la inclusión social – IntegrACTÚA* en lo referente a las estrategias de inclusión social. En primer lugar, este cuaderno parte de un proceso, y la categoría de proceso nos redime de la tentación de considerar la estrategia por la inclusión como una actuación puntual o como una suma de actos puntuales.

Este proceso exige situar este Cuaderno Europeo en el contexto del trabajo de conjunto, de la misma forma que la estrategia por la inclusión social no es posible entenderla ni plantearla si no es en el contexto en que se produce, en el que se actúa y en el que se actualiza. Perderíamos la capacidad de inteligibilidad y la sinergia de la contribución de los trabajos realizados que este cuaderno ofrece si no los enmarcamos en la trama del análisis riguroso llevado a cabo en los seminarios y actividades del proyecto de años anteriores.

En segundo lugar, este texto es la materialización de un proyecto en red; es decir, es una clara manifestación de la conjunción creativa de diversos actores e instituciones,

sin los que ni se hubieran realizado, ni se hubiera podido pretender abordar con rigor los supuestos de una estrategia por la inclusión social. Del mismo modo, la acción asociada –partenariado– por parte de actores sociales diversos desde sus respectivas responsabilidades y su compromiso es un requisito sustantivo de la inclusión social.

Este cuaderno está hecho desde la convicción de la necesidad y la urgencia de contar con aportaciones cualificadas a los debates fundamentales para la inclusión social en España, y desde la certeza de que el mismo no puede abordar todos los aspectos necesarios para ella. Sabemos que hay ciertos aspectos que no pueden ser olvidados y que hacen referencia a cuestiones ineludibles, como la transmisión intergeneracional de la pobreza, la perspectiva de género, la exclusión educativa, la pobreza urbana, etc. Sin embargo, y aun teniendo en cuenta la limitación de espacio que este cuaderno nos impone, tenemos la seguridad de que los debates que se presentan a continuación constituyen un marco adecuado para poder delinear una estrategia que pueda hacer frente a la exclusión social en todos sus aspectos. Por ello, reiteramos la necesidad de considerar este cuaderno en relación con lo abordado en el conjunto de los seminarios del proyecto, disponibles en esta misma serie de “Cuadernos europeos”.

Es oportuno, por último, resaltar la apuesta realizada en el proyecto *A favor de la Inclusión Social - IntegrACTÚA*, que considera el ámbito local como el ámbito privilegiado en que se verifica, se realiza y se hace real la estrategia por la inclusión. La tentación de quedarse en los niveles de generalidad de los aspectos estructurales y globales de la inclusión social no es menor, en gran medida debido a la dificultad que conlleva. Aunque las estrategias de inclusión social están claramente condicionadas por el abordaje estructural y global de sus problemas, sus políticas y sus instrumentos, su implementación real o tiene cara local o acaba no existiendo. Precisamente, el proyecto *A favor de la Inclusión Social - IntegrACTÚA* ha demostrado que, si se abordan los temas y los compromisos con rigor, la conjunción de contrarios entre lo global y lo local no es inviable, sino sinérgica.

Sólo nos queda agradecer a todos los socios nacionales, regionales, locales y a todos los participantes en las actividades del proyecto *A favor de la Inclusión Social - IntegrACTÚA* por el buen trabajo llevado a cabo y reafirmar lo que ha sido leitmotiv de todo el proceso iniciado allá en 2007: apostar por la inclusión social es una inversión de futuro, con claros efectos en la cohesión y en la justicia social del presente.

Nuevas formas de exclusión por el impacto de la crisis



Nuevas formas de exclusión por el impacto de la crisis

Chaime Marcuello Servós
Grupo de Estudios Sociales y Económicos del Tercer Sector (GESES)
Universidad de Zaragoza

1. Diagnóstico de la problemática

El término crisis, *κρίσις*, lo utilizaban los griegos para referirse a esos momentos cruciales donde se tiene que tomar una decisión y se enfrenta un cambio. Hoy utilizamos el mismo término para casi lo mismo, aunque con un mayor énfasis en la dimensión negativa del cambio.

Las "crisis" son muchas. Tienen muchos apellidos y dimensiones: personal, de pareja, de crecimiento, por decadencia, de madurez, de empresa, de gobierno, de valores... Cabe incluso decir que nuestro tiempo es un tiempo de crisis permanente. Vivimos a caballo de una sensación instalada de "perentoriedad": todo se evapora... y es eterno mientras dura. Pocas cosas mantienen el estado sólido. Drucker (1993), en su análisis de la sociedad post-capitalista mostraba que el mundo se nos había hecho líquido. Como después ha contado Zygmunt Bauman (2007). La incertidumbre se ha incrementado en nuestra sociedad y en nuestra vida diaria.

Las estructuras familiares no son las que eran. Los proyectos de vida parecen formularse para hoy, mañana ya veremos. La gestión política tiene una proyección cuatro años vista y tras las elecciones se hablará. La vida cotidiana está sumida en un ritmo de renovación obligada, ansiedad y prisa, donde parece no quedar tiempo para el sosiego o la sedimentación de las cosas que nos van pasando.

Sin embargo, ahora nos dicen que estamos en crisis: crisis del sistema económico. Pero ¿es una distinta y especial? No está nada claro que haya elementos absolutamente novedosos en un sentido estricto, aunque sí que las condiciones de partida la hacen singular. Nos ha llegado tras un tiempo donde la palabra parecía escondida en la bonanza de una sociedad opulenta cargada de deseos compulsivos por consumir. La promesa de consumo creciente e imparable orienta(ba) nuestras prácticas más habituales.

¿Podemos explicar las características de la situación actual? Es obvio que sí, de hecho han proliferado distintos modos de contarlo. Pero se necesitan más perspectiva y mejores datos para poder hacerlo en profundidad. Todavía está por conocerse cómo culmina

todo el proceso. Y si buscamos en el pasado una referencia similar hay que recordar que John Kenneth Galbraith escribió su libro *The Great Crash, 1929* (Galbraith 2005) veinticinco años después de suceder aquella gran crisis. Ahora sabemos que ésta, la “crisis del sistema económico” de nuestro tiempo, ha encadenado una serie de acontecimientos transnacionales que afectan directamente a nuestra vida cotidiana y van más allá de la jerga financiera de *swaps*, *hedge funds*, hipotecas *subprime*, o escándalos como el de Madoff.

Por ejemplo, en el acceso al mercado laboral y las posibilidades de encontrar empleo, en los requisitos para solicitar un préstamo, en los planes para las vacaciones y sus precios, en el incremento del ahorro de las familias, en la precaución –cuando no miedo– para asumir riesgos, o entre otros asuntos más básicos, en el coste de las cosas y la cesta de la compra. Como consecuencia de ello, se han producido una serie de actuaciones en el terreno político que pueden ser revisadas, pero no está nada claro que, a fecha de hoy, se puedan convertir en *objetos observables claramente identificados*.

Tampoco es inmediata la formulación de medidas y políticas especiales ante la crisis, más allá de las posturas y clásicas. ¿Hace falta algo más de distancia? Sí, pero depende. Los análisis socioeconómicos requieren de perspectiva cuando se quieren ver en su conjunto. Otra cosa es la elaboración de pronósticos, el diseño de estrategias de adaptación o la simulación de escenarios. En cualquier caso, a las personas que se encuentran afectadas directamente no les sirve esta petición de tiempo. A la vez, son necesarias medidas sociales, políticas y económicas que atiendan a las personas afectadas. Y eso es urgente.

Entonces, retomando la pregunta anterior “¿cómo caracterizar la situación actual?”, es evidente que se ha producido una serie de transformaciones en el sector financiero motivada por la crisis internacional del propio sector que ha provocado un efecto dominó en la economía española. Así, esta crisis presenta, como poco, tres dimensiones. Una es la propia *crisis financiera* que induce a su vez otra, que es la *crisis bancaria* de la que está por ver todavía cuáles van a ser sus consecuencias finales más allá de la recomposición del mapa de las cajas de ahorros y otras entidades del sector. Y una tercera, fundamental para nuestro sistema, es la *crisis inmobiliaria*. Se han sumado el exceso de viviendas construidas en los últimos años con el colapso del mercado, porque la demanda¹ se ha frenado en seco.

Mientras “se cambia” el ciclo –¿o tendríamos que decir “cambiamos”?–, lo evidente es que la economía española ha pasado de un período de crecimiento prolongado e intenso –envidiado por socios europeos y en algunos momentos, quizá demasiado ensalzado–, a una caída en picado en, al menos, cuatro aspectos (el *consumo*, la concesión de nuevos *préstamos*, la *producción* y el *empleo*) y un contrapunto, el incremento del ahorro.

Esto ha tenido distintos efectos en las percepciones de la realidad social. Como luego veremos, no hay una visión homogénea de “la crisis”. Las vivencias al respecto son más diversas de lo que cabría esperar, con una tendencia a la dualización entre quienes la sufren directamente y quienes están en la situación contraria. Aunque sí parece haberse exten-

¹ Una demanda que también venía impulsada por las compras de ciudadanos alemanes, británicos, etc. que soñaban con su segunda vivienda en España

dido cierto pesimismo y una pérdida de confianza, lo cual ha llevado a contener el gasto ante la incertidumbre. Como efecto ha generado más ahorro en los hogares españoles que en las dos últimas décadas, véase la tabla siguiente:

Tabla 1. Ahorro privado

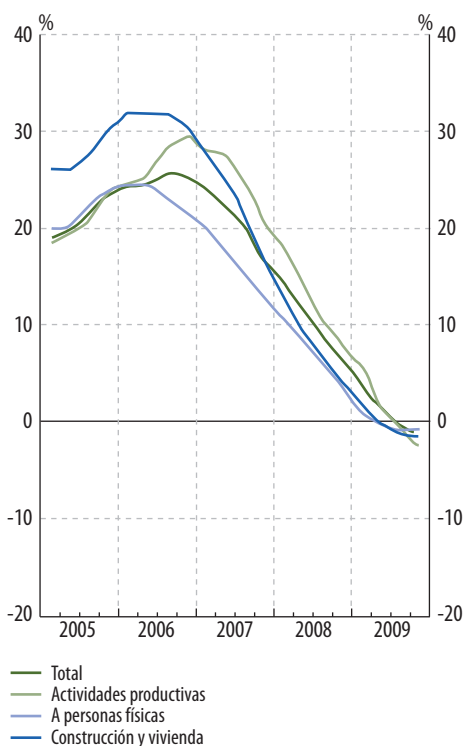
	Datos observados			Previsiones FUNCAS	
	Media 1996-2007	2008	2009	2010	2011
Tasa de ahorro privado	18,9	18,6	25,2	23,4	21,4

Elaboración propia a partir de FUNCAS, Previsiones Económicas Para España, 2010-2011 (24/02/2010)

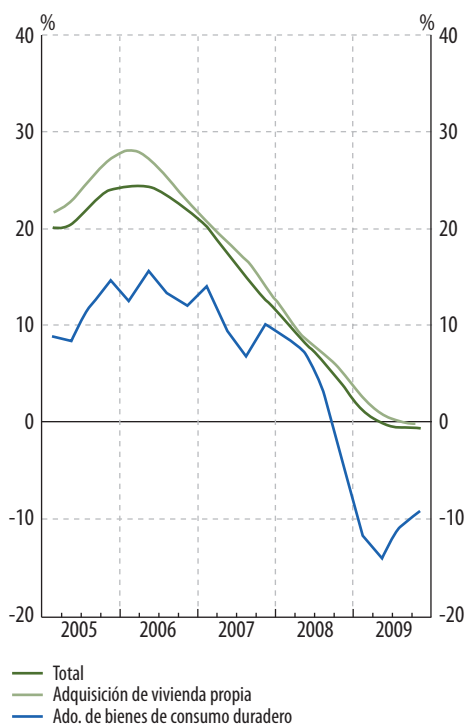
Si estos datos del ahorro se contrastan con los que nos muestran la evolución de la concesión de nuevos créditos por parte de las entidades financieras, nos encontramos con un cambio radical de la tendencia respecto de lo que se estaba produciendo en los últimos años de expansión y esplendor. Las siguientes gráficas nos muestran visualmente lo que esto ha supuesto en la economía de los hogares españoles, a partir de los datos facilitados por el Banco de España:

Gráfico 1. Evolución del crédito

Crédito por finalidades
Tasas de variación interanual



Crédito por finalidades a personas físicas
Tasas de variación interanual



Fuente: Banco de España, Boletín Económico Marzo/2010. p.57

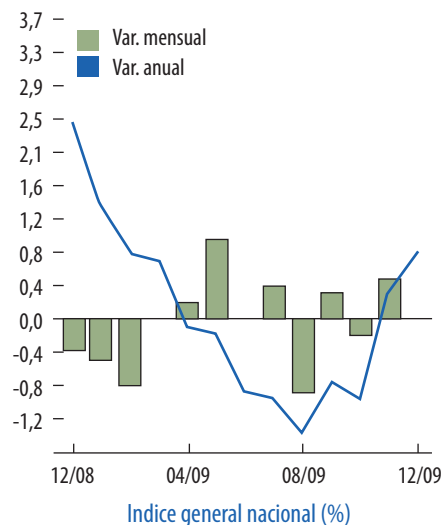
Las representaciones anteriores muestran una caída considerable en todos los aspectos, solamente modificada –que no mejorada respecto de valores de años anteriores– en el caso de los préstamos para bienes de consumo duradero. Si incorporamos algunas consideraciones de tipo cualitativo, que no recogen las estadísticas de las gráficas, se dan dos vectores divergentes. Por un lado, la demanda de financiación por parte de los hogares ha caído pero, por otro, también se han revisado las posiciones de las entidades. Es decir, durante la época de explosión de los créditos a la compra de vivienda, con la circunstancia de unos tipos de interés muy bajos, se detectaba una impresión generalizada de necesidad compulsiva por hipotecarse y de ofrecer hipotecas cada vez más inverosímiles.

No se pretende aquí explicar el mecanismo de realimentación del propio sistema y de la burbuja inmobiliaria, pero sí que es importante tenerlo en cuenta a la hora de pensar en cómo se prestaba el dinero y quién lo pedía. Para llegar a dos ideas fuerza: una, se *obtenía dinero fácil* contando con un futuro siempre próspero; dos, se *prestaba fácilmente el dinero* sin calcular bien los riesgos. No obstante, al analizar las condiciones de acceso a los préstamos, el Banco de España (Boletín Marzo 2010, 35-36) considera que las condiciones a aplicar a los créditos se van a mantener, incrementándose en todo caso en lo que corresponde al crédito para el consumo.

Así las cosas, lo que parece evidente es que los tiempos de riqueza y opulencia generalizada han dado paso a un tiempo de recesión. La inflación se convirtió durante unos meses en deflación. Si se atiende al índice de precios al consumo (IPC) los datos muestran una caída constante sólo recientemente moderada (tabla 2).

Tabla 2 y Gráfico 2. Índice de Precios de Consumo

Mes	Variación %
Noviembre 2008	2,4
Diciembre 2008	1,4
Enero 2009	0,8
Febrero 2009	0,7
Marzo 2009	-0,1
Abril 2009	-0,2
Mayo 2009	-0,9
Junio 2009	-1,0
Julio 2009	-1,4
Agosto 2009	-0,8
Septiembre 2009	-1,0
Octubre 2009	-0,7
Noviembre 2009	0,3
Diciembre 2009	0,8
Enero 2010	1,0
Febrero 2010	0,8

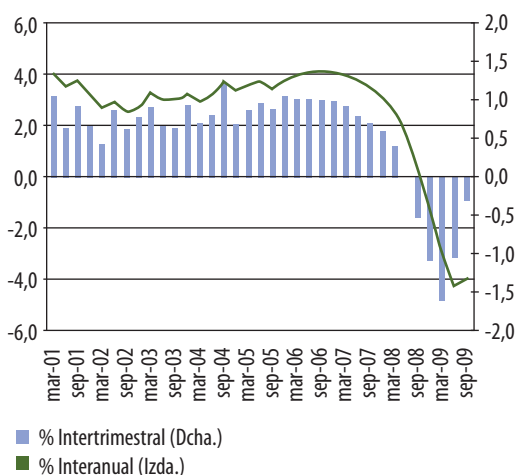


Fuente: INE. Actualizado el 12 de marzo de 2010. <http://www.ine.es/daco/daco42/daco421/gen.htm>

Las variaciones en el IPC seguirán produciéndose y se describirán distintas trayectorias más o menos ascendentes. Darán lugar a interpretaciones con las que posicionarse ante la coyuntura. Pero lo evidente es que las alegrías de hace unos años no son las mismas que las que ahora se pueden encontrar. La pasión por consumir parece haberse pospuesto y da la impresión que ha caído como consecuencia de esa pérdida de confianza, por el temor derivado de la atmósfera general y también por las restricciones que impone la pérdida de puestos de trabajo.

Si atendemos a los datos del PIB, el crecimiento económico de la sociedad española ha pasado de una tendencia de crecimiento sostenido a una caída en picado que parece tener una difícil recuperación inmediata. La economía centrada en el ladrillo ha dejado de servir como motor. Con esta situación no está nada claro cómo sustituir lo que se había convertido en un patrón de referencia por otras posibles alternativas. Queda lejos un modelo económico centrado en el conocimiento como principal activador de la riqueza de la sociedad.

Gráfico 3. España: crecimiento del PIB



Fuente: INE y SEE BBVA

Lo que parece ser claro es que la crisis actual con sus tres dimensiones interdependientes en lo financiero, bancario e inmobiliario va dejando su rastro con y en rostros concretos. Las cifras de personas en paro o las de empresas que tienen que cerrarse no sólo son números de una estadística. Son hombres y mujeres con situaciones vitales cada vez más complicadas.

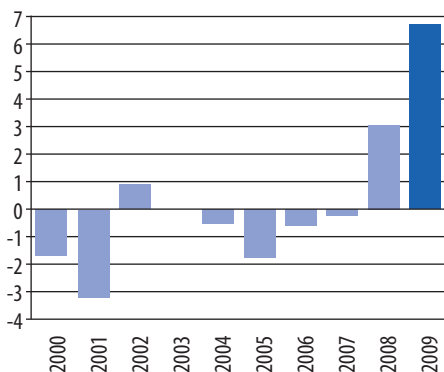
Sin embargo, la pérdida de empleo tampoco es algo nuevo. El paro en España² ha pasado por etapas muy controvertidas como la que se dieron entre los años 1977-1985 y la de 1991-1994. El crecimiento del empleo entre los años 1995 hasta el 2007 quizá creó una

² Las referencias están tomadas del capítulo I "El debate del empleo" del Informe sobre España de 2009, de la Fundación Encuentro, análisis que merece la pena ser leído en profundidad pues aporta las claves del fenómeno.

expectativa que se ha truncado de manera radical. El escenario actual es terrible tanto por la intensidad como por la velocidad con la que se ha pasado de una situación de casi pleno empleo, en algunos segmentos del mercado laboral, a una tasa de paro del 18,83%, según la EPA. La gráfica siguiente nos muestra cómo han ido las cosas.

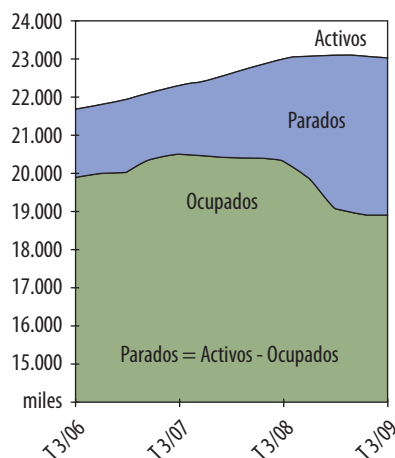
Gráficos 4 y 5. El problema del paro

España. Variación de la tasa de desempleo
(puntos porcentuales)



Fuente: SEE BBVA a partir de INE (EPA)

Encuesta de población activa. EPA



Fuente: INE, 2009. www.ine.es

Esto ha de explicarse desde las claves generales de nuestro sistema económico y, en particular, considerando la evolución de nuestro mercado laboral.³ No hay espacio en estas pocas páginas para analizar los detalles, sin embargo sí que caben dos comentarios. Primero, el desempleo está afectando a las personas que son el soporte de los ingresos de la unidad familiar frente a épocas de crisis como la del 93, donde eran los hijos e hijas quienes se veían encerrados en la espiral del paro. Segundo, la cohesión social pasa por la solución al desempleo con medidas estructurales. Este reto va más allá de las políticas de protección que se adopten, estamos frente a la posibilidad de un incremento de la conflictividad social como consecuencia de la desigualdad y la dualización de la distribución de la riqueza. Las aportaciones del Banco de España a este debate tuvieron su peso, pero también generaron fuertes controversias entre sus detractores.

Y las medidas llegaron, primero con el "Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo" y después con la "Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo". Esto ha sido contestado desde las organizaciones sindicales con la huelga general del 29 de septiembre, que a simple vista parece no haber modificado la postura del gobierno. Los sindicatos –colaboracionistas, como dicen sus críticos– no pretendían, tal como dijeron algunos de

³ Es muy interesante leer el trabajo de James Costain, Juan F. Jimeno y Carlos Thomas (2010) *Fluctuaciones del empleo en un mercado de trabajo con contratación dual*, incluido dentro del Boletín Económico marzo/2010, del Banco de España, disponible en: http://www.bde.es/webbde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economico/anoactual/

sus líderes, derrocar al gobierno, sino que rectificase su política. Ahora está por ver que esas decisiones del gobierno hayan sido suficientes y consigan los efectos deseados.

Sin embargo, no es tan evidente que estemos ante nuevas formas de exclusión. El endeudamiento y la pérdida de vivienda no lo son, ni tampoco aparecen formas absolutamente nuevas en el horizonte. Más bien lo que parece detectarse es un incremento de algunas de las formas ya existentes. Las lacras de la pobreza son tan viejas y reiterativas como la misma vida en sociedad. Lo terrible es que, a pesar de contar con recursos, se sigan produciendo dolor y sufrimiento en personas que padecen los efectos del sistema... O de su propia falta de cálculo, como algunas voces remachan. Un dilema que podría situarse en el mismo nivel que el debate moral entre el hedonismo de la cigarra frente al esfuerzo estajanovista de la hormiga. Pero conviene retomarlo cuando se quiere ir más allá del *principio de compensación* que subyace a nuestro modelo de Estado de bienestar de reciente creación.

Esto es, la crisis tiene una dimensión estructural donde las soluciones individuales basadas en la propia responsabilidad no son suficientes. Por eso mismo, es necesario pensar en formas de acción y de legitimación de lo que se hace que superen la mera compensación de las diferencias producidas en este sistema en el que vivimos, donde la meritocracia actúa como motor, y se pretende redistribuir las recompensas, desigualmente conseguidas, de la mano de la burocracia del Estado, mediante sus distintos niveles de administraciones públicas. O quizá no... y esto es un elemento para el debate.

2. Descripción de las diferentes posturas

Más allá de lo que hagan y digan el gobierno y la oposición, las asociaciones empresariales y los sindicatos, la crisis produce distintos efectos y se vive de maneras muy dispares. Basta recordar que en el caso de la gran depresión en los Estados Unidos, con un paro del 25%, cerca de un 40% de su población nunca percibió dificultades reales en ese momento. De manera similar, las percepciones sobre esta etapa de recesión económica no son homogéneas. Lo cual, por otra parte, es algo bastante común. No parece que estemos ante una debacle total. Los mecanismos de intervención de los gobiernos no han permitido que el libre juego de los mercados haya producido efectos catastróficos de mayor calado, al menos hasta la fecha. En este apartado revisaremos algunas de las percepciones socialmente disponibles, sin pretender realizar un barrido exhaustivo por la totalidad de situaciones.

La crisis ha producido efectos directos y duros en personas que han perdido su empleo y no pueden encontrar uno nuevo que lo sustituya. En muchos casos, esa pérdida de empleo está asociada, además, a situaciones donde los préstamos contraídos en los años anteriores, de mayor "expansividad" y "generosidad" de las entidades de crédito, habían puesto en circulación un volumen de fondos que parecía no terminarse ni parecía presentar problemas para los clientes. Como hemos apuntado antes, no está claro si fue una imprudencia de las entidades financieras que jugaron a "prestar" dinero con más alegría

de la que ahora muestran o de quienes asumieron riesgos contando con unas expectativas que no calcularon adecuadamente. En cualquier caso, para quienes se ven dentro de esta vorágine de acontecimientos la crisis es algo tangible. Ante esta situación, tampoco pueden enfrentarse con las herramientas tradicionales, esfuerzo y ahorro, dado que no tienen la posibilidad de encontrar un puesto de trabajo que sustituya al que perdieron, ni tienen suficiente liquidez como para poder compensar las deudas contraídas.

Dentro de este grupo o perfil de “víctimas” de la crisis se debe hacer especial mención a la población más vulnerable. Por ejemplo, personas que habían conseguido iniciar procesos de inclusión social que se ven truncados por las nuevas circunstancias que, además, están afectando directamente a empresas de inserción que en algunos casos les sirvieron de puente. O el caso de inmigrantes que asumieron distintos niveles de riesgo en los años de prosperidad y se han encontrado atrapados por la recesión de la economía perdiendo desde sus puestos de trabajo, sus negocios y hasta otras conquistas alcanzadas con gran esfuerzo, como los “papeles” para estar en una situación regularizada.

En paralelo a la pérdida de empleo encontramos a los empresarios que se ven obligados a echar el cerrojo a sus negocios. Las cifras de empresas cerradas han superado con creces a las de nueva creación. Los datos disponibles y aportados por el INE⁴ al respecto reflejaban que “el número de empresas activas disminuye un 1,9% durante 2008”. Esto supuso que “casi 400.000 empresas cesaron sus actividades durante 2008” –están por ver las cifras finales del año 2009 y las del 2010–. Especialmente afectados son las llamadas microempresas y los autónomos. Hay que recordar que “el 52,7% de las empresas españolas no tienen asalariados, casi un punto y medio más que el año pasado” (INE 2009). En la tabla siguiente tomada del INE se pueden ver las cifras por sectores:

Tabla 3. Empresas activas

Número de empresas activas			
Datos comparativos a 1 de enero			
	01/01/2008	01/01/2009	Variación (%)
TOTAL	3.422.239	3.355.830	-1,9
Industria	245.588	243.729	-0,8
Construcción	501.056	441.956	-11,8
Comercio	843.212	830.911	-1,5
Resto de servicios	1.832.383	1.839.234	0,4

Fuente: INE 2009

Pero no son los únicos. Los efectos de la recesión económica han ahogado a numerosas entidades que no pueden seguir funcionando tanto por falta de trabajo como por falta de liquidez en el sistema que no les permite sostener su actividad emprendedora. En los casos de quienes estaban ganando bien y con cierta alegría, se encuentran ahora

4 Los datos proceden del INE de su Directorio Central de Empresas (DIRCE), y sintetizados en la nota de prensa publicada en agosto de 2009, disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft37/p201&file=inebase&L=0>

ante un escenario que obliga a pensar mucho más y con más cuidado las decisiones que se pueden llevar adelante y las perspectivas con las que se puede planear el futuro. También es cierto que otras empresas se han aprovechado la situación de crisis generalizada para ajustar plantillas, modificar estrategias de negocio y replantear las formas con las que posicionarse en el mercado. Lo cual es difícil de mostrar con cifras o estadísticas oficiales, ni tampoco conveniente nombrar aquellos ejemplos conocidos de primera mano. En cualquier caso, para las entidades que tenían recursos disponibles, las oportunidades han sido muchas y siguen siendo numerosas.

En un extremo contrario a los dos anteriores, encontramos a muchas gentes de a pie con ingresos estables porque son pensionistas, funcionarios, o empleados de organizaciones que están en una buena situación en el contexto actual. Y de manera destacada aparece una percepción paradójica entre quienes tienen menores niveles de ingreso. En estos casos, la crisis –con la deflación experimentada en los precios, tanto de los bienes básicos así como en la mayoría del comercio–, se ha convertido en una sensación de estiramiento del dinero como hacía tiempo no se tenía.

Es decir, para cualquier persona que tenga unos ingresos fijos y regulares la caída de precios por causa de la recesión se percibe con cierta perplejidad. Y esto es llamativo cuando se habla con personas concretas que sienten su vida como una crisis permanente porque su poder adquisitivo es bajo y no tienen mecanismos para incrementarlo. Por ejemplo, una viuda o un jubilado que tenga una pensión en la franja más pequeña de la escala de retribuciones, la crisis le ha puesto más fácil el consumo.

Sin embargo, se ha extendido una atmósfera simbólica –construida desde distintos focos y amplificada por los medios de comunicación– en la cual los discursos sobre la crisis han instalado en la sociedad un cambio de perspectiva sobre el presente y el futuro a corto plazo. El reconocimiento y la afirmación de la crisis ha producido un efecto domino en el nivel de confianza de la ciudadanía. Las expectativas sobre lo que va a venir se han oscurecido. El optimismo y la alegría en el gasto parece haberse contraído, sustituyéndose por unas tasas de ahorro desconocidas⁵ en los últimos años. Parece que es tiempo para guardar y reservar, parece que es tiempo de hormigas. El paradigma que representa la cigarra tiene ahora poco predicamento. ¿Se acabaron los tiempos del despilfarro y de la falta de eficiencia en la gestión? Parece que sí. No queda más remedio que ajustar los gastos y medir bien los pasos a dar.

Esto es y será especialmente significativo en la gestión de la cosa pública. Si así se produce, bienvenida sea esta crisis. Hay un largo trecho que recorrer en la evaluación y rendición de cuentas en las formas de gestión de las distintas facetas de las administraciones públicas.

Como bajo continuo se anticipa el final. Unos dicen que antes, otros que después, pero hay un convencimiento generalizado sobre el final de la recesión. Este ciclo termina-

5 En este sentido cabe referirse a: CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA La explosión del ahorro familiar. (septiembre - octubre 2009); nº 212. FUNCAS.

rá y volverá a salir el sol. Será más o menos lento o será más o menos rápido. Por el camino irán cayendo distintas etapas, gentes y entidades, pero se saldrá. Lo cual no es más que un deseo optimista que habrá que contrastar dentro de un tiempo. Y para unos pocos economistas heterodoxos (Niño 2009) esta salida no es tan evidente ni tan inocua. Estamos ante los síntomas de un cambio sistémico de profundo calado en nuestro modelo de sociedad y de valores.

Por otra parte, Cáritas española en su "III Informe sobre demandas atendidas a través de la red confederal de Acogida y Atención primaria" ofrece un panorama de la situación actual que merece ser considerado. En primer lugar, constatan que se han incrementado las personas atendidas en los servicios de su red. Si en el año 2008 el número había aumentado un 50%, en el primer trimestre de 2009 el incremento sobre el anterior ha sido de 40,7%. Esto se ha traducido en una mayor demanda de ayuda y de respuestas desde esta entidad en los servicios de vivienda y alimentos, en concreto un 45% para la primera y un 58% en el segundo. También es cierto que en su informe no aportan los datos absolutos, ni detalles metodológicos que permitirían analizar mejor su información, con lo cual no se puede saber cuál es el conjunto de personas al que se refieren, ni la relevancia de éstos. Más allá de este detalle, desde su punto de vista "el problema de la pobreza y la exclusión social no es fruto de una coyuntura de crisis económica, sino de un sistema estructural que ha perdido de vista a las personas como sujeto principal y objetivo de un verdadero desarrollo, y que hace muchos años derivó en una grave crisis de valores" (Cáritas 2009, 6). Para esta organización la crisis produce efectos sociales que se traducen en una serie de necesidades detectadas, por orden de importancia: I. solicitud de ayuda para alimentación; II. ayuda para afrontar dificultades con la vivienda; III. ayuda para acceder al empleo; IV. ayuda para asuntos legales y de extranjería; V. apoyo psicológico; VI. otras de tipo misceláneo como ropa, medicinas, etc. A esto se le ha de añadir la incorporación de nuevas personas que acuden por primera vez a Cáritas, según su análisis como consecuencia del paro. Y aquellas personas que habiendo finalizado procesos de inserción han vuelto a caer en procesos de exclusión.

La red EAPN ha planteado su posición en el documento "El impacto de la crisis en la pobreza y la exclusión social: diagnóstico y actuaciones". En su caso, parten de un diagnóstico donde se dan a la vez "viejos y nuevos rostros", donde hay dos piezas fundamentales, "el incremento del desempleo y el modelo insuficiente de protección social con el que contamos" (EAPN 2009, 7). En su enfoque se encuentran elementos compartidos con el anterior y concurrentes con esas mismas tesis. En su argumentación no se encuentran elementos diferentes a los vistos. A modo de síntesis lo que dicen es que la crisis golpea duramente ya que ha llegado a nuestra sociedad en el momento en que se pierde el empleo y se terminan los mecanismos de protección social... y especialmente se ceba con los más débiles y vulnerables. Además, se insiste en que la respuesta desde las administraciones públicas es insuficiente y, si ya era escasa, ahora está superada. A los servicios socia-

les estatales se les percibe desbordados⁶. Su valoración es que sigue pesando más la maquinaria burocrática que la respuesta ágil eficaz a las demandas y las necesidades de las personas con problemas. Por eso creen que la(s) urgencia(s) no está(son) bien resuelta(s), más bien todo lo contrario. Además, consideran que prima la descoordinación en las iniciativas. El documento continúa con una serie de apartados donde no hay un elemento nuevo que vaya más allá del principio de compensación antes citado. Y quizá ese es el reto que aflora en este momento, ¿cómo construir una alternativa a la situación actual que no reitere recetas decimonónicas aparentemente actualizadas bajo un discurso aparentemente nuevo?, ¿cómo superar con prácticas eficaces las polarizaciones redundantes más mercado vs. más estado, libertad vs. intervención, individuo vs. comunidad?

Porque si se tiene en cuenta la posición de la CEOE (2009) –voz a la que se le otorga el papel de interlocutor con el mundo de la empresa– el discurso está muy claro. Así, afirman que “es inaplazable enfrentar los problemas de déficit estructural de las administraciones, de ineficiencia del mercado de trabajo, de falta de competitividad de la economía española y de liquidez. La respuesta debe basarse en aquellos principios que siempre nos han dado buenos resultados: más mercado y más libertad económica”. Discurso tan conocido y repetido como el anterior, donde un poco más adelante se dice que “la salida de la crisis es una tarea colectiva: de empresarios, sindicatos y administraciones públicas”⁷.

Para seguir pensando

Para los trabajadores de Opel en Figueruelas es evidente que su empresa ha pasado por una situación de crisis y turbulencias que parece haberse superado, pero que ha dejado claro que todo puede cambiar e ir a peor. Esto mismo lo sufrieron los afectados por la quiebra de Air Comet, tanto trabajadores como clientes. Las cosas han cambiado y van a seguir cambiando. Los primeros sintieron en sus carnes la ansiedad que produce la incertidumbre. Para los segundos el golpe ha sido repentino. Y lo mismo se puede decir de la vida de cualquiera de nosotros. El cambio, en tanto que apunta al centro de nuestra debilidad, de nuestra condición de seres contingentes, se convierte en un problema de gestión social e individual. Los tiempos de cambios y de transformación son tiempos donde se piden políticas y medidas que den “seguridad”. Primero se comienza por pedir medidas para proteger. Se sigue con mecanismos de garantías. Y se puede terminar cediendo la gestión de la inseguridad para que otros decidan por mí. O todo lo contrario: la crisis es una oportunidad para transformar lo que ha quedado obsoleto y poner en marcha alternativas a las rutinas que han quedado superadas, aunque esto es más raro y pocas veces se ha constatado de manera masiva en la historia de nuestra civilización.

6 “Como rasgos más destacados de la situación de los servicios sociales públicos ante el aumento de demandas de atención a las necesidades básicas, hay que señalar que estas demandas se han añadido a una situación previa de limitaciones históricas y una concepción (no general) bastante asistencialista y centrada en la atención a las personas marginalizadas y en situación de exclusión. Todo ello ha venido a producir una sobrecarga, y a poner de manifiesto la inadecuación de los recursos a las necesidades y al volumen de la demanda actual” (EAPN, 2009, 18).

7 Véase tanto el informe *Recuperar la competitividad, el crecimiento y el empleo en España*. Informe CEOE, diciembre 2009, como su versión en Resumen ejecutivo.

En la situación actual parece asomarse un germen que afecta al modelo de crecimiento económico y de valores con los que gestionamos nuestras vidas. Las instituciones políticas existentes –con sus distintas redes al servicio de ellas– pueden proponer medidas, pero tenderán a hacerlo dentro del paradigma instituido, lo dominante. Pero de hecho es el paradigma que les ha conducido al lugar en el que están. Es poco probable que abran cauces a lo instituyente, a “nuevas” vías que tenderán a ser simulacros maquilladores.

La tarea que tenemos por delante es la de pensar, sentir y querer soluciones a los problemas –posiblemente, recurrentes– donde como seres humanos sufrimos y nos olvidamos de cumplir con nuestro principal horizonte: la felicidad. Ésta es una tarea que no se puede hacer en absoluta soledad ni aislándose del mundo. Es una tarea inclusiva. La crisis actual apunta a un cambio de paradigma en muchas de las dimensiones de nuestra cotidianidad. Comenzando por las pautas de consumo, siguiendo por las formas con las que redistribuir los recursos, por no hablar del compromiso con las generaciones venideras.

Boulding (1989) propuso hace años la metáfora de la nave espacial para representar la profundidad de calado de un paradigma centrado en una economía en estado estacionario, donde se es consciente de las limitaciones intrínsecas del sistema. No podemos comportarnos nunca más –usando la distinción de Boulding– como “vaqueros”, hemos de ser “astronautas”, que cuidan los detalles de sus procesos. Los vaqueros corrían por las llanuras pensando que eran inacabables, con recursos suficientes para no preocuparse por los límites. El astronauta se sabe dentro de un recinto claramente limitado.

Los modelos económicos orientados por el crecimiento como principal motor de la vida quizá se ven, ahora, claramente cuestionados. Y quizá, también, sea el momento para pensar en términos de *mejor con menos*. Una reivindicación de la austeridad como criterio frente al despilfarro. De la prudencia como vector orientador frente al riesgo inconsciente y temerario. Un cambio de pautas en el juego del mercado y de la política como mecanismos de toma de decisiones, donde la codicia como mecanismo garante de la inequidad y de la corrupción sea permanentemente vigilada (Pizzigati 2004).

En esto, las apuestas por la sostenibilidad tienen todo el sentido del mundo. Aunque sea discutible si es un asunto que sólo deba ser regulado por una ley de economía sostenible o se deba hacer algo más allá.

3. Recomendaciones bibliográficas

- BANCO DE ESPAÑA (2010) *Boletín Económico. Marzo 2010*. http://www.bde.es/webbde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economic/anoactual/

Dentro de la serie de publicaciones periódicas del Banco de España, producto de su servicio de estudios, resulta oportuno consultar este documento donde se aportan numerosas cifras acompañadas de comentarios y análisis de las mismas. Con ello revisan la situación actual y trazan algunas claves sobre el futuro a corto plazo de nuestra

economía. Se puede leer por partes y elegir aquellos aspectos más relevantes para el debate. Es una de las fuentes de información más fiables de nuestro sistema.

- BAUMAN, Z. (2007) *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Ed. Tusquets, Barcelona.

En este caso la metáfora del “tiempo líquido”, que ya es utilizada por Drucker, sirve para pensar la transformación de nuestros imaginarios y de las estructuras simbólicas de nuestra sociedad que afectan a la solidez de nuestros valores, de los compromisos y de los planes a largo plazo. La incertidumbre se ha instalado en nuestras vidas antes de esta crisis... por eso es útil revisar la reflexión de Bauman antes de la crisis.

- BOULDING, K. E. (1989) “La economía futura de la Tierra como un navío espacial”, en DALY, H (ed.) *Economía, ecología, ética. Ensayos hacia una economía en estado estacionario*, FCE, México, pp.262-272.

Este texto es un artículo breve y un clásico de la economía ecológica o ahora llamada economía sostenible. Es fundamental para pensar los procesos socioeconómicos en clave sistémica y holística, desde un paradigma que no es el dominante y que se postula como un camino necesario en tiempos de la crisis actual.

- DRUCKER, P. F. (1993) *La sociedad poscapitalista*, Ed. Apóstrofe, Barcelona.

Desde una clave completamente distinta al anterior y con una perspectiva temporal alejada de los acontecimientos actuales, este libro plantea una reflexión sobre los cambios estructurales de la sociedad que ya no es capitalista.. y se ha hecho líquida. La crisis actual no estaba presente en el autor, pero sí que ofrece herramientas y conceptos para pensar la situación actual. Conceptos como el conocimiento o la responsabilidad serán cruciales.

- FUNDACIÓN ENCUENTRO (2009) “El debate del empleo” en *Informe sobre España*, Fundación Encuentro, Madrid.

Este capítulo del informe, cuya serie ya ha superado la década que comenzó en 1993, es una buena reflexión sobre la situación del desempleo en España. Tal y como sintetizan desde la fundación “El año 2008 finalizó con más de un millón de nuevas personas desempleadas y la tasa de paro prácticamente se duplicó. Para mantener la cohesión social en la crisis una condición imprescindible será sostener la protección social. Pero junto a las acciones más vinculadas a la coyuntura, paliativas y de resistencia, se deberían sentar las bases para crear empleo y no cualquier tipo de empleo”.

- NIÑO BECERRA, S. (2009) *El crash del 2010*, Ed. Los libros del lince. Barcelona.

Para este autor todavía no hemos entrado en lo peor de la crisis. Ofrece un análisis de cómo están las cosas y hacia dónde van. Su tesis principal es que el sistema actual se acerca a su colapso y esto va a ser imparable. Lo cual supone ya y supondrá en breve una transformación radical de nuestras pautas cotidianas. Estamos ante un cambio de paradigma que se nos va a imponer de suyo. Esa tesis hay que tenerla presente.

Referencias bibliográficas generales

- BANCO DE ESPAÑA (2010) *Boletín Económico. Marzo 2010*. http://www.bde.es/webbde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economic/anoactual/
- BAUMAN, Z. (2007) *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Ed. Tusquets, Barcelona.
- BOULDING, K. E. (1989) "La economía futura de la Tierra como un navío espacial", en DALY, H (ed.) *Economía, ecología, ética. Ensayos hacia una economía en estado estacionario*, FCE, México, pp. 262-272.
- BOULDING, K. E. (1989b) "Una nueva visita a la nave espacial Tierra", en DALY, H (ed.) *Economía, ecología, ética. Ensayos hacia una economía en estado estacionario*, FCE, México, pp. 273-275.
- CÁRITAS (2009) *III Informe sobre demandas atendidas a través de la red confederal de Acogida y Atención primaria*, Observatorio de la realidad. Equipo de estudios, 12 de noviembre 2009. Cáritas Española, Madrid.
- CASASNOVAS, G. Y FEU, M. (2008) *Crónica de una crisis anunciada*, Suplemento del Cuaderno núm. 155 de Cij (n. 191) - Julio, 2008, Barcelona.
- CEOE (2008) *Propuestas empresariales para salir de la crisis. Economía española: situación perspectivas y retos*, 18 de noviembre 2008. <http://www.ceoe.es/ceoe/contenidos.downloadatt.action?id=3958520>
- CEOE (2008) *Medidas urgentes para la financiación de las empresas y el mantenimiento del empleo ante la recesión económica*, Documentos Economía, ref.:EC01NV08. <http://www.ceoe.es/ceoe/contenidos.downloadatt.action?id=3668014>
- CEOE (2009) *Recuperar la competitividad, el crecimiento y el empleo en España. Informe CEOE*, diciembre 2009. <http://www.ceoe.es/ceoe/contenidos.downloadatt.action?id=8077629>
- DRUCKER, P. F. (1993) *La sociedad poscapitalista*, Ed. Apóstrofe, Barcelona.
- EAPN (2009) *El impacto de la crisis en la pobreza y la exclusión social: diagnóstico y actuaciones*, Red europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social en el estado español (EAPN-ES) Madrid, 17 de octubre 2009, disponible en <http://www.eapn.es>
- FUNDACIÓN ENCUENTRO (2009) *Informe sobre España*, Fund. Encuentro, Madrid.
- INE (2009) *Nota de Prensa Estructura y Demografía Empresarial Directorio Central de Empresas (DIRCE) a 1 de enero de 2009*, publicada el 10 de agosto de 2009. <http://www.ine.es/prensa/np565.pdf>

- IRONS, J. S. (2009) *Economic scarring: The long-term impacts of the recession*, EPI Briefing Paper #243 <http://www.epi.org/publications/entry/bp243/>
- NIÑO BECERRA, S. (2009) *El crash del 2010*, Ed. Los libros del lince, Barcelona.
- PIZZIGATI, S. (2004) *Greed and Good. Understanding and Overcoming the Inequality That Limits Our Lives*, Apex Press, New York. <http://www.greedandgood.org/NewToRead.html>
- SERVICIO ESTUDIOS ECONÓMICOS BBVA (2009) *Situación inmobiliaria*, 11 de diciembre 2009. http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/ketd/bin/esp/publi/espana/novedades/detalle/Nove346_195398.jsp?id=tcm:346-176089-64

Pobreza y exclusión social en el ámbito rural



Pobreza y exclusión social en el ámbito rural

Valentín Cabero Diéguez

con la colaboración de

M^a Celestina Trejo Jiménez y Vanessa Fernández Fernández

1. Diagnóstico de la problemática

Cuando España entra en su tercer año de crisis, los problemas de nuestro mundo rural entran a su vez en una fase de desorden y desconcierto que afecta a la propia sostenibilidad de su tejido económico y social. El campesinado de ayer quedó roto por el éxodo y la modernización. Las ayudas de la Unión Europea no han logrado remover como se esperaba las estructuras sociales y económicas rurales; y la situación actual se nos muestra cargada de incertidumbres en torno al significado del sector primario y, en particular, en torno a la prestación de servicios y al bienestar de las personas más desprotegidas y excluidas. Además, los procesos de polarización urbana y económica han dejado malparadas las capacidades endógenas y territoriales del medio rural. Nadie duda, sin embargo, de la necesidad vital para la península ibérica de la existencia de un mundo rural bien asentado y cohesionado, alejado del “dumping” ambiental y urbanístico, de la salvación turística o de la conversión en parque temático. Necesitamos un mundo rural vivo.

Nuestra sociedad rural está gravemente herida y envejecida, inmersa en una situación de precariedad en la que paradójicamente se suman las riquezas o bondades mediterráneas del viejo “Jardín de las Hespérides”, demandadas por toda Europa, y las dificultades y pobreza de una parte notable del medio rural próximo al vacío demográfico, donde la ausencia de servicios sociales aumenta los riesgos de pobreza o exclusión social. El esfuerzo individual o colectivo por permanecer en las aldeas y pueblos originarios merece nuestro respeto y solidaridad, además de una lectura renovada de las relaciones campo-ciudad, pues estos lugares están cargados a su vez de recursos estratégicos: reservas de agua, reservas de bosques, fijación del carbono, regulación del clima, fuentes de biodiversidad, espacios y servicios de recreo y de ocio y, sobre todo, de una producción agroalimentaria de calidad. Ahora, cuando la sociedad española predica un modelo económico sostenible y cohesionado, necesita más que nunca recuperar un mundo rural vivo.

No es nada fácil acercarse a una síntesis y diagnóstico general, pues las mudanzas y cambios han sido en muchos ámbitos radicales. Por el tema que se aborda y por su incidencia social hemos centrado nuestra interpretación, diagnóstico e interrogantes, en la perspectiva o dimensión demográfica y en la organización territorial que tanta influencia tienen en la prestación de los servicios sociales. Por tanto, los usos del suelo que lo

configuran física y agrícolamente quedan en un segundo o tercer plano. Además, se ha procurado combinar con equilibrio el análisis de los rasgos comunes al lado de referencias regionales o de modelos específicos de intervención en el campo de los servicios sociales, que sin caer en la casuística o en el localismo nos permitan comparar y diferenciar acciones, señalar algunos déficits o subrayar las buenas prácticas en la difícil tarea de fortalecer su tejido social.

El mundo rural en España y sus rasgos endógenos

Desde la aprobación por el Parlamento Español de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (2007) y de la Ley de Dependencia (2006), se han puesto muchas esperanzas en la superación de los males estructurales que aquejan y afectan al 85% del territorio peninsular y al menos al 20% de su población¹. Naturalmente que el mundo rural, entendido en su cuádruple dimensión: social, económica, cultural y ecológica, constituye el ámbito sin duda más delicado y estratégico que incide de manera directa o indirecta en nuestras vidas y, en particular, en el futuro del sector agroalimentario y del buen manejo de nuestros recursos naturales. Tanto agricultores como ganaderos –ahora se habla más de empresarios– desempeñan en esta tarea el papel de protagonistas y los habitantes del medio rural de actores sociales imprescindibles y necesarios para garantizar la “sostenibilidad y competitividad”. De este modo se expresan los documentos oficiales y planes estratégicos de desarrollo sostenible del medio rural, que ponen su mayor énfasis en la corrección de las graves herencias acumuladas por las transformaciones de las décadas pasadas (despoblación y abandono, envejecimiento y dependencia, “sex ratio” desequilibrada, pérdida de especies y variedades, destrucción y ocupación de espacios vitales, etc.) y en la búsqueda de modelos productivos que conviertan al sector primario en el verdadero vertebrador del medio rural dentro de una diversificación económica no siempre bien interpretada.

El impacto y la dinámica de la evolución demográfica en las últimas décadas han marcado procesos de diferenciación que se repiten con rasgos más o menos comunes. En relación al comportamiento de las áreas rurales más profundas y precarias, encontramos en primer lugar los municipios de menos de 100 habitantes (1.036), que suman en España tan sólo 62.234 habitantes, o lo que es lo mismo, el 0,1% de la población, aunque el 12% de los municipios españoles. Son, sin duda, los más desvalidos y olvidados, además de los más envejecidos y dependientes. Buena parte de ellos están a punto de desaparecer. En segundo lugar, topamos con los municipios de 100-500 habitantes que mantienen pautas análogas de comportamiento en cuanto a las dinámicas demográficas, pero ofrecen una densidad que roza el umbral del abandono. Suman en conjunto 680.432 habitantes, pero sus 2.752 municipios representan el 34% del total. Aunque ligeramente menos envejecidos y con algunos servicios puntuales, también padecen la servidumbre de la soledad y de la desatención pública y social. En conjunto, estas dos subdivisiones afectan al 47% de los municipios rurales y, aproximadamente, a algo más del 50% del territorio español.

¹ Según recoge la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (2007).

Un ámbito rural intermedio, amplio y heterogéneo, con desigual presencia en las comunidades autónomas, se configura entre los municipios de 500-2.000 habitantes. Mientras en Castilla y León continua el modelo demográfico anterior, comunidades como Extremadura y Andalucía presentan una mayor cohesión demográfica y de los servicios. Su densidad supera por término medio los umbrales de abandono y sus 2.011 municipios suman el 25% del total, y representan el 4,6% de la población española y el 30% de su territorio. Una situación complicada, en cualquier caso, y en particular para los municipios rurales por debajo de los 1.000 habitantes, que siguen acumulando pérdidas y déficits notables en sus servicios.

Tabla 1. Población por comunidades autónomas y tamaño de los municipios

	RURAL				SEMIRURAL/ SEMIURBANO		URBANO	
	Menos de 101	De 101 a 500	De 501 a 1.000	De 1.001 a 2.000	De 2.001 a 5.000	De 5.001 a 10.000	De 10.001 a 50.000	Más de 50.000
Andalucía	152	29.573	72.896	172.614	655.275	741.250	2.372.518	4.157.942
Aragón	8.946	84.821	63.379	70.925	130.278	62.335	188.988	717.246
Asturias (Principado de)	0	2.025	7.067	26.951	43.805	67.937	302.260	630.093
Balears (Illes)	0	664	2.952	13.264	42.678	115.008	450.931	447.347
Canarias	0	0	715	11.922	50.813	167.241	747.094	1.098.183
Cantabria	151	4.680	10.048	36.668	84.855	52.824	154.700	238.212
Castilla y León	33.126	273.673	191.043	186.574	227.310	210.617	317.519	1.117.468
Castilla - La Mancha	11.251	71.826	92.377	145.985	368.783	263.897	494.165	594.816
Cataluña	1.600	83.278	107.450	166.398	431.323	580.840	1.978.074	4.015.115
Comunitat Valenciana	1.484	30.936	60.906	116.311	266.109	399.453	1.849.241	2.305.161
Extremadura	438	30.140	68.452	118.800	181.527	162.013	241.787	294.587
Galicia	0	221	12.009	115.530	349.119	414.773	899.393	993.124
Madrid (Comunidad de)	242	5.643	14.543	25.192	101.254	210.000	574.181	5.340.583
Murcia (Región de)	0	0	1.560	3.982	12.885	56.084	557.320	794.278
Navarra (Comunidad Foral de)	2.099	28.197	25.165	35.696	113.503	84.376	134.066	197.275
País Vasco	193	19.633	25.952	66.549	122.473	188.382	724.363	1.009.567
Rioja (La)	2.552	19.012	8.274	12.942	35.364	38.456	50.830	150.071
Ciudad Autónoma de Ceuta	0	0	0	0	0	0	0	77.389
Ciudad Autónoma de Melilla	0	0	0	0	0	0	0	71.448
ESPAÑA	62.234	684.322	764.788	1.326.303	3.217.354	3.815.486	12.037.430	24.249.905

Fuente: INE, Padrón 2008

Tabla 2. Distribución de los municipios por comunidades autónomas y tamaño de los municipios

	Total	% < 101	%101 a 500	% 501-1000	% 1001-2000	% 2001-5.000	%5.001-10.000	%10.001-50.000	% >50.000
Total	8.112	12,77	33,9	13,3	11,5	12,6	6,8	7,3	1,8
Andalucía	770	0,26	11,7	12,9	15,3	26,2	14,0	15,8	3,8
Aragón	731	20,25	51,0	12,7	7,5	5,6	1,1	1,5	0,3
Asturias (Principado de)	78	0,00	7,7	12,8	21,8	17,9	12,8	21,8	5,1
Balears (Illes)	67	0,00	3,0	6,0	13,4	19,4	25,4	29,9	3,0
Canarias	88	0,00	0,0	1,1	8,0	17,0	27,3	37,5	9,1
Cantabria	102	1,96	13,7	13,7	25,5	27,5	6,9	8,8	2,0
Castilla y León	2248	23,98	51,7	12,4	6,1	3,3	1,4	0,7	0,4
Castilla - La Mancha	919	22,09	31,9	14,0	11,1	12,9	4,1	3,0	0,8
Cataluña	946	2,43	32,8	15,8	12,7	14,9	8,9	10,1	2,4
Comunitat Valenciana	542	4,06	20,8	15,5	15,1	15,7	10,3	15,7	2,8
Extremadura	383	1,31	25,8	24,5	21,7	16,2	6,5	3,1	0,8
Galicia	315	0,00	0,3	5,1	24,1	33,7	19,0	15,6	2,2
Madrid (Comunidad de)	179	2,23	14,0	11,7	10,1	19,0	16,8	15,1	11,2
Murcia (Región de)	45	0,00	0,0	4,4	6,7	8,9	15,6	55,6	8,9
Navarra (Comunidad Foral de)	272	12,50	43,8	12,5	9,6	14,0	4,4	2,9	0,4
País Vasco	251	0,80	25,5	13,9	18,7	14,3	10,4	13,9	2,4
Rioja (La)	174	29,89	45,4	6,9	5,7	6,9	2,9	1,7	0,6
Ciudad Autónoma de Ceuta	1	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Ciudad Autónoma de Melilla	1	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0

Fuente: INE, Padrón 2008

En estrecha relación con este diagnóstico general debemos incidir en la evolución de las pérdidas demográficas acumuladas en el mundo rural. A nivel nacional podemos distinguir dos situaciones, una primera donde las ausencias están por encima del 100%, en ella encontramos a las áreas rurales profundas con una población inferior a 100 habitantes donde los valores de las pérdidas suponen el 300% de su población actual. Este porcentaje nos indica claramente la situación crítica y real que tienen estas áreas para retener a su propia población, donde incluso la propia población vinculada real² está por debajo de esa cifra, 221%. Una situación análoga es la que presentan los municipios con una población entre 100-500, que también han visto cómo sus habitantes han emigrado y donde las ausencias suponen el 121% de la población residente, en esta zonas la tasa de población vinculada (171%) está por encima de las pérdidas.

2 Población vinculada se define según el INE como conjunto de personas, (es decir censables, con residencia habitual en España) que tienen algún tipo de vinculación habitual con el municipio en cuestión, ya sea porque residen allí, porque trabajan o estudian allí, o porque, no siendo su residencia habitual, suelen pasar allí ciertos periodos de tiempo (veraneos, puentes, fines de semana...)

Tabla 3. Tasa de Vinculación Real y % Perdida de Población

TAMAÑO MUNICIPIO	NÚMERO MUNICIPIOS	Población residente	Población vinculada	Tasa vinculación real	Nacidos en el mismo municipio	% Perdida real
<100	981	60.396	133.797	221,5	236.516	-291,61
100-500	2.848	714.260	1.221.051	171,0	1.583.822	-121,74
500-1000	1.122	796.662	1.204.700	151,2	1.324.429	-66,25
1000-2000	992	1.426.139	2.072.881	145,3	1.964.218	-37,73
2000-5000	1.005	3.156.725	4.304.821	136,4	3.551.620	-12,51
5.000-10.000	510	3.497.229	4.548.787	130,1	3.150.824	9,91
10.000-50.000	531	10.513.191	13.666.809	130,0	7.637.572	27,35
50.000-100.000	63	4.231.284	5.428.618	128,3	3.260.748	22,94
>100.000	56	16.451.485	19.886.108	120,9	15.965.421	2,95

Fuente: INE, Censo de Población y Viviendas. 2001 Elaboración Propia.

Un segundo ámbito lo forman aquellos municipios que pierden por debajo del 100%, que son los de 500 hasta 5.000 habitantes, con una complejidad de circunstancias difíciles de clasificar aquí. Dentro de ellas subrayamos dos: aquellos municipios que pierden más del 50% y que coinciden claramente con los más rurales (menores de 2000) y, por otro lado, los de más de 2000 habitantes ya considerados semirurbanos o semirurales donde el porcentaje de pérdidas es del 12%. En todos ellos la población vinculada real está entre el 130-150%

Asimismo, estos umbrales nos muestran de forma generalizada grados de elevado envejecimiento, por encima del 40% en los núcleos por debajo de 100 habitantes, con diferencias internas notables que guardan estrecha relación con los problemas de la dependencia o con las asimetrías y estrangulamientos endógenos. Asimetrías que reflejan como siempre una masculinización en las edades de trabajo y una feminización del envejecimiento. En las cohortes superiores a 65 años el envejecimiento femenino es una realidad debido a la mayor esperanza de vida de la mujer, viéndose reforzada su incidencia en los más pequeños. Debe tenerse en cuenta, además, las circunstancias de discriminación de género que vienen arrastrándose y que no se han logrado atenuar con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Existen desequilibrios que tienden a mantener los roles femeninos y masculinos tradicionales, infravalorando la aportación real de la mujer tanto en la asunción de las tareas familiares o domésticas como en su contribución profesional y económica.

En resumen, los cambios o mudanzas acaecidos llevan a una nueva lectura del medio rural que nos presenta tres caras diferentes: las zonas rurales más profundas y desarticuladas que necesitan de acciones revitalizadoras, las zonas rurales con mayor o menor competitividad que presentan rentas aceptables y situaciones intermedias entre grandes núcleos urbanos, y las zonas rurales periurbanas vinculadas cada vez más a las dinámicas e intereses urbanos, pero que conservan un medio rural con grandes valores ecoculturales y recursos naturales y patrimoniales de indudable entidad. Así pues, el acercamiento a las condiciones de bienestar, de los servicios y de las acciones a llevar a cabo, requiere de análisis y propuestas diferenciadas.

Servicios Sociales en el mundo rural: entre la proximidad y la lejanía

En el mundo rural, pues, adquieren una prioridad evidente los servicios de proximidad y la atención a las personas mayores, lo que supone dos ámbitos básicos de intervención: el de las situaciones de dependencia y el de la participación activa. Con ello se cumplirían los objetivos previstos en la Ley de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia y se evitaría la soledad y el aislamiento social, hechos claves en la exclusión social y muerte del mundo rural. La proximidad la entendemos en un doble sentido: como atención directa a las personas, y por lo tanto cercana y adecuada a los contextos cotidianos, y como un instrumento de apoyo a la permanencia y fijación de la población en su entorno habitual, promoviendo su autonomía y su independencia en las actividades cotidianas y su integración social, lo que sin duda redundaría en la mejora de su calidad de vida.

Ámbitos de intervención prioritarios: retos e insuficiencias

Hasta el momento, dado el deseo, en principio, de las personas mayores de permanecer en su entorno habitual de vida, destaca y sobresale el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) que integra en su programa servicios de carácter doméstico, de atención personal y de relación con el entorno. Sin embargo, su diseño debe incluir otra serie de servicios complementarios adaptados a las características y necesidades del mundo rural y del conjunto de su población. Hablamos entonces de servicios ya no sociales, sino socio-sanitarios que cuenten también con la participación de agentes de desarrollo rural, de igualdad, de asociaciones, centros escolares, casas de cultura y de toda la población en general concentrados en centros polivalentes que integren y optimicen los escasos recursos disponibles. Con ello se persigue una atención integral; por un lado, de atención personal y, por otro, de renovación de la estructura social y económica que asuma estos nuevos retos y contribuya a la creación de puestos de trabajo y a la fijación o incorporación de población más joven en el mundo rural. En el Cuadro 1 se muestran los diferentes servicios que pueden ponerse en marcha desde la correcta coordinación entre los diferentes agentes y recursos sociales.

Una conclusión básica se deduce de lo señalado anteriormente. Los servicios sociales en el medio rural deben ser integrales, flexibles y de proximidad, es decir, cercanos a la población, que se desarrollen, en la medida de lo posible, en su propia casa; cuando esto no sea posible, estas personas deben disponer de un transporte público que los acerque a donde puedan recibir la atención que necesitan. Por eso, no podemos olvidarnos de otras cuestiones paralelas y relacionadas con el acceso a los servicios básicos y los equipamientos.

El acceso a los servicios básicos y equipamientos: una tarea pendiente e incompleta

La asistencia a la tercera edad no es el único déficit. El acceso a los servicios en el mundo rural guarda también una estrecha relación con la estructura y configuración del poblamiento y de la densidad. Lo que son problemas comunes se convierten en dificultades añadidas y a veces insalvables al faltar el transporte público o al acrecentarse la dispersión, el aislamiento y la lejanía. Particular significado cobran estas dificultades cuando

Cuadro 1. Los servicios sociales en el mundo rural. Una propuesta de síntesis

SERVICIOS SOCIALES	FINALIDAD
Servicios de información, orientación, prevención y sensibilización	
1.1. Servicios de carácter preventivo, de información, orientación, asesoramiento y promoción personal.	Proveer a la población de un servicio de atención ciudadana para cualquier tipo de consultas y derivación hacia los recursos que atiendan sus necesidades.
1.2. Programas de desarrollo personal, comunitario y animación sociocultural, turismo social, fomento de la expresión creativa y artística, etc.	Promoción de la salud, de buenos hábitos y buenas prácticas y contribuir a la creación de un tejido social sólido.
1.3. Promoción del voluntariado que contemple a las personas mayores como receptoras pero también como actrices de voluntariado en su propia comunidad.	Fomentar la participación activa de la población, evitar el aislamiento y la soledad y promover las redes de apoyo informal para crear compromiso social y favorecer la fijación de población en el medio rural.
Servicios de apoyo y desarrollo personal	
2.1. Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD): <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de carácter doméstico, es decir, actividades relacionadas con el mantenimiento cotidiano del hogar. • Servicios de atención personal: higiene, aseo y vestido, ayuda en la alimentación, etc. • Servicios de relación con el entorno: acompañamiento en gestiones, apoyo a la movilidad, etc. 	Contribuir a la permanencia de las personas mayores en su entorno habitual de vida, tal y como éstas, en principio, desean; y atender a sus necesidades más básicas y vitales
2.2. Otros servicios complementarios: <ul style="list-style-type: none"> • Servicio de comida a domicilio • Servicio de lavandería • Teleasistencia • Transporte y asesoramiento (legal, técnico...) • Préstamo de material ortoprotésico • Adaptación funcional del hogar: supresión de barreras, iluminación, disposición de muebles y enseres, cuarto de baño, cocina, etc. • Otros servicios de atención personal como peluquería o podología a domicilio. 	Prestar una atención integral e individualizada a la población del mundo rural a través de estos servicios complementarios en combinación con el SAD.
2.3. Atención a las familias cuidadoras: <ul style="list-style-type: none"> • Programas de orientación y apoyo psicosocial. • Servicios de soporte y "respiro". 	Ofrecer servicios de apoyo y "respiro" a los cuidadores informales a través de estancias temporales en centros de día o residencias para las personas mayores y/o dependientes de las que se hacen cargo.
2.4. Centros rurales polivalentes: <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de estancias diurnas. • Unidad de atención social: actividades intergeneracionales, talleres, exposiciones, recuperación del patrimonio cultural y etnográfico, excursiones, celebración de encuentros, etc. 	Poner a disposición de la población rural un servicio de atención sociosanitaria para las personas con limitaciones funcionales (unidad de estancia diurna) y un espacio de ocio y esparcimiento (unidad de atención social) para paliar el aislamiento y la soledad y fomentar la integración de toda la comunidad rural a través de diversas actividades intergeneracionales.
Servicios de atención integral	
3.1. Centros residenciales	Servir de residencia habitual o temporal (en los casos de "respiro familiar") para las personas mayores y ofrecerles una atención integral, continuada y profesional. Su diseño actual, hace prácticamente inviable su instalación en núcleos rurales, y, si bien acogen a población de estos territorios, suelen estar situadas lejos de su entorno habitual de vida, por ello se proponen otro tipo de centros (3.2. y 3.3.).
3.2. Viviendas tuteladas o miniresidencias	Ofrecer alojamiento a personas en situación de dependencia o con insuficiente apoyo social permitiendo, por su reducido tamaño, una organización de la vida diaria parecida a la cotidianidad familiar, pero con la seguridad de recibir la atención profesional que necesitan. También sirven como alojamiento temporal en caso de accidente, enfermedad común o "respiro familiar".
3.3. Programa de alojamiento heterofamiliar	Integrar a las personas mayores en una familia diferente de la propia pero ubicada en su entorno habitual de vida, la cual, a cambio de una prestación económica, ofrece alojamiento, manutención, atención y compañía. Funciona bien en el mundo rural porque habitualmente se trata de vecinos que tienen establecido un sistema informal de apoyo, lo cual facilita la integración y consolida lazos de amistad y relación preexistentes.

Fuente: Elaboración propia. Basada en la clasificación de servicios sociales y en el "Informe 2008. Las personas mayores en España" del IMSERSO. Madrid.

nos enfrentamos a servicios sanitarios urgentes como la movilidad de ambulancias y de asistencia médica. En numerosos puntos de la montaña gallega se han calculado tiempos de desplazamiento fuera de los horarios convencionales que superan los 85 minutos hasta el centro asistencial de urgencia más próximo.

Otra dimensión son los déficits en la cobertura de servicios de telecomunicaciones que entorpecen puntualmente la vida cotidiana y en nada favorecen la fijación de población. El sistema de telefonía en muchos núcleos rurales es muy precario y no está adaptado a las nuevas tecnologías; además, cualquier pequeño temporal de lluvia, viento o nieve, dificulta las comunicaciones cuando no las hace imposibles. Estas mismas condiciones afectan al suministro eléctrico que muchas veces tarda más de 24 horas en reestablecerse. Ante tal precariedad se han desarrollado algunas intervenciones como la de la Fundación Encuentro en su proyecto Raya Duero y Centros CODEL, o la labor del CITA (Centro Internacional de Tecnologías Avanzadas), vinculado a la Fundación Germán Sánchez Ruíper, en Peñaranda de Bracamonte, que han sabido remover las formas de comunicación y de formación en el medio rural. Recientemente, la Junta de Andalucía ha inaugurado su portal Guadalinfo, impulsando la comunicación en red en el medio rural andaluz.

Las infraestructuras viarias y los transportes no facilitan la cohesión social y territorial. El mal estado de las carreteras, principalmente provinciales y municipales, complica la circulación en los meses fríos y es frecuente el aislamiento geográfico, con las consiguientes complicaciones para los enfermos o simplemente para la movilidad de la población. Y aun cuando las condiciones son favorables, la movilidad sigue siendo muy reducida por la falta de un sistema de transporte público. Para paliar esta situación se han puesto en marcha en algunas zonas rurales como en la comarca de Vitigudino (Salamanca) el servicio de transporte a la demanda.

A pesar de algunas acciones innovadoras, la precaria situación de los servicios e infraestructuras en el mundo rural provoca que continúen existiendo redes informales de apoyo mutuo de fuerte raigambre en el mundo rural, aunque a punto de desaparecer: panaderos, vendedores ambulantes, carteros, sacerdotes, etc., que suplen la carencia de medios y servicios formales de estas poblaciones.

La accesibilidad social también es deficitaria en estos territorios. La información sobre servicios sociales, ayudas o subvenciones a las que tiene derecho esta población no siempre llega a quien más la necesita. No existe, de manera permanente, una masa crítica que ejerza presión sobre las instituciones para lograr un mayor bienestar de la población, ni tampoco un agente social que haga de intermediario y ponga en contacto las necesidades rurales y los servicios de las administraciones.

El carácter bisagra de los servicios relacionados con los intangibles, el patrimonio y la dimensión ecocultural.

Aunque no figuran expresamente en los esquemas habituales de los servicios sociales, deben recogerse aquí aquellas experiencias positivas relacionadas con la movilización

de los recursos humanos (jóvenes y mayores) y la recuperación en toda su amplitud del patrimonio construido y cultural. Los llamados intangibles están en las raíces mismas de la diversidad de las identidades rurales y pueden abrir caminos para la mejora de las actividades y la integración social. En este sentido, la labor llevada a cabo por las Escuelas-Taller y Casas de Oficios en el medio rural a lo largo de las últimas décadas ha de considerarse relevante por su carácter de bisagra intergeneracional en la formación y por la capacidad de inclusión social de los jóvenes en el tejido productivo, acompañada de una mirada renovadora y revitalizadora. Sus acciones deberían reforzarse y canalizarse hacia enclaves profundos y marginales de gran identidad. Las buenas prácticas vinculadas, por ejemplo, a la Fundación Santa M^a La Real (Aguilar de Campoo, Palencia) y los entornos rurales del románico, han sabido integrar el patrimonio construido con la labor formativa, la inclusión social y el desarrollo local.

En relación con lo anterior debemos citar las acciones OPEAS (Acciones de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia) como parte de las políticas activas de empleo impulsadas por la Unión Europea (1997), asumidas por el Estado Español y las Comunidades Autónomas. Aunque estas acciones son sensibles a las necesidades de los desempleados (formación, escuelas taller, etc.) y prestan especial atención a las nuevas situaciones de exclusión social y laboral, deberían integrarse transversalmente en programas y experiencias propias relacionadas con las actividades del sector primario, la innovación y transformación de los productos.

En torno a 11.000.000 de personas visitan anualmente nuestros espacios naturales más emblemáticos, los parques nacionales. El marco en el que se encuentran ofrece unos servicios relacionados con el medioambiente y el ocio que, además de mostrar la calidad sobresaliente de los paisajes o de la biodiversidad, debería hacer hincapié en las herencias y problemas del entorno rural, buscando la integración e implicación con la sociedad inmediata, en general rota y resquebrajada en sus bases demográficas. De este modo, las relaciones medio urbano-medio rural compartirían problemas, servicios y solidaridades con las culturas campesinas históricas.

2. Descripción de las diferentes posturas

En relación a los interrogantes, se plantea una primera cuestión relacionada con la interpretación del propio mundo rural. Algunos indicadores de base para la definición de lo rural son equívocos. Si partimos de uno de los criterios más reconocidos, como el de la OCDE³, aunque permite la comparación entre comunidades autónomas, en nuestro caso, y nos permite contemplar la ruralidad a escala general, no es posible analizar con rigor los problemas reales y las necesidades que plantea la sociedad rural, a escala regional, comar-

3 Carácter rural, intermedio o urbano de las CCAA, en función del criterio de la OCDE, según el cual un municipio es rural cuando su densidad de población está por debajo de los 150 habitantes por kilómetro cuadrado. Determina la ruralidad de las unidades administrativas de mayor tamaño en función del porcentaje de la población que habita en municipios rurales, estableciendo tres categorías: Regiones predominantemente rurales: las que tienen más de un 50% de la población viviendo en municipios rurales. Regiones significativamente rurales (intermedias): aquellas con una población entre el 15 y el 50% viviendo en municipios rurales. Regiones predominantemente urbanas: aquellas con menos de un 15% de su población viviendo en municipios rurales.

cal y local. No son comparables las prestaciones de servicios para una comunidad como Extremadura con 376 municipios considerados rurales y que suman una población de 962.335 habitantes, que Castilla y León con 2.210 municipios rurales que suman un poco más de población 1.158.957, que sextuplican como mínimo la dispersión. Los modelos de poblamiento y de organización territorial conllevan, por tanto, un elevado grado de matización y diversidad que son difíciles de recoger desde el punto de vista estadístico, pero que influyen de manera decisiva en la mayor o menor equidad de los servicios y, por supuesto, en la igualdad de oportunidades. Se constata que la dispersión de los núcleos y la atomización de los municipios reducen la oferta de servicios, equipamientos o infraestructuras. Y la baja densidad de estas zonas conlleva una débil presencia de la actuación primaria que incrementa el desamparo y las dificultades para la fijación de la población al territorio. Los CEAS han mitigado en parte esta situación, sin lograr integrar los problemas reales del mundo rural. Proyectos como las mancomunidades de servicios o ahora los de comarcalización merecerían en este sentido una evaluación.

Un segundo interrogante se relaciona con el acceso y la igualdad de oportunidades. Si los servicios sociales garantizan la cobertura de las necesidades básicas a los ciudadanos y erradican, en la medida de lo posible, los factores que conducen a la exclusión social, tal como establece la Constitución Española en su Título I, Capítulo III, el medio rural español se encuentra en una situación vulnerable y de fuerte dependencia. A pesar de que los sistemas de protección social como la sanidad, la educación, la vivienda y el empleo cubren al conjunto de la sociedad, y de los esfuerzos de las administraciones regionales, entes provinciales y locales por satisfacer las demandas de su población, no han sido capaces de adaptarse a la realidad de lo rural: atomización, fuerte envejecimiento y un creciente sobrevejecimiento (personas de 80 y más años), deficiencia de servicios sociales, de transportes públicos e infraestructuras, insuficiente red de telecomunicaciones, débil estructura social y económica, y debilitamiento cada vez mayor de la red de apoyo informal (familia, vecinos, amigos) debido a la incorporación de la mujer al ámbito laboral y a la constante emigración de los jóvenes.

A las dificultades indicadas se suma el predominio de la mirada urbana. Desde la perspectiva que nos ocupa se propone una reflexión previa relacionada con la calidad de vida y el bienestar de la población en el medio rural: ¿cuáles son los umbrales de pobreza o bienestar en el medio rural? Hasta el momento los criterios definidos están planteados desde una perspectiva macroeconómica y proceden básicamente del ámbito urbano, prestando atención especial a los grandes núcleos de población (más de 10.000 habitantes), lo que supone dejar al margen muchos territorios rurales. Por ello, junto a la necesidad de coordinación, flexibilidad y aprovechamiento de los recursos entre los diferentes entes administrativos y responsables inmediatos (diputaciones, ayuntamientos, comarcas, mancomunidades, centros de acción social...), debe hacerse hincapié en el desarrollo de los servicios de proximidad en las zonas rurales, que permitan un mayor conocimiento de las necesidades de la población, una mejora en la accesibilidad social y un plan individualizado para los usuarios. De lo contrario, estaríamos ante una creciente dependencia urbana y ante la desarticulación social y territorial.

Tabla 4. Ruralidad de las Comunidades Autónomas

CCAA	Nº Municipios	Nº Municipios rurales	Población total	Población rural	% Población y Municipios rurales
Extremadura	383	376	1.086.373	962.335	88,6%
Castilla-La Mancha	919	898	1.932.261	1.454.434	75,3%
Castilla y León	2.248	2.210	2.523.020	1.118.957	44,3%
Aragón	730	719	1.277.471	535.400	41,9%
Navarra (Comunidad Foral de)	272	249	601.874	224.536	37,3%
Murcia (Región de)	45	30	1.370.306	487.260	35,6%
Galicia	315	249	2.767.524	956.752	34,6%
Andalucía	770	634	7.975.672	2.583.276	32,4%
Baleares (Islas)	67	49	1.001.062	314.363	31,4%
Asturias (Principado de)	78	66	1.076.896	286.990	26,6%
Rioja (La)	174	164	306.377	79.848	26,1%
Cantabria	102	78	568.091	113.827	20,0%
Canarias	87	38	1.995.833	306.254	15,3%
Comunidad Valenciana	542	335	4.806.908	533.462	11,1%
Cataluña	946	703	7.134.697	790.811	11,1%
País Vasco	252	157	2.133.684	176.039	8,3%
Madrid (Comunidad de)	179	111	6.008.183	215.589	3,60%
Ciudad Autónoma de Ceuta	1	0	75.861	0	0,0%
Ciudad Autónoma de Melilla	1	0	66.871	0	0,0%
España	8.111	7.066	44.708.964	11.140.133	24,9%

Fuente: INE, Rectificación padronal 2008. Elaboración Propia.

En relación a los déficits endógenos, debemos contemplar a la población vinculada y a los ausentes, pues cumplen una función complementaria y a veces decisiva en el mantenimiento y mejora de los servicios. En las zonas rurales más profundas y desoladas, y allí donde alcanza valores muy elevados, la población vinculada repercute en la vida local y contribuye en cierto modo a la dinamización del entorno comarcal. Su presencia temporal, su capacidad de influencia y su presión social para el sostenimiento o reivindicación de los derechos y servicios contribuyen a remover la conciencia tanto en el medio rural profundo como en los espacios rurales intermedios.

No cabe duda que la educación nos presenta nuevos retos: la formación educativa representa una baza fundamental en el ámbito rural, siempre y cuando la capacitación formativa permanezca o revierta en dicho territorio. Es necesario una educación en valores que ponga de manifiesto las oportunidades y posibilidades de futuro de estos entornos y que cree vínculos y compromisos con lo rural. El mayor nivel educativo actual de la población rural es el caldo de cultivo ideal para que prosperen nuevos yacimientos de empleo que respondan a la alta cualificación formativa de los jóvenes actuales. Hoy en día la educación ya no se entiende sin las nuevas Tecnologías de la Información y la

Comunicación (TICs) que además en el mundo rural contribuirían a la dinamización de su estructura social y económica.

En la dotación de algunos servicios y creación de redes sociales debe reconocerse que algunas prestaciones actuales guardan una estrecha relación con los estímulos promovidos por las políticas europeas (iniciativa LEADER, NOW, EQUAL) y por la estructuración progresiva del estado de bienestar en España, convirtiéndose muchos de estos servicios en derechos individuales y colectivos. En este contexto se inscriben algunas iniciativas como *Abraza la Tierra*, al facilitar la llegada y el asentamiento de nuevos vecinos emprendedores en el medio rural, o las cooperativas de servicios de proximidad creadas por mujeres que generan empleo y contribuyen a la conciliación de la vida familiar, personal y laboral. Desgraciadamente muchos de los fondos de la PAC, sobre todo los relacionados con la renta, no cumplieron con la función esencial de mejora de las estructuras agrarias y de cohesión social en el medio rural, pues una cuantía notable de las ayudas se desvió a través de las oligarquías receptoras hacia el mundo urbano y la especulación.

Otras dificultades relacionadas con la coordinación se suman al debate. La yuxtaposición de políticas a distintas escalas (nacional, regional, provincial y local) y entre los bordes regionales supone un esfuerzo añadido en la cooperación interadministrativa y en la asunción de responsabilidades compartidas. Asimismo, la ausencia creciente de los responsables y actores sociales de los núcleos rurales y sus vínculos residenciales y vitales con el medio urbano multiplica las incertidumbres, las inseguridades y la sensación de lejanía de la administración en los habitantes más excluidos y vulnerables del mundo rural.

Finalmente, no tenemos conceptos precisos y definiciones contrastadas acerca de la pobreza rural en España, en gran medida *invisible* para las estadísticas y *oculta* para la sociedad. Pero existe y se manifiesta de manera desigual según los lugares de residencia y la situación sociodemográfica. Allí donde la *inmovilidad* de ciertos colectivos se hace más visible (personas mayores y mujeres) la pobreza se asocia en el mundo rural a la mayor o menor accesibilidad a bienes y servicios (transportes, cultura, asistencia, compras...); a medida que se desciende en el tamaño de los núcleos la situación se hace más patente. Tampoco se percibe la pobreza como lo que realmente expresa: insuficiencia de recursos para hacer frente a las necesidades básicas personales o familiares; teniendo presente que en el mundo rural actual algunas demandas y necesidades sociales resultan más costosas que en el ámbito urbano.

Por su parte, la exclusión social se relaciona estrechamente con la pobreza, pero merece otra mirada. Incide más bien en una privación de oportunidades y de derechos para muchos habitantes del mundo rural, y particularmente para los que viven en los pueblos más aislados y peor dotados. Cerca de un tercio de los habitantes del mundo rural deben asumir cargas familiares generadas por personas dependientes en su propio hogar, recayendo el mayor peso de las tareas sobre las mujeres. Así pues, muchos excluidos deben asumir tareas, labores y cargas frecuentemente ingratas en lo que queda de los entornos familiares y vecinales. Se trata de circunstancias complejas y multidimensionales que van desde los cuidados de personas dependientes a estados de ánimo individuales o colecti-

vos motivados por la pérdida de horizontes en la propia vida rural (desigualdades de género, dificultades de acceso al mercado laboral, ausencia de actividades de ocio y cultura, de atención a la infancia y a los jóvenes).

3. Recomendaciones bibliográficas

- ALARIO, M. (2004) *Las mujeres en el medio rural de Castilla y León*, CES de Castilla y León, Valladolid.
- AYALA CAÑÓN, L. (2008) "Desigualdad, pobreza y privación", *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Fundación Foessa, Madrid.
- BLANCO, A. (ed.) (2002) *Envejecimiento y mundo rural en Castilla y León*, Fundación Encuentro, Madrid.
- CABALLERO, P. Y DELGADO, J. (2002) *La situación de las personas mayores en Castilla y León*, CES de Castilla y León, Valladolid.
- CABERO DIÉGUEZ, V. (2006) "Las montañas olvidadas, las montañas conquistadas, las montañas preservadas. ¿Del abandono y despoblación al desarrollo sostenible?" En *O interior raiano do Centro de Portugal. Outras fronteiras, novos intercâmbios*. Iberografías, 8. Campo das Letras, Porto.
- CALATRAVA REQUENA, J. et al. (1983) *Delimitación de zonas deprimidas en varias regiones españolas*, Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias, Madrid.
- DE DIEGO, R. (2002) *La integración laboral de la mujer en Castilla y León*, CES de Castilla y León, Valladolid.
- DÍAZ MARTÍN, R. (Coord.) (2008) *Las personas mayores en España 2009*, IMSERSO, Madrid.
- EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLÓGICA EDIS (1998) *Las condiciones de vida de la población pobre en España*, Colección Estudios, Fundación Foessa, Madrid.
- LEY 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. BOE núm. 299, de 14 de diciembre 2007.
- LEY 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. BOE núm. 299, de 15 de diciembre 2006.
- MARTÍN PATINO, J. M. et al. (1998) *Recuperación de lo rural: un mundo distinto cada vez más cercano*, Fundación Encuentro, Madrid.

- MARTÍNEZ, T. Y DÍAZ, B. (2009) "El desarrollo de nuevos servicios de proximidad para la atención de las personas mayores que viven en zonas rurales". En *Solidaridad intergeneracional*, IMSERSO, Madrid. Accesible en www.enclaverural.es
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (MARM) (2009) *Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014)*, D.G. de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, Madrid. Versión preliminar accesible en: http://www.mma.es/secciones/participacion_publica/eval_amb_des_rural.htm
- MINISTERIO DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL (2009) *INFORME 2008. Las Personas mayores en España. Datos estadísticos estatales y por comunidades autónomas*, Tomo 1 y 2, Serie Documentos Estadísticos, IMSERSO, Madrid.
- PÉREZ, M. (2006) "Los servicios públicos en las áreas de montaña gallegas: un obstáculo para el desarrollo", en *5th European Mountain Convention*, 14-15 de septiembre 2006, Chaves (Portugal).
- RODRÍGUEZ, P. (2004) "El envejecimiento en el mundo rural: necesidades singulares, políticas específicas", *Boletín sobre envejecimiento. Tendencias y Perfiles*, IMSERSO, Madrid.
- VV.AA. (2009) *Sostenibilidad local: una aproximación urbana y rural*, Observatorio de la Sostenibilidad, Madrid.
- VV.AA. (2005) *Situación actual del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD). Informe integrado*, IMSERSO, Madrid.

El Método Abierto de Coordinación y la participación en política local



El Método Abierto de Coordinación y la participación en política local

Àlex Caramé y Andreu Camprubí
Investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP)
Universitat Autònoma de Barcelona

1. Diagnóstico de la problemática

Ante la falta de herramientas que permitiesen una coordinación entre los diferentes Estados miembro de las políticas de empleo nace, en noviembre de 1997, en la Cumbre Europea de Luxemburgo el Método Abierto de Coordinación (MAC) como herramienta de trabajo para coordinar la Estrategia Europea de Empleo; tenía como objetivo la coordinación y el aprendizaje mutuo entre los integrantes, permitiendo disponer de un mecanismo flexible que respetara el principio de subsidiariedad de cada participante.

A raíz del Consejo Europeo de Lisboa del año 2000, surge el Método Abierto de Coordinación social. Se trata de un método voluntario de intercambio de experiencias y de coordinación que se centró en un primer momento en el:

- consenso de objetivos comunes, con metas compartidas y de alto nivel,
- la preparación de Planes Nacionales de Acción para la Inclusión e Informes de Estrategia Nacional para las pensiones,
- la evaluación de estos planes y estrategias,
- la creación de indicadores conjuntos que posibiliten la comprensión mutua, la evaluación y la determinación de objetivos.

Como resultado del MAC social se establecieron un conjunto de objetivos comunes para todos los Estados miembro, que eran los siguientes:

- la erradicación de la pobreza y la exclusión social,
- asegurar la adecuación y viabilidad de las pensiones, y
- garantizar un acceso en igualdad de condiciones a la sanidad y a los cuidados de larga duración.

Con el paso de los años la propia Unión Europea admitió que los objetivos comunes antes enumerados continuaban siendo un reto y, por tanto, había que reforzar las políticas y acciones encaminadas a la lucha contra la exclusión social y el fomento de la inclusión social. La consecución de los objetivos expuestos debe responder a la realidad territorial de cada Estado miembro y, por tanto, incumbe en primer lugar a las autoridades estatales. Con la finalidad de mejorar y fortalecer el MAC social, desde la Unión Europea se establece un nuevo planteamiento para mejorar su eficacia¹, basado en los siguientes puntos:

1. Reforzar el compromiso político y la visibilidad fijando metas específicas a evaluar a través de una serie de indicadores compartidos. Con el fin de recoger la diversidad, la realidad estatal y los diferentes puntos de partida cada Estado miembro tiene la capacidad de definir metas cuantitativas.
2. Fortalecer la interacción positiva con otras políticas de la Unión Europea, integrando los aspectos sociales a otras políticas y fomentando la transversalidad y la coordinación horizontal.
3. Consolidar las herramientas de análisis gracias a la utilización del programa PROGRESS y a una mayor implicación de la comunidad científica.
4. Potenciar la responsabilización mediante la evaluación *inter pares*, el aprendizaje mutuo y la implicación de todos los agentes pertinentes.

Por último, la mejora del MAC social expuesta por la Unión Europea, detalla en un nivel más de concreción los objetivos comunes de las políticas de protección e inclusión social al presentar tres objetivos de segundo nivel para cada uno de los objetivos comunes.

Con la actual revisión de la estrategia de Lisboa, que ha dado como resultado la denominada iniciativa Europa 2020², se abrió una ventana de oportunidad para revisar los instrumentos de seguimiento y control –un tanto débiles (Fonseca, 2010)– del MAC. Tras un debate interno con disparidad de opiniones, se ha mantenido el carácter voluntario del MAC y no se logra que el papel de la UE vaya más allá de las advertencias y las recomendaciones a los Estados miembro en materia de política social, postergando aún más la creación de un Modelo Social Europeo unificado. Al margen de ello, cabe enumerar las siete grandes iniciativas que se marca la Iniciativa 2020: 1) la Unión de la innovación, 2) Juventud en movimiento, 3) una agenda digital para Europa, 4) Europa eficiente en términos de recursos, 5) una política industrial orientada hacia un crecimiento verde, 6) una agenda para las nuevas cualificaciones académicas y puestos de trabajo y 7) una plataforma europea contra la pobreza (para más información ver Fonseca 2010).

1 Para una lectura más detallada del nuevo planteamiento de MAC social consultar el documento de la Unión Europea Comunicación de la Comisión Europea (2008) *Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social*, COM, Bruselas.

2 La estrategia identifica tres motores claves de crecimiento: crecimiento inteligente, crecimiento sostenible y crecimiento integrador.

De Europa al ámbito local

Así como la Estrategia de Lisboa ha destacado la necesidad de articular un conjunto de objetivos comunes de actuación y la elaboración de una herramienta de coordinación, aprendizaje, evaluación e intercambio de experiencias, en el ámbito del Estado español no se implanta el Método Abierto de Coordinación social. Es decir, no se cuenta con el desarrollo de una herramienta que busque la interrelación entre los diversos planes autonómicos existentes en estos momentos, tampoco existe una serie de indicadores conjuntos que sirvan para evaluar el desarrollo, impacto y evolución de estos planes.

La Unión Europea ha destacado el papel de los entes locales en la lucha contra la exclusión social, aunque como ya se recogía en el anterior volumen de estos cuadernos (Fresno 2009), son pocos los Estados miembro que han desarrollado planes de inclusión social en el ámbito local. En el caso español nos encontramos con la generación de diferentes planes a escala de las comunidades autónomas pero no llegando siempre a la concreción local o municipal.

Sin embargo, los procesos de exclusión social y sus efectos tienen su manifestación en el ámbito local, son los propios municipios los que disponen del conocimiento e información de los casos y tipos de exclusión que se están reproduciendo en su territorio. Es desde esta proximidad de acción desde donde se puede conseguir una mayor eficacia y eficiencia de las distintas actuaciones que buscan la erradicación de la pobreza y la exclusión social, si bien cabe señalar que el ámbito local no dispone de todas las competencias necesarias para conseguir una actuación integral, lo que deriva en la necesidad de coordinarse con el resto de administraciones presentes en el municipio.

Los Planes Locales de Inclusión Social (PLIS) en Cataluña

Una de las comunidades autónomas que ha desarrollado mayor número de planes de inclusión en el ámbito local es Cataluña. La Generalitat en el año 2006 inicia su *Pla d'Inclusió i Cohesió Social de Catalunya 2006-09*³, una de las actuaciones de este plan es el Programa para el Desarrollo de Planes Locales de Inclusión Social en el territorio catalán. Actualmente, el Parlament de la Generalitat aprobó el "Pla d'Acció per la Inclusió i Cohesió Social de Catalunya 2010-2013", donde se reconoce la importancia de los entes locales en la lucha contra la exclusión social y se les concede el papel de actores de primer orden. En la actualidad forman parte de este programa un total de 41 planes de inclusión (entre municipios y consejos comarcales) y con el objetivo marcado de llegar al conjunto de municipios catalanes que cuentan con área básica de servicios sociales (municipios mayores de 20.000 habitantes, ya que para los más pequeños la responsabilidad de impulsar los planes es de los Consejos Comarcales).

3 Aunque este Plan no haya sido aprobado por el Parlament de la Generalitat, el Programa para el Desarrollo de los Planes Locales de Inclusión Social echó a caminar en 2006.

El Programa para el Desarrollo de Planes Locales de Inclusión Social se concreta, a su vez, en diversas actuaciones que inciden directamente en los municipios que se encuentran diseñando o implementando su propio plan. Inicialmente el Programa partía de unos principios de actuación fijados en el Plan de Inclusión de Cataluña (Generalitat de Catalunya 2006) que dibujaba a grandes rasgos los objetivos y metodologías a utilizar para la elaboración de planes en el ámbito local, dando autonomía y libertad de actuación en el territorio para la adecuación de estos principios a la realidad local. De esta manera se partía de una serie de objetivos comunes para todos los planes locales que se concretaba en un objetivo general *Promover medidas para la inclusión social mediante un modelo de intervención en red de todos los agentes del territorio especialmente las administraciones locales* y un conjunto de objetivos específicos:

- Debilitar los factores de riesgo de exclusión social, fomentando y asegurando la autonomía de las personas.
- Superar el marco estricto de los servicios sociales mediante trabajo transversal.
- Adecuar todas las acciones a las diversas realidades territoriales.
- Trabajar en red, coordinar y cooperar con los diferentes agentes del territorio.
- Producir y transferir conocimiento en materia de inclusión social.
- Sensibilizar respecto el fenómeno de la exclusión social y desarrollar políticas innovadoras para la inclusión.

El Programa para el Desarrollo de Planes Locales de Inclusión Social cuenta, desde el 2007, con un Seminario de Formación⁴ con el que se completa la aplicación del MAC social al ámbito local: la creación de objetivos comunes, la preparación de los PLIS, el seguimiento y evaluación, la creación de indicadores conjuntos, la elaboración de una guía de Buenas Prácticas de trabajo para la inclusión social, el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo.

Entremos un poco más a fondo sobre el tema de la participación en la política local. Desde la Unión Europea se ha destacado la importancia de la participación de todos los agentes en las políticas de inclusión social, así aparece dentro de los objetivos de actuación del ámbito que busca *“un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza y la exclusión social”*:

4 El nombre concreto es “Seminari Permanent de Formació i Treball en Xarxa”

“c) velar porque las políticas de inclusión social estén bien coordinadas e impliquen a todos los niveles de los poderes públicos y a todos los agentes pertinentes, incluidas las personas en situación de pobreza, sean eficaces y efectivas y estén integradas en todas las políticas públicas pertinentes, incluidas las políticas económicas, presupuestarias, educativas y de formación, así como los programas de los Fondos Estructurales (especialmente el FSE).”⁵

Una mayor participación de los diversos agentes implicados en las políticas de inclusión social lleva a la generación de actuaciones y medidas más robustas, con más legitimidad al haber intervenido una gran variedad de actores, siendo la actuación resultante percibida como propia por los participantes del proceso. Es por ello importante implicar en las políticas de inclusión social al conjunto de agentes presentes en el territorio.

Para lograr un buen proceso de participación en la elaboración de políticas y actuaciones de inclusión social es necesaria la implicación política y técnica de las distintas áreas/departamentos/concejalías del municipio; la presencia de representantes de otras administraciones públicas que trabajan en áreas vinculadas; de las entidades del Tercer Sector y el sector privado que prestan servicios en este campo; partidos políticos; y la ciudadanía a título individual.

Como se puede observar, para llegar a este ideal de participación se deben resolver previamente algunos problemas. Para empezar se debe hacer pedagogía de la necesidad de elaborar procesos participativos, la lucha contra la exclusión social no es cosa de un departamento o partido político, forma parte de una ciudad, de un colectivo. En este sentido es muy importante definir el modelo de ciudad. Muchas ciudades se han lanzado a este propósito –autodenominándose “ciudades inclusivas”– para saber hacia dónde se quiere ir. Una vez conocido el destino, se puede empezar a pensar cómo llegar, aunque este sendero estará muy determinado por el modelo que se quiera alcanzar. En ésta definición del modelo de ciudad deben estar implicados todos los actores que componen el tejido social del municipio (actores sociales, económicos, culturales, políticos, etc.) para que sea éste un compromiso de todos.

Necesitaremos de un acuerdo político que contemple la visión de todos los partidos para conseguir un compromiso compartido por todas las fuerzas políticas y hacer de la inclusión un proyecto de ciudad. La realización de procesos participativos que no cuenten con la oposición política corre el riesgo de ver frenada su continuidad y la aplicación de los acuerdos establecidos, en caso de producirse un cambio de color político en el gobierno del municipio en cuestión. La inclusión de la oposición no debe realizarse únicamente para salvaguardar el proceso (si bien ya es un motivo de peso para hacerlo), sino también para incorporar otras visiones y opiniones. En este sentido, definir un modelo de ciudad permite que ciertos acuerdos adquiridos sean transversales a los ciclos políticos, pues el modelo de ciudad debe ser el mismo para todos los colores, de ahí la importancia de definir y consensuar tal modelo.

⁵ La negrita destacada no pertenece al documento original *Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social*.

Internamente también será necesario un acuerdo administrativo con la implicación de todas las áreas de la propia administración municipal y de otros niveles que tratan la inclusión social, con el objetivo de abordar la problemática desde los diversos ámbitos que ella comporta.

Contar con un acuerdo social, con el apoyo del conjunto de entidades ciudadanas implicadas en la materia, facilitará el proceso, a la vez que conseguirá un mayor poder de convocatoria y movilización. El hecho de dejar fuera a determinadas entidades puede llevar el proceso a una lucha entre éstas y la administración. Definir los planes de inclusión de forma participada con las entidades locales permite adaptar las actuaciones de éste a las potencialidades y oportunidades de las entidades que componen el tejido social de nuestro municipio, haciendo un plan más realista y adaptado a las posibilidades del territorio.

Finalmente, han de quedar claros los objetivos y que éstos sean realistas para evitar la generación de falsas expectativas en los participantes, así como la finalidad del mismo proceso: si éste es informativo, consultivo o de toma de decisiones. Este último punto es de gran importancia a la hora de justificar y encontrar incentivos para la participación de la ciudadanía. El saber para qué sirve la participación y en qué y hasta qué punto se puede participar es indispensable para no provocar equívocos futuros que desencadenen en una pérdida de la motivación para participar en estos procesos.

Un reciente estudio realizado en Cataluña muestra que la participación en la elaboración de políticas se concentra, sobre todo, en las fases de diagnóstico y programación; las fases de decisión e implementación quedan apartadas de esta participación; y son pocas las experiencias en las que se mantiene a lo largo de todas las fases (Font y Galais 2009). Romper con la tendencia a una participación no vinculante hará que crezca el interés por este tipo de procesos al encontrar una efectividad en el proceso, por otra parte, se conseguirá reducir la distancia apreciable entre la ciudadanía y la gestión política.

2. Descripción de las diferentes posturas

¿Cómo participa la ciudadanía?

En general cuando se habla de participación ciudadana en la elaboración de actuaciones y políticas se suele evocar a la participación de entidades y asociaciones. Esta circunstancia responde a la facilidad de movilización y gestión de las entidades que trabajan en el ámbito de la exclusión y la inclusión social, y las dificultades que comporta la implicación de personas a título individual, sobre todo aquellas que se encuentran en situación de exclusión social. La participación de las entidades del Tercer Sector y empresas privadas que prestan servicios aporta otra visión de la compleja realidad a tratar.

Ahora bien, limitar el conocimiento de las situaciones de exclusión social a lo aportado únicamente por estos agentes no es deseable. Por un lado, se produce un fortalecimien-

to de estas entidades que puede derivar en dependencia por parte de la administración hacia ellas. Por otra parte, su presencia no asegura que se encuentren todas las ideas y posturas representadas dentro del proceso y no siempre los interlocutores representan a sus miembros. Además, algunas entidades entran en dinámicas clientelares con la administración, cosa que puede distorsionar los procesos.

La participación en política de la ciudadanía no organizada principalmente se suele asociar al ejercicio del derecho de voto en los diferentes procesos electivos de representantes políticos. Los procesos participativos en la elaboración de políticas de un municipio en los que se pide la colaboración de la ciudadanía suelen ser vistos con recelo al no ver la utilidad del proceso. Ello es resultado del hecho de que muchos de estos procesos se limitan a ser informativos o consultivos dejando de lado, en general, la participación en las fases de decisión e implementación.

Al mismo tiempo la participación no suele representar a la realidad poblacional del territorio. Se podría hablar de la existencia de factores sociales y personales que la favorecen: ser hombre; edad comprendida entre los 30 y 60 años, tener estudios superiores, ser trabajador público y tener un nivel de renta elevado. Por otro lado existen, también, factores que inciden de manera negativa en la participación de las personas como: tener un bajo nivel cultural y social; ser mujer; tener alguna discapacidad; ser joven; pertenecer a alguna minoría; no disponer de la ciudadanía; y contar con una renta baja.

Para solventar estas barreras de acceso a la participación del conjunto de la población se debe trabajar en una buena visibilidad del proceso: con la utilización de diversos circuitos de difusión para asegurar que se llega a los diferentes perfiles; y la búsqueda de incentivos para la participación: con la garantía de libre expresión, mostrando la utilidad del proceso para el municipio y los participantes, y manifestando un compromiso con los resultados. Pero no sólo, hay otras acciones que se pueden hacer si se quiere fomentar la participación de ciertos colectivos en los procesos: hacer el proceso atractivo en cuanto a metodología y temática, ofrecer servicios (tales como guardería), seleccionar los canales de difusión, adaptar los horarios, etc.

A modo de resumen de las características que hacen más propicia la participación de las personas en los diferentes procesos, Lowndes y Pratchett lo sintetizan a través del acrónimo CLEAR (Parés 2009):

“La herramienta CLEAR sostiene que la participación es más efectiva donde los ciudadanos:

- [C]** Pueden hacer (Can do): es decir, tienen los recursos y el conocimiento para participar.
- [L]** Están dispuestos a (Like to): es decir, tienen un sentido de comunidad que fortalece la participación.
- [E]** Posibilitados para (Enabled to): es decir, están proveídos de oportunidades para participar.
- [A]** Convocados a (Asked to): es decir, están movilizados por grupos políticos o voluntarios.
- [R]** Respondidos a (Responded to): es decir, ven evidencias de que sus puntos de vista han sido considerados.”

La participación en los Planes Locales de Inclusión Social en Cataluña

A raíz de un estudio (IGOP 2009) realizado por el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universitat Autònoma de Barcelona se observó que la mayoría de los Planes Locales de Inclusión Social realizaban o contemplaban realizar procesos de participación que incluyesen a la ciudadanía (entidades y/o personas a título individual). Observando con más detalle el tipo y composición de los distintos procesos participativos diseñados, la presencia de la ciudadanía a título individual se limitaba a unas pocas experiencias; siendo la mayor parte de ellas mecanismos de información sobre determinadas actuaciones o de sensibilización sobre la exclusión social. También se encontraba la realización de encuestas. Resumiendo, son pocos los Planes Locales de Inclusión Social en Cataluña que cuentan con la participación de la ciudadanía no organizada para el diseño del mismo plan, se suele incorporar de manera mayoritaria a las asociaciones y entidades del Tercer Sector que trabajan en el ámbito de la exclusión y la inclusión social. Por lo que el acceso a la participación en las distintas fases que contempla un Plan de Inclusión quedaba limitado a un perfil determinado y a unas etapas concretas.

Cabe señalar, a modo de buena práctica, el proceso de diagnóstico que se llevó a cabo en el municipio de Badalona (219.547 hab.) donde sí se incorporó a la ciudadanía a título individual y, aun más, a personas en situación de exclusión social. El proceso de diagnóstico participada permitió aumentar la riqueza de la misma y, sobretodo, cabe destacar los *outputs* intangibles: se generaron nuevas redes sociales, algunas de alta heterogeneidad

interna, la ciudadanía en situación de exclusión cogió un gran impulso demandando más participación debido a su empoderamiento durante el proceso y la diagnosis salió muy reforzada y legitimada.

La participación de las personas excluidas

Desde la Comisión Europea, como hemos visto anteriormente, se remarca la importancia de la participación de la ciudadanía, haciendo mención concreta a las personas excluidas socialmente o en riesgo de exclusión. Si bien queda manifestada esta recomendación, no se aporta el mecanismo adecuado para su realización. Hemos podido observar hasta ahora las características que debe reunir un buen proceso participativo y los condicionantes personales y sociales que fomentan o imposibilitan la participación de la población. Uno de los retos en el diseño y elaboración de políticas de promoción e inclusión social es la implicación de los colectivos a los que van destinadas las diversas acciones.

La participación de los propios beneficiarios de las políticas con la aportación de su visión, propuestas y detección de problemas es necesaria si se quieren adaptar las respuestas a las necesidades presentes. Lograr que estas personas se impliquen en la elaboración política comporta hacer llegar su voz a espacios donde tienen difícil acceso, visibilizarlas y empoderarlas, a la vez que se crea un espacio de aprendizaje mutuo entre todos los participantes.

Por otro lado, querer hacer participar a las personas en situación de exclusión es una cuestión controvertida. Hay voces que claman por mejorar las condiciones materiales de vida de esta población como mecanismo natural que motivará su participación. Otra corriente es la que opina que el problema no está en estos colectivos sociales, sino en los propios procesos participativos. En definitiva, lo que se defiende es que no se debe hacer participar a las personas en situación de exclusión, sino que se deben trabajar las condiciones para que estas personas participen por sí mismas sin forzar los acontecimientos. Al mismo tiempo, debe reconocerse la no participación como una forma de expresión democrática legítima que, en muchos casos, es fruto de una reflexión y no de la apatía.

La vinculación de las personas excluidas en estos procesos de participación no debería limitarse únicamente a las primeras fases de diagnóstico y recogida de información de la situación, es recomendable su presencia en el diseño del plan de acción, en la implementación, seguimiento y evaluación de los Planes Locales de Inclusión Social.

El debate sobre la participación ciudadana en la política local generó numerosas intervenciones y desde diversos puntos de vista, desde aquellas personas que veían que ya existen procesos de participación ciudadana hasta la visión de que éstos no fomentan la implicación de la población que se encuentra en situaciones de exclusión social. A grandes rasgos las aportaciones fueron las siguientes:

1. La necesidad de abordar la participación ciudadana en políticas sociales desde el estudio de ejemplos concretos. En ciudades como Montreal, Barcelona y Madrid

- (por citar algunos casos) existen experiencias prácticas de toma de poder o de apropiación de los derechos por parte de los propios ciudadanos organizados, reivindicando derechos de la población inmigrante y su regularización administrativa.
2. Poner atención en qué tipos de estrategias se están generando desde la propia ciudadanía para replantear la participación ciudadana. La cultura participativa existe en todos los niveles, sólo que no tal y como se entiende desde las instituciones⁶.
 3. La existencia de Seminarios llevados a cabo desde entidades y organizaciones del Tercer Sector con la presencia de personas en situación de exclusión social revela que su participación facilita un mejor diseño de las actuaciones gracias al conocimiento y vivencias aportadas por este colectivo.
 4. La excesiva burocratización del sistema de servicios sociales crea una barrera a la participación ciudadana. Por otra parte, debe conseguirse una mayor implicación desde servicios sociales para incorporar a los procesos de participación a las personas no asociadas, para ello es necesario que vean la utilidad del proceso, en qué medida su implicación les beneficia.
 5. La conveniencia de partir de experiencias de participación ciudadana a nivel micro, de recogerlas para que sirvan como correa de transmisión para procesos de mayor dimensión.
 6. La importancia de buscar otras fórmulas más imaginativas de participación para que la población que se encuentra en situaciones de exclusión social se sienta protagonista y participe de ellas.
 7. En situaciones de exclusión, como el caso de las personas sin hogar, previa a su implicación en procesos de participación ciudadana es necesario actuar para superar el nivel de deterioro personal en el que se encuentran. El paso directo de la calle a la participación activa no es posible.
 8. Los procesos y mecanismos de participación en políticas públicas por parte de las personas en situación de exclusión social responden a estructuras indirectas, es decir, no tanto en el diseño y articulación de estas políticas sino en su evaluación y seguimiento. En los procesos de participación para el diseño o articulación la metodología suele centrarse en la utilización de encuestas o formularios para obtener la opinión de la ciudadanía, este mecanismo aleja a ciertos colectivos del proceso.
 9. Se destaca que gran número de procesos de participación surgen al margen de la administración, dándose una sensación de participación versus sistema.

⁶ Participación de la ciudadanía hay mucha, sobre todo de los jóvenes, sólo que los canales, métodos y temas no son los diseñados por las administraciones y entes impulsores de los procesos. Se debe aprender de esta participación existente pero no reconocida.

10. La evaluación de servicios suele recaer en un grupo de técnicos o expertos formado a tal efecto. No se cuenta con los usuarios y usuarias, personas en situación de exclusión social que conocen el día a día de estos servicios.

3. Recomendaciones bibliográficas

- BAUMAN, Z. (2003) *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, México.
 Con este libro, Bauman, nos acerca al concepto de fragilidad, transitoriedad, inseguridad de las sociedades actuales a través de la idea de encontrarnos en contextos líquidos, no permanentes. Interesante para poder entender cómo ha cambiado nuestras sociedades y cómo cada vez más nos vemos abocados a una permanente inestabilidad. Se generaliza y extiende la posibilidad de encontrarse en riesgo (de pérdida) a toda la ciudadanía, de forma que las políticas públicas dirigidas a frenar situaciones de exclusión social deben ahora tomar una nueva orientación más universalista.
- BLANCO, I. Y FONT, J. POLIS (2003) *La ciudad participativa*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
 Los autores a través de esta publicación nos ayudan a entender qué es la participación desde las personas implicadas, los diferentes modelos, en qué momentos se puede producir y qué motivos llevan a ella. Se profundiza en aspectos tales como quién es el agente impulsor, las estrategias e importancia de la movilización, los mecanismos y procesos de participación, etc. Interesante documento para disponer de las ideas clave sobre participación.
- BLANCO, I. Y GOMÀ, R. (2002) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Ariel, Barcelona.
 En este libro podemos encontrar un análisis de la participación en los gobiernos locales a través de la observación de diversos procesos participativos: planes estratégicos locales, presupuestos participativos, agendas 21, planes comunitarios, proyectos educativos de ciudad, etc.
- FRESNO, J.M. (coord) (2009) *Políticas de inclusión activa en el plano local*, Fundación Luis Vives, Madrid.
 Este nuevo cuaderno europeo de la Fundación Luis Vives profundiza sobre la inclusión y exclusión social desde el ámbito local. En un primer capítulo se aborda el marco competencial, normativas y recursos locales. A continuación trata sobre mecanismos y sistemas de trabajo (coordinación, partenariado y cooperación). Para finalizar con el abordaje de la exclusión social en el ámbito local. Lectura recomendada como base previa al tema abordado en el presente artículo.
- FRESNO, J.M. (coord) (2007) *Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social*, Fundación Luis Vives, Madrid.
 En esta publicación se ofrece un análisis de la Inclusión Social desde la aproximación, conceptualización y medición del fenómeno de la exclusión social; hasta la

respuesta ejercida desde la Comunidad Europea, los Estados miembro y las Comunidades Autónomas para hacer frente a estas situaciones. Buena recopilación de información para entender los cambios conceptuales y la evolución del tratamiento de la Inclusión social a nivel político.

- PARÉS, M. (2009) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Ariel, Barcelona.

De reciente publicación, en esta obra se analizan procesos participativos para ofrecernos herramientas que nos permitan evaluar la calidad de la participación. Como en el libro *Polis, la ciudad participativa* se tratan temas como quién origina el proceso participativo, quién participa y quién no, de que manera se está implementando, cuál es el impacto del proceso participativo, etc. Actualización y complemento de la primera obra recomendada.

Referencias bibliográficas generales

- BAUMAN, Z. (2003) *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, México.
- BLANCO, I. Y FONT, J. (2003) *Polis, la ciudad participativa*, Diputació de Barcelona: Barcelona.
- BLANCO, I. Y GOMÀ, R. (2002) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Ariel, Barcelona.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA (2005) *Trabajar juntos, trabajar mejor: un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea*, COM, Bruselas.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA (2008) *Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social*, COM, Bruselas.
- FRESNO, J.M. (coord) (2007) *Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social*, Fundación Luis Vives, Madrid.
- FRESNO, J.M. (coord) (2009) *Políticas de inclusión activa en el plano local*, Fundación Luis Vives, Madrid.
- FONSECA, F. (2010) *Una respuesta duradera para la crisis global: la iniciativa UE 2020*, Boletín Económico del ICE nº 2989.
- FONT, J. (coord.) (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
- FONT, J. Y GALAIS, C. (2009) *Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: un mapa analític*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

- GENERALITAT DE CATALUNYA (2006) *Pla per a la Inclusió i la Cohesió social a Catalunya. Visió, necessitats, conceptes, estratègia. Construint la resposta*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Pla d'Acció per la Inclusió i la Cohesió Social de Catalunya 2010-2013*, Aprobado por el Parlament de Catalunya el 7 de setiembre de 2010.
- IGOP (2009) *Els Plans Locals d'Inclusió Social. Estat de la qüestió*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- PARÉS, M. (2009) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Ariel, Barcelona.
- SUBIRATS, J. (2004) *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Fundación La Caixa, Barcelona.
- SUBIRATS, J. (2006) "El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana" en *Administración & ciudadanía: Revista da Escola Galega de administración pública*. Vol. 1, nº 1, pp. 203-216.

La coordinación, el liderazgo y el trabajo en red para la inclusión activa en el ámbito local



La coordinación, el liderazgo y el trabajo en red para la inclusión activa en el ámbito local

Elvira González Gago
Directora de producción
Centro de Estudios Económicos Tomillo

1. Diagnóstico de la problemática

Como se apuntaba en el Cuaderno Europeo 6 de la Fundación Luis Vives, el entorno local es el más adecuado para atender las necesidades de servicios de inclusión social de la ciudadanía. También se mostraba entonces que las entidades locales disponen de márgenes de actuación, –más amplios cuanto mayor es su grado de descentralización de su respectiva comunidad autónoma y, muy especialmente, si rebasan los 20.000 habitantes–, para impulsar estrategias, más o menos formales, para la inclusión activa.

Partiendo de estas premisas, este capítulo tiene por objetivo profundizar en las dificultades y posibilidades de enfoque que las entidades locales tienen para implementar y explotar al máximo el margen de maniobra del que disponen. En concreto, se profundiza en tres aspectos muy relacionados entre sí: en primer lugar, la necesidad de coordinación, las dificultades que ésta presenta y diferentes alternativas; en segundo lugar, el trabajo en red entre los distintos recursos en el nivel local; y, por último, la necesidad de liderazgo y alternativas.

Las siguientes páginas recogen el análisis de un “grupo de trabajo” realizado en diciembre de 2009 y de una reunión de expertos celebrada en junio de 2010, promovidos por la Fundación Luis Vives para debatir sobre estas cuestiones. Las valiosas aportaciones de los participantes han dado lugar a las reflexiones contenidas en las siguientes páginas. Esta primera sección hace una breve presentación de la problemática en cuestión. La siguiente, plantea y analiza algunas alternativas.

La concreción de la exclusión/inclusión social

El punto del que parte la reflexión/debate es el hecho de considerar la exclusión social como un fenómeno multidimensional. Como consecuencia de este reconocimiento las estrategias de inclusión activa, para abordar ésta, deben integrar una pluralidad de servicios que sólo actuando de forma conjunta serán capaces de ofrecer soluciones eficaces a los problemas de las personas. Así, como es ya bien conocido, los servicios sociales deben

integrarse con la garantía de recursos económicos, con el acceso a un empleo decente, a una vivienda digna y a servicios de salud, con la educación y las relaciones sociales. Al mismo tiempo, todos los servicios públicos deben incorporar de forma transversal la perspectiva de la inclusión activa en sus actuaciones, de forma similar a como todos ellos van integrando la perspectiva de género. Y, como también es bien conocido, la operatividad de la mencionada necesidad de integración de servicios no es fácil.

La Unión Europea ha definido la inclusión social como un “proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando de un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven”.

Si bien los conceptos de exclusión social o de las políticas de inclusión activa son amplios y presentan muchas vertientes (múltiples factores exclusógenos –de los que resultan múltiples políticas implicadas y también múltiples combinaciones de políticas posibles– y numerosas especificidades requeridas por determinados colectivos), no parece necesario profundizar o concretar más en ellos, ya que son bien conocidos por los profesionales. Sin embargo, una cuestión en este contexto que sí aparece a la hora de hacer operativas estas definiciones es: quién, qué servicio público determina si una persona está en situación o en riesgo de exclusión social, quién diagnostica o valora en qué consiste en concreto su situación y por tanto qué necesidades específicas requiere. Hablamos de personas para las que la actuación de un solo servicio no es suficiente, y cuyas necesidades requieren de una combinación de servicios específica en cada caso.

Los servicios sociales configuran el recurso público que ejerce habitualmente esta responsabilidad; de hecho, la Ley de Empresas de Inserción explicita cuáles son los colectivos en situación y en riesgo de exclusión y establece que corresponde a los servicios sociales su diagnóstico o localización. Sin embargo, es posible que en algunas ocasiones este diagnóstico no sea compartido o entendido por otros servicios y que, como consecuencia, no se presten o no sean capaces de contribuir a esa combinación de actuaciones que los servicios sociales han diagnosticado que la persona necesita. Dos posibles soluciones se derivan directamente de situaciones como ésta: o bien el diagnóstico y tratamiento decidido por los servicios sociales es aceptado por el resto de servicios, que acatan sus decisiones, o bien todos los servicios participan en la elaboración de lo que podríamos llamar un diagnóstico de conjunto, que se diferenciaría de una suma de diagnósticos precisamente en este proceso de elaboración conjunta. Ninguna de estas alternativas parece sencilla: la primera requeriría de un “empoderamiento” de los servicios sociales que no siempre tienen (salvo a la hora de hacer diagnósticos, tarea en la que tradicionalmente son líderes); la segunda podría encontrarse precisamente con actitudes (según la denominación de los participantes en el grupo) excesivamente centralizadas o monopolísticas de estos servicios sociales, que en su propio celo profesional encuentran dificultades para la delegación de estas tareas.

Una segunda cuestión que aparece en la operativa diaria concierne a la identificación concreta de las personas en situaciones de riesgo por parte de varios servicios. En ocasiones la información de un servicio no es adecuadamente compartida con otros, de forma que un servicio puede dictaminar que una persona está en riesgo, pero no cuenta con el canal adecuado para transmitirlo a otros servicios. Cabe destacar en este contexto la necesidad de garantizar el respeto a la identidad de las personas beneficiarias de unos u otros servicios, algo que, no obstante, no debiera entorpecer una atención adecuada a esas personas.

Las necesidades de coordinación/colaboración

Un segundo elemento, una vez determinada la composición y la combinación de actuaciones necesaria para la inclusión activa de una persona, es la consecuente coordinación/colaboración/cooperación entre servicios capaz de ofrecer una respuesta eficaz a la situación específica de exclusión o riesgo de una persona concreta.

Efectivamente, los servicios públicos están en muchas ocasiones excesivamente departamentalizados y se muestran incapaces de desarrollar el potencial sinérgico que una actuación conjunta podría alcanzar. Por otra parte, el estado de descentralización (multinivel) de todas estas políticas plantea un panorama complejo y desigual: algunas competencias relevantes en este contexto están situadas en el nivel central (prestaciones de desempleo, pensiones), muchas en el nivel autonómico (salud, educación, políticas activas de empleo, vivienda) aunque coordinadas a nivel nacional con la excepción de los servicios sociales, y entre éstas, algunas situadas entre el nivel autonómico y local, según la opción que la respectiva comunidad autónoma haya tomado en cuanto a la delegación de competencias en el nivel local.

Además, ocurre que en el nivel local, y particularmente en los casos de municipios de pequeño tamaño, la existencia de entidades supramunicipales (mancomunidades, diputaciones, cabildos, consejos comarcales...), para la organización de servicios públicos obliga a establecer una coordinación horizontal adicional. Finalmente, la participación en la prestación de servicios por parte de agentes privados, ya sea con o sin ánimo de lucro, de empresas y del Tercer Sector, así como por parte de sindicatos o de la propia ciudadanía, hace necesaria la colaboración e integración de procesos y acciones.

Dos aspectos muy entrelazados entre sí se revelan claves en este complejo mapa relacional: hablamos del marco o poder competencial y de la financiación. En la coordinación multinivel territorial podría producirse más una relación de subordinación jerárquica que una colaboración entre diferentes servicios territoriales. Dicha subordinación estaría basada en la potestad por parte de la comunidad autónoma de delegar o no el ejercicio de determinadas competencias, y en la dependencia financiera que tiene el nivel local. En la coordinación interdepartamental la "superioridad" (importancia, poder) de ciertas concejalías (economía, urbanismo, vivienda...) sobre las de servicios sociales puede mermar la fluidez necesaria en las relaciones, y la dependencia financiera del sector privado, inte-

resado en la contratación con el sector público, así como la del Tercer Sector, que recibe subvenciones públicas, puede también condicionar las relaciones entre ambos.

Precisamente una de las cuestiones claves a resolver en este contexto es el papel que juega el Tercer Sector en la lucha contra la exclusión y, por ende, la forma que tiene éste de colaborar o de coordinarse con los servicios públicos. Hemos de considerar lo siguiente: 1) estas entidades no sufren en la misma medida que el sector público las limitaciones en la coordinación antes mencionadas: su mayor agilidad de acción les permite adaptarse con mayor flexibilidad a las necesidades de combinar servicios y actuaciones en una sola persona o colectivo; su mayor especialización en algunos colectivos les confiere un conocimiento del que los servicios sociales en general no disponen; esta mayor capacidad las hace muy complementarias del sector público, que hoy en día tendría muchas dificultades para definir y ejecutar sus estrategias de inclusión activa sin ellas; 2) sin embargo, las entidades del Tercer Sector no son un proveedor de servicios más, como lo pueden ser las empresas, sino que, a diferencia de éstas, no tienen ánimo de lucro y tienen sus propios principios y objetivos sociales, que no siempre van a coincidir con los objetivos del sector público y que no tienen por qué hacer suyos ni acatar; 3) ahora bien, la elevada dependencia financiera del Tercer Sector de las subvenciones del sector público, y por tanto la aceptación implícita o explícita de sus prioridades, puede truncar el cumplimiento de sus propios objetivos en la lucha contra la exclusión y puede incluso restarle esa capacidad de llegar "a donde el sector público no llega". Dado además que la propia supervivencia de la entidad podría estar en juego, su credibilidad podría también ser puesta en duda.

Finalmente, es preciso en este contexto aludir a las posibles desigualdades intermunicipales (o inter-distritales, en entidades locales de gran tamaño) que pudieran emerger como consecuencia de las distintas políticas locales, o de una diferente implementación y gestión de las mismas políticas. Si bien la mejora que conlleva para las condiciones de vida de la ciudadanía una mejor adecuación a las especificidades del territorio de políticas no sólo es perfectamente lícita, sino que es el objetivo de toda administración local, la existencia de desigualdades en el acceso a servicios públicos entre distintas entidades locales puede ser objeto de preocupación, conflicto o malestar de la respectiva comunidad autónoma e incluso del nivel estatal.

El liderazgo y la comunicación

Se ha argumentado que la coordinación/colaboración para la inclusión activa entre niveles territoriales, departamentos y agentes públicos y privados es costosa en tiempo y recursos, y que requiere de una dinamización y liderazgo que no siempre están disponibles.

Por una parte, normalmente son los servicios sociales los que muestran esta iniciativa de movilización e integración de recursos, dado que tradicionalmente son ellos los que poseen la visión integral de las necesidades de las personas, que trascienden las posibilidades de intervención de un departamento y que además varían en el tiempo; parece que la visión de la exclusión como un *proceso* es casi exclusiva de los servicios sociales.

Sin embargo, como se argüía más arriba, las concejalías/departamentos de servicios sociales no suelen ser las que más capacidad de arrastre tienen sobre el resto. Además, la coordinación interdepartamental es una responsabilidad que en ocasiones trasciende las competencias de dichas concejalías/departamentos, en el sentido de que ellas no pueden exigirla del resto, sino como mucho proponerla. Los esfuerzos de estas concejalías pueden resultar vanos ante la falta de respuesta de otras. Tanto es así que, aunque de forma minoritaria, se han alzado voces a favor de un liderazgo en estos temas de otros servicios, como los de empleo, con mayor visibilidad, poder de arrastre y coordinación. Si un argumento en contra es que los servicios de empleo no tienen el conocimiento y experiencia de los servicios sociales, el contra-argumento sería que los servicios sociales tampoco son expertos en inserción laboral, una de las claves para la salida de una situación de exclusión social.

Por otra parte, en una administración pública, el liderazgo para el cambio se concibe más bien como un asunto "político" o "de los políticos" (que cada cuatro años presentan sus programas de gobierno) que del aparato técnico-administrativo, que es el encargado de ejecutar/implementar la respectiva línea política. En este contexto, cabe hacer tres comentarios: 1) en primer lugar, se pueden producir ciertas disfunciones o desacuerdos entre el nivel político y el técnico-operativo, en tanto que el nivel político puede no ser sensible o no suficientemente sensible a las exigencias que se plantean en estas páginas o a las necesidades percibidas por el cuerpo técnico; 2) en segundo lugar, el nivel político, por definición, puede cambiar en cada ejercicio electoral, es decir, no es continuo, por lo que los liderazgos ejercidos de manera demasiado personalista corren el riesgo de quebrarse periódicamente cuando cambia el responsable político; 3) en tercer y último lugar, la política tiene una lógica y dinámica propias, que en ocasiones generan conflictos o desafinidades entre entidades, departamentos o concejalías; conflictos que nada tienen que ver con la dinámica y la lógica técnicas y operativas, y que pueden entorpecerlas.

Para finalizar, es necesario plantearse en qué medida algunos de los problemas de coordinación/cooperación planteados hasta ahora tienen su origen en el desconocimiento que algunas concejalías tienen acerca de las capacidades y la forma de intervención de los otros servicios. Si bien esto es común a todos los servicios, parece existir un mayor desconocimiento sobre el trabajo de los servicios sociales, sus modelos de intervención y variedad de servicios ofertados: ni el resto de servicios con los que debe coordinarse y cooperar ni la ciudadanía no directamente usuaria de ellos parece saber exactamente de qué se trata. Es posible que este hecho se deba a una cierta falta de unidad entre los propios profesionales de los servicios sociales sobre el modelo de intervención, posibilidades y alternativas de mejora.

La falta de registros de personas en situación o riesgo de exclusión social accesibles a todos los servicios; la falta de mecanismos y hábito de compartir entre servicios información útil para todos; y la experiencia limitada en la realización de diagnósticos compartidos están sin duda también en el escaso conocimiento mutuo de unos y otros servicios.

Otra fuente de desinformación parece residir en el desconocimiento que pueda tener el nivel político sobre los procesos y capacidades del cuerpo técnico, o en su incapacidad para transmitir al cuerpo técnico su proyecto político. Del mismo modo, también parece insuficiente esta “venta”, es decir la comunicación que se hace de proyectos de esta naturaleza a otras concejalías o departamentos así como a la propia ciudadanía, lo que se traduce en falta de adhesiones y apoyos a los mismos.

2. Descripción de las diferentes posturas

Si bien hay acuerdo unánime en esa necesidad de coordinación o colaboración entre diferentes servicios y agentes, también parece haberlo en cuanto a que la falta de iniciativa o liderazgo político puede suponer un serio obstáculo en una tarea nada sencilla; asimismo parece que la necesidad es percibida tan claramente por los participantes en el grupo de trabajo que ya han surgido iniciativas para eliminar algunos de estos obstáculos, al menos parcialmente, y avanzar hacia el objetivo final, que no es otro que la mejora de la atención a las personas en situación de vulnerabilidad.

No hay coincidencia total de opiniones, como es de esperar en un ejercicio de esta naturaleza, ni han de entenderse éstas como excluyentes entre sí. Tampoco la solvencia de todas ellas es la misma, ya que su grado de ejecución varía, desde el de opciones experimentadas al de meras ideas cuya operatividad no está probada. No obstante, en las siguientes páginas se plantean varias alternativas, no excluyentes entre sí, y se reflexiona brevemente sobre los pros y los contras de cada una, o bien sobre las circunstancias en las que dichas alternativas podrían ser más viables o menos. Se aportan algunas reflexiones finales sobre ciertos elementos propios del “trabajo en red”, que también tienen utilidad en cualquier otra opción de trabajo.

1. La coordinación o colaboración entre entidades locales, y a su vez entre éstas y la respectiva comunidad autónoma no sólo es necesaria, sino que incluso debe estar promovida por Ley. Éste sería el caso de Castilla la Mancha, en donde el Plan Regional de Inserción Social incluye un modelo de Planes Locales de Inserción Social para los municipios de más de 10.000 habitantes, con una metodología común, que permite ciertas similitudes entre los distintos planes locales y, al mismo tiempo, una adaptación a las necesidades locales específicas. En esta misma línea, Cataluña cuenta con un programa específico para la elaboración de planes locales de lucha contra la exclusión social, de acuerdo al cual el gobierno regional financia los costes asociados a la elaboración de los planes: recursos humanos, realización de estudios, participación... De esta forma se promueve, desde el nivel territorial superior, una actuación común para todas las entidades locales que cuentan con financiación, al menos para las tareas de elaboración de sus planes. Un aspecto destacable de ambos casos y que arroja luz a una parte de la discusión que ya hemos visto en este capítulo, es que, en los dos casos la iniciativa ha sido tomada por la respectiva comunidad autónoma, algo que sería una muestra clara de su compromiso.

2. En otros casos, como el del Ayuntamiento de Avilés, la coordinación interdepartamental en el nivel local ha sido garantizada o, al menos, muy impulsada por la creación de una concejalía o departamento “multipersonas”, que concentra los servicios de atención a colectivos o a temáticas relacionadas con la inclusión activa: la de las personas inmigrantes, el empleo, la educación..., que habitualmente se encuentran dispersos en varias concejalías o departamentos. Una estructura de esta naturaleza presenta algunas bondades dentro de las dificultades analizadas en este capítulo: 1) su mayor tamaño, resultado de la agregación, le confiere un considerable peso específico en el conjunto del gobierno local y mejora su “capacidad de arrastre”, de negociación; 2) hay que señalar que una parte de esta mayor capacidad de arrastre viene dada por una mayor visibilidad en sus actuaciones tanto dentro del gobierno local como fuera, posibilitada por su tamaño; 3) por otra parte, tanto las relaciones inter-servicios como la elaboración de diagnósticos y la determinación de la combinación de servicios que necesita cada persona, son favorecidas por el mayor y mejor conocimiento que pueden adquirir unos servicios de otros y por la obligada transversalidad; 4) muy relacionado con lo anterior, la interacción entre diversos profesionales, como los trabajadores sociales, educadores, mediadores, orientadores... favorece asimismo la transversalidad de las actuaciones y la visión de conjunto; 5) por último, una estructura así se beneficia de la unicidad en el compromiso político que adquiere el responsable último de la concejalía o departamento en cuestión. Es cierto que este esquema requiere de una visión política previa que no siempre existe. Es posible además que el tamaño de la entidad local y de su gobierno sean un factor delicado en este contexto: si en entornos pequeños la suma “añade”, en entornos más grandes podría incluso “restar”.
3. Se plantea también una oportunidad en la “planificación desde arriba”: esta estructura se basa en la elaboración en instancias territoriales superiores de unos diagnósticos de situaciones, compartidos en gran medida por diferentes territorios. Sobre estos diagnósticos, y también desde arriba, se realizarían ejercicios de planificación para todos los servicios implicados, que irían ejecutándose en niveles territoriales inferiores, en función de las características específicas de cada uno.

Esta opción viene a paliar el riesgo mencionado anteriormente de que surjan desigualdades entre territorios en cuanto a la atención de este tipo de problemáticas. Alude a un tipo de ejercicio de diagnóstico y planificación, como el que se ha iniciado, por ejemplo, en la Unión Europea. Éste es aceptado por la Administración Central, las comunidades autónomas y, en última instancia, por las entidades locales. También trata de evitar las ineficacias que puedan originarse en los procesos de coordinación por falta de acuerdo sobre el diagnóstico o sobre el enfoque de la intervención, y evitar incluso las luchas de poderes o conflictos personales entre los responsables de los servicios o de los programas.

Sin embargo, ésta parece una pobre interpretación del “principio de subsidiaridad”, según el cual el ejercicio de las políticas debe hacerse en el nivel territorial más cercano al ciudadano y que tenga la capacidad para ello. Esta opción lleva asociada

el riesgo de que se establezcan unos ejercicios de diagnóstico y de planificación demasiado técnicos, pobres, genéricos y alejados de la realidad del entorno local. Además, esta opción tiene el inconveniente de que requiere de una previa visión de conjunto por parte de la correspondiente entidad territorial de nivel superior, que es la que en esta opción se encarga de la planificación.

4. ¿El trabajo en red como alternativa? Sin embargo, como se argüía en la primera sección, esta iniciativa y este compromiso político, condicionantes en las opciones anteriores, no siempre existen. A pesar de ello, parece que los equipos técnicos sí muestran el convencimiento de que, incluso sin ese liderazgo “desde arriba” es posible avanzar en la integración de servicios, en la colaboración, “desde abajo”. La necesidad sería tan evidente que de manera más o menos formal, más o menos visible y con mayor o menor urgencia, el cuerpo técnico parece haberse puesto ya manos a la obra, haciendo suya la responsabilidad “técnica” de analizar, dar a conocer, sensibilizar y difundir, trabajar con técnicos de otros servicios, crear redes de técnicos, etc. Es en estos contextos donde el desarrollo de protocolos, herramientas, o instrumentos concretos por parte del nivel técnico está tomando cuerpo. Se podría hablar de una estrategia invisible, aunque vaya redundando en mejoras en la eficacia y eficiencia de los servicios públicos, pero que se hará visible cuando aparezcan claramente los resultados. Es más, los equipos técnicos se muestran confiados –aunque no parece importarles– en que antes o después el nivel político tenderá a hacer suya la idea, así como los méritos de una mejor gestión de los servicios.

Este enfoque que se construye “de abajo a arriba” parece estar constituyéndose como una alternativa ante la falta de una iniciativa suficiente o adecuada por parte del nivel político, estando, no obstante, muy claro que son las administraciones públicas las responsables de la intervención para la inclusión social, aunque se sirva de las redes para mejorar su eficacia. Como factores de este enfoque aparecen ciertos elementos definitorios que pueden ser considerados las claves de sus ventajas y que además presentan el potencial de mejorar también los otros enfoques:

- a) *falta de jerarquía* en el trabajo técnico: todos los participantes de la red, cuya composición dependerá del objetivo concreto de la misma, tienen el mismo estatus, el mismo valor en sus opiniones y comparten el mismo interés y objetivos de naturaleza técnica dentro de la red, que se verá enriquecida por la participación en ella de diversos profesionales, como trabajadores sociales, orientadores, educadores, etc. Esta estructura horizontal y multidisciplinar favorece el intercambio de conocimientos e información, la búsqueda de soluciones sinérgicas y creativas, tiene en cuenta todos los diferentes puntos de vista y trata de encontrar los puntos comunes. Esta estructura horizontal es además idónea para la participación de las entidades del Tercer Sector, que pueden aportar sin reservas su conocimiento y capacidad.
- b) el elemento más complicado de pactar en una estructura de trabajo en red es precisamente su funcionamiento, sus estructuras de gobierno participativo, lo que se viene llamando “*gobernanza*”. La gestión de acuerdos que posibiliten la

eficacia y eficiencia del trabajo en red puede ser muy costosa, pero en palabras de una de las personas participantes, “la resta –refiriéndose a este coste– acabará sumando”. Y para dar con un funcionamiento, con una gobernanza de la red correcta, se requiere una visión estratégica sobre los objetivos a corto, medio y largo plazo y los mecanismos y herramientas para avanzar hacia ellos.

- c) si bien el liderazgo y la dinamización parecen ser siempre necesarios, en una estructura así *el liderazgo no es político* sino técnico, es más estable y no está sujeto a ciertas lógicas de conflictos políticos.
- d) los plazos que se contemplan en el trabajo en red no son sólo los que otorga el periodo político, sino que en él se contemplan el corto, el *medio* y el *largo plazo*: efectivamente, la composición técnica de la red la hace más estable y menos pendiente del ciclo político electoral.
- e) la *comunicación* “en horizontal” tanto con el nivel técnico de otras concejalías o departamentos como con otras entidades públicas o del Tercer Sector puede ser más fácil si no intermedia un mensaje/cargo político. La comunicación “vertical” hacia arriba, hacia el nivel político que toma las decisiones, también puede verse reforzada por una mayor masa crítica de personas involucradas. Por último, la comunicación hacia el exterior también se puede ver beneficiada por una mayor participación de personas, así como por la propia intervención en la red de entidades ciudadanas, asociaciones de vecinos, ONG, etc. Precisamente, el trabajo en red, que no es del todo desconocido para las entidades del Tercer Sector, puede convertirse en un excelente mecanismo de comunicación de los mensajes conjuntos.
- f) se podría argumentar que la *participación voluntaria* en una red así genera mayores compromisos por parte de los participantes. Sin poner esto en duda, cabe preguntarse por la necesidad de alicientes concretos para atraer a personas o servicios de interés que no se hayan mostrado favorables en un principio: en todo caso, parece que habría de fijarse siempre y por defecto el objetivo de que todos los servicios o agentes involucrados en la inclusión activa estén presentes antes o después en la red.
- g) la voluntariedad de la que se habla en el punto anterior no pretende aludir únicamente al esfuerzo personal de los propios participantes: al contrario, el trabajo en red requiere de *dotaciones de recursos humanos y materiales*, que generalmente son infravaloradas, para evitar caer también en personalismos en los niveles técnicos que obstaculizan la continuidad de los procesos. Sería conveniente explicitar, o al menos hacer constar los recursos –en tiempo, personas y dinero– que requiere la participación y el trabajo en red, tanto en la definición de las tareas de un puesto de trabajo concreto como en los cronogramas que lo organicen y coordinen con otros puestos de trabajo, así como en los presupuestos de programas y proyectos específicos. Esta garantía de recursos para el trabajo en red es además garantía de igualdad en cuanto al acceso a éste, en tanto que los que quieren desempeñarlo no dependen de la propia disponibilidad de recursos como el tiempo.

Como se apuntaba anteriormente, los comentarios en estos seis puntos no se limitan a proponer una opción de trabajo en red sólo como respuesta a un compromiso político pobre: el camino hacia la excelencia en la prestación de servicios públicos y en la lucha contra la exclusión social parece requerir de esos puntos. Miren Larrea, investigadora del Instituto Vasco de Competitividad y profesora de la Universidad de Deusto en San Sebastián, destacaba en su ponencia *Gobernanza multinivel* la importancia de las redes comarcales para el desarrollo, e incidió en seis elementos en los que la gobernanza debe evolucionar¹:

1. *Del sistema basado en la jerarquía a uno basado en redes*, en las que los diferentes miembros de la red realizan su contribución sinérgica en función de sus capacidades y recursos individuales, pero con similares objetivos y compromisos; aunque cada uno con sus responsabilidades específicas, todos los miembros de la red son corresponsables de trabajo conjunto. La composición y funcionamiento de la red/ las redes deberían ser lo suficientemente flexibles e inclusivas como para poder contar con el mayor número de recursos y aportaciones, pero sin perder operatividad.
2. *De la estructura al proceso*: si, como hemos visto, las estructuras son demasiado rígidas para dar respuestas adecuadas a las necesidades de las personas, entonces el reto se ha de centrar en lo que hay que hacer, no tanto en quién; lo que ha de centrar la acción sinérgica y el trabajo en red debe ser precisamente la acción a emprender para ofrecer una atención integrada y de calidad a las personas en situación o en riesgo de exclusión, el diseño de los procesos, de las intervenciones, teniendo en el centro de mira a las personas y sus necesidades, en lugar de las estructuras y las instituciones.
3. *De la cerrazón a la apertura*: para la innovación y creatividad en el diseño y puesta en marcha de procesos, para el intercambio de conocimiento y experiencias, para la flexibilidad y agilidad que una realidad cambiante necesita, para la puesta en cuestión continua de opiniones, para la aceptación de otros interlocutores en una relación de igualdad.
4. *De la coordinación a la colaboración*, para que “uno más uno sean más que dos”, para que se mejore el conocimiento y valorización mutuos, en particular para que se conozca el trabajo de los servicios sociales, sus metodologías de intervención y sus capacidades, carencias y retos.
5. *Del rendimiento de cuentas a la confianza mutua*, que es la que permite relaciones en las que todos los agentes comparten objetivos y actúan de forma responsable, abierta, flexible y transparente, guiados por esos objetivos comunes.
6. *Del poder al empoderamiento*, creando liderazgos fuertes, basados en el apoyo y la confianza de otros miembros de la red, al mismo tiempo que “empoderan” al resto de miembros para que desarrollen, sin reservas, todo su potencial.

¹ Miren Larrea menciona los seis puntos; la adaptación a este contexto es propia.

Estos principios podrían ser los que guíen procesos de constitución de redes de trabajo para la inclusión activa. Seguramente no son garantía absoluta de éxito en la obtención de resultados; es posible que encuentren además obstáculos normativos para su puesta en funcionamiento efectiva, como podría ser la asignación clara de responsabilidades que el ejercicio de la función pública requiere; también enfrentarán problemas operativos en una forma nueva de trabajar, de cambios en las relaciones de poder y de las aportaciones de unos y otros. No obstante, lo que sí parece claro es que la configuración actual de las relaciones entre agentes conlleva muchas dificultades para una prestación de servicios de calidad; y también que merece la pena preguntarse en qué medida estos principios dan respuesta a las dificultades que se han venido enumerando en estas páginas y a las aspiraciones de todos los agentes involucrados.

3. Recomendaciones bibliográficas

- ANGULO, P. (2009) "Modelos de gestión de políticas de empleo: lo público y lo privado. Relaciones entre el Tercer Sector y las administraciones públicas". Ponencia.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2009) "Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza multinivel", COM, Bruselas.
http://www.europeansummit2010.eu/documentacio_i_fitxers/documents%20de%20referencia/Libro_blanco_gobernanza_CAST.pdf
- En la página web <http://www.redes-sociales.net/> aparece abundante documentación sobre cursos, conferencias y artículos relacionados con las redes y el capital social en el ámbito local.
- MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, J. (2006) "La articulación de la protección social en las Comunidades Autónomas. Una especial referencia a la participación en la formulación de la política de promoción de la autonomía personal y asistencia a las personas en situación de dependencia" en *Administración y ciudadanía*, en Monográfico: "Políticas de igualdad y atención a la dependencia", *Revista da Escola Galega de administración pública*, vol 1, nº 3.

Si bien el artículo está centrado en el sistema de protección de la dependencia, plantea concisa y claramente los interrogantes y alternativas para la gestión multinivel. Desde el análisis de las diferencias existentes y de algunas contribuciones de los diferentes agentes (desde gobierno central, comunidades autónomas y entidades locales a partidos políticos, Tercer Sector, diálogo social), el artículo plantea la necesidad de articular unas relaciones intergubernamentales para la implementación de los programas sociales de atención a la dependencia.

- NAVARRO YÁNEZ, C. J. (2009) *Gobernanza multinivel y sistemas locales de bienestar en España*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia. También se puede acceder a través de Estudio/Working Paper 34/2004 del departamento de Ciencias Políticas y relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, disponible en www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html
- UBIETO, J. R. (2009) *El trabajo en red. Usos posibles en educación, salud mental y servicios sociales*, Ed. Gedisa, Barcelona.
- VV.AA. (2007) "Calidad para la Gobernanza", Agencia Española de Evaluación, Madrid. Se trata de un documento que contiene una relación y descripción de las buenas prácticas finalistas de su Premio a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública y que fue presentado en la 1ª Conferencia Estatal de Calidad en los Servicios Públicos celebrada en 2007. Contiene numerosos ejemplos concretos de coordinación multinivel entre administraciones públicas y entre servicios; contiene asimismo, ejemplos de participación ciudadana y de partenariados público-privados. <http://www.aeval.es/comun/pdf/FINALISTAS.pdf>

Garantía de recursos mínimos: elementos para el debate



Garantía de recursos mínimos: elementos para el debate¹

Miguel Laparra
Universidad Pública de Navarra

1. Diagnóstico de la problemática

Problemas de articulación de los dispositivos de garantía de ingresos mínimos en España

El conjunto del “sistema” de garantía de ingresos mínimos en España es significativamente amplio y complejo y uno de sus déficits importantes es no haber sido concebido nunca como un todo, por lo que presenta importantes problemas de articulación que limitan significativamente su eficiencia en la reducción de las desigualdades y de la pobreza en nuestro país. Si lo llamamos “sistema” es más como un eufemismo que como un concepto.

Los dispositivos que garantizan unos ingresos mínimos en España han ido apareciendo en distintos momentos y con distintas lógicas para cada uno de los colectivos protegidos. Por un lado, se han distinguido aquellos colectivos claramente al margen del mercado de trabajo (personas ancianas y con discapacidad) de los que son potencialmente activos. Por otro lado, se ha organizado su protección a veces como una extensión de la seguridad social contributiva (porque se encontraban en su ámbito de protección) y otras veces al margen de la misma.

¹ Este texto está basado en un trabajo previo: Laparra, M. y Ayala, L. (2009) *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*, Foessa, Madrid. Se han introducido las modificaciones necesarias para adecuarlo al esquema de esta publicación.

Gráfico 1. Programas de garantía de mínimos en el sistema español de protección social

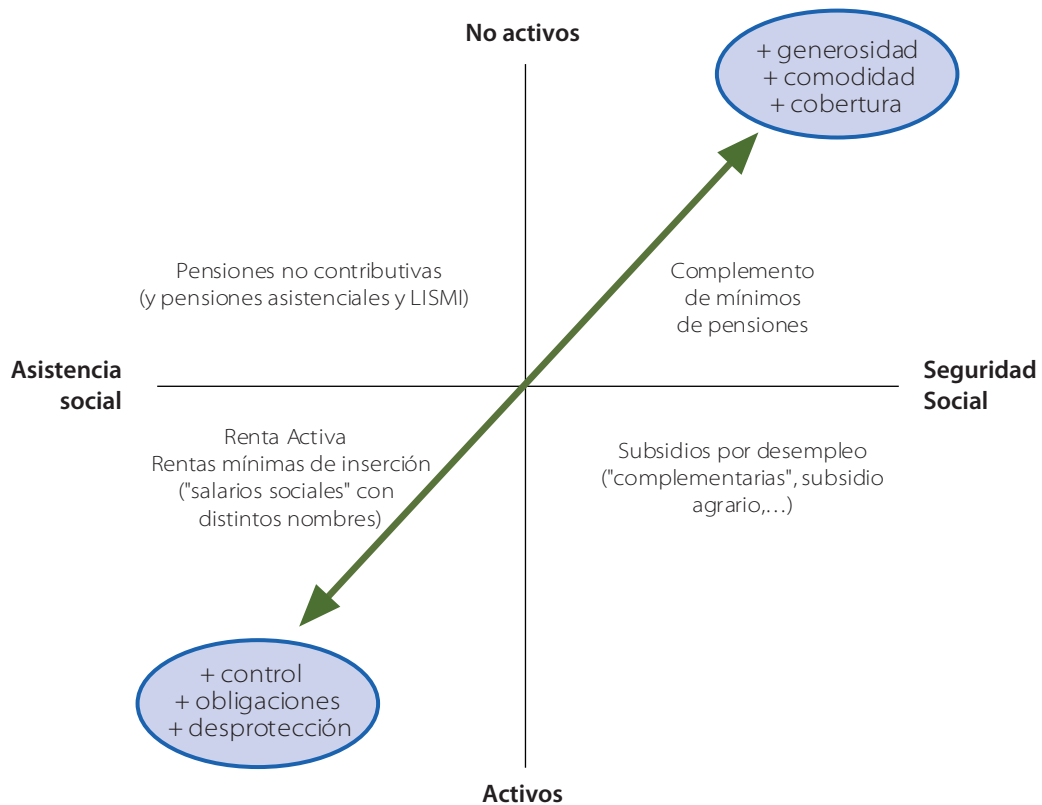
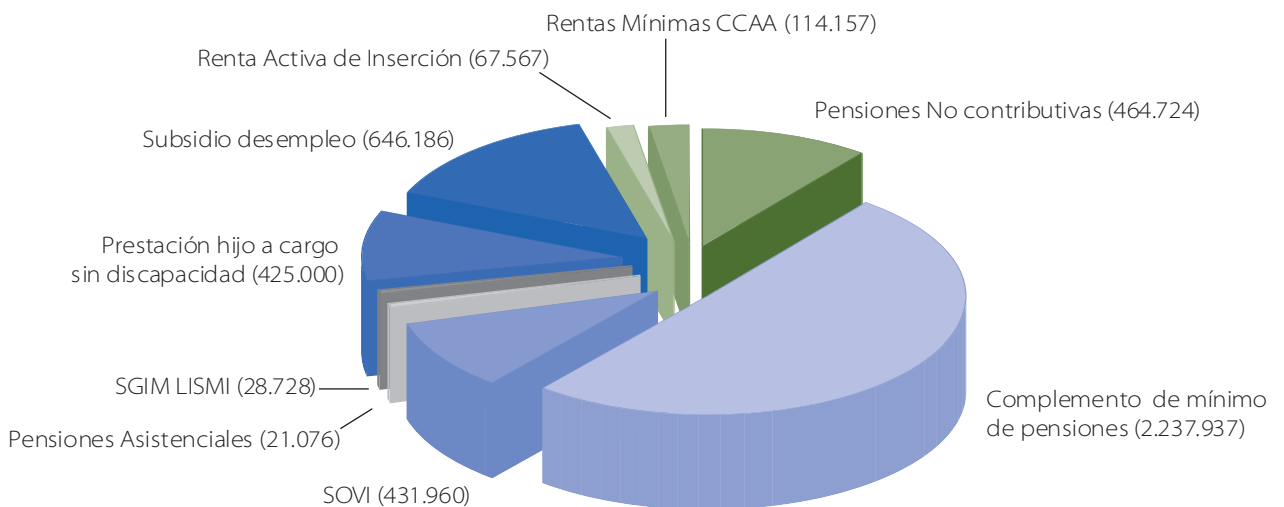


Gráfico 2. Nº de prestaciones de los principales programas de garantía de ingresos mínimos en España en 2008 (media anual)

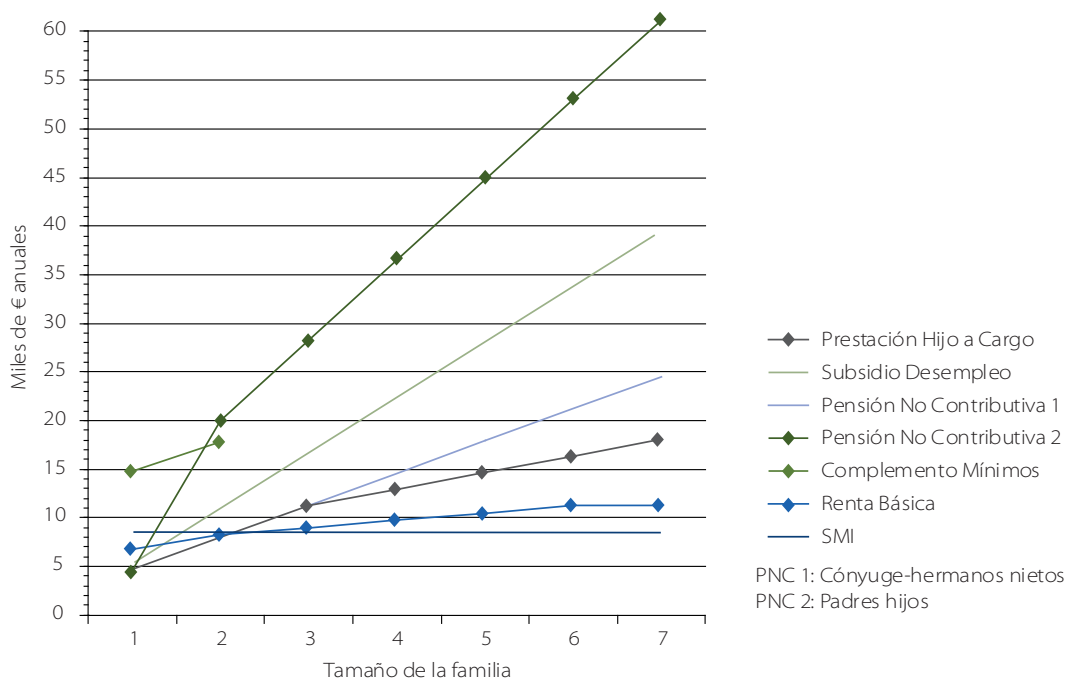


Nota: A estas prestaciones, a partir de la Ley 14/2009 se incorpora el Programa Temporal de Protección por desempleo e Inserción (PRODI), que llegó en ese primer año a 214.705 beneficiarios.

Fuente: Elaboración propia en base a las memorias y estadísticas del MTIN, del MSPS y de la Seguridad Social

En España existen por tanto ya casi 5 millones de prestaciones económicas de mínimos, sujetas a prueba de necesidad, que suponen una media de 2.490 € anuales, una cantidad sin duda muy reducida como para superar la situación de pobreza en la que se encuentran muchos de los hogares que los perciben. Se trata de un sistema que en su conjunto manejaba ya casi 12.000 mill. € antes de la crisis, pero fuertemente desarticulado, sin criterios redistributivos homogéneos, que no controla cómo se complementan las distintas prestaciones en los mismos hogares, que no contempla la situación económica y la composición familiar del mismo modo, y que no tiene previstos los mínimos mecanismos de traspaso de un programa a otro.

Gráfico 3. Baremos para el acceso a los programas de garantía de mínimos en España (2006)



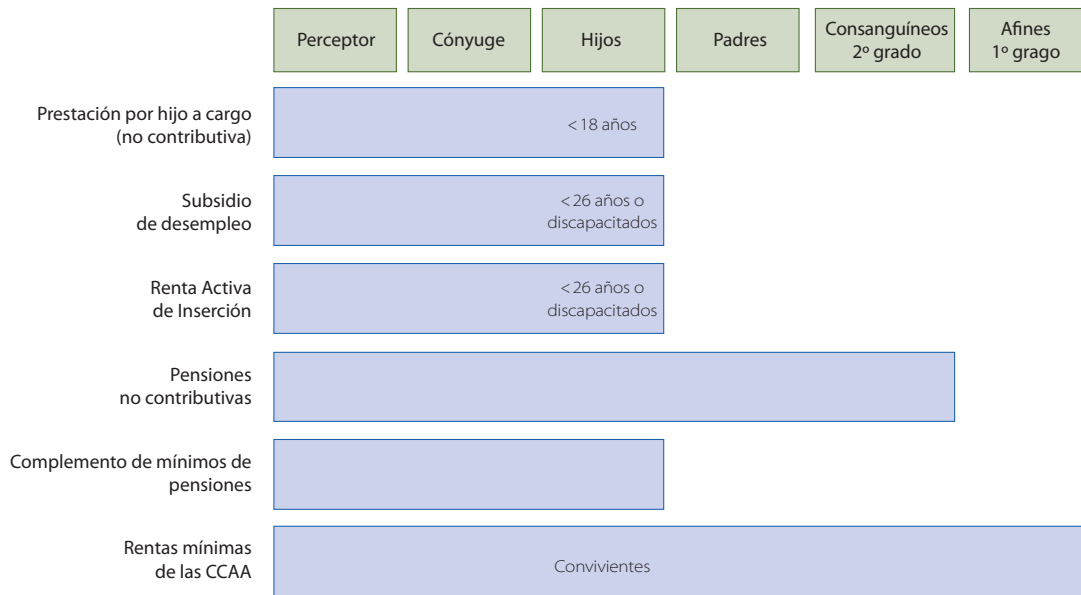
Nota: Como ejemplo de rentas mínimas, incluimos el caso de la Renta Básica de Navarra

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa reguladora

En el gráfico anterior puede verse las enormes diferencias en la concepción de las "situaciones de necesidad" que se supone están llamados a atender estos dispositivos. Al margen de las fuertes diferencias en términos absolutos (que hacen que el umbral de protección sea seis veces superior para una familia de 4 miembros entre un extremo y otro), destaca la disparidad de criterios en cuanto a la consideración de las escalas de equivalencia que teóricamente garantizarían la equidad en el tratamiento de familias de diferente tamaño². Tampoco hay unanimidad de criterio en cuanto a qué miembros de la familia se consideran obligados a asistirse mutuamente, con quiénes se tiene obligación de compartir los ingresos propios.

² Las escalas de equivalencia tendrían que responder a la existencia de economías de escala en los hogares, que hacen que la incorporación de un miembro adicional no supone un aumento proporcional (per cápita) del gasto.

Gráfico 4. Concepción de la unidad familiar en distintas prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos



Fuente: Elaboración propia en base a la normativa

Las diferencias en la probabilidad de abandonar el programa en un breve plazo de tiempo, la presión para buscar otras fuentes alternativas de ingreso o las limitaciones a la estancia prolongada son muy distintas entre unos programas y otros (aun cuando vayan dirigidos a población potencialmente activa). Esto (junto con el carácter diferencial o no de las prestaciones) explica muy sustancialmente las diferencias en las cuantías efectivamente percibidas.

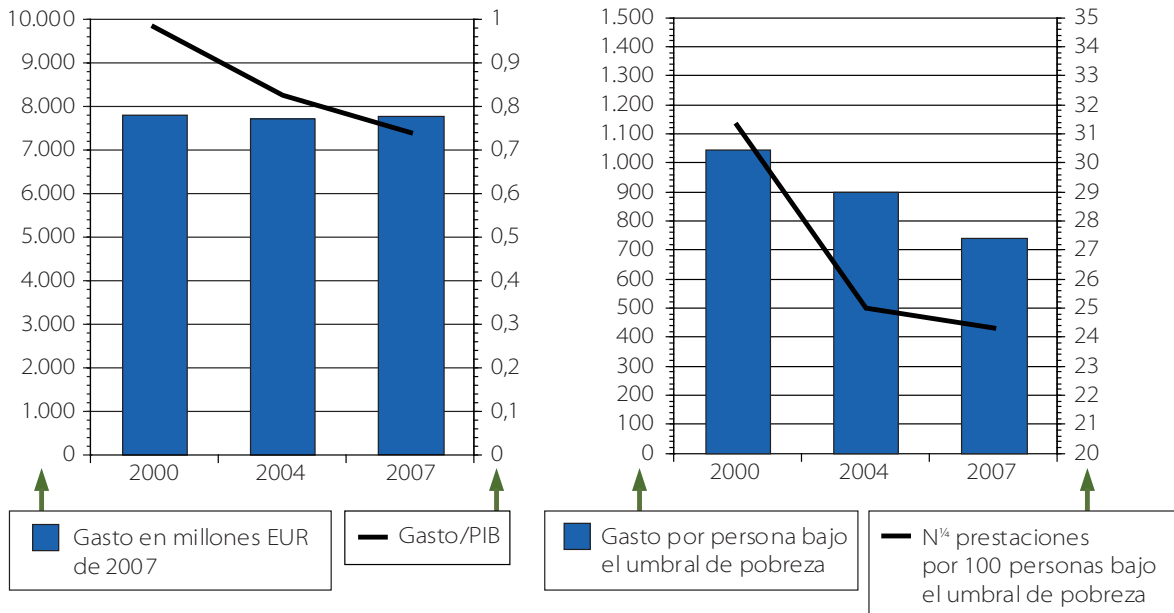
El crecimiento económico no supuso más solidaridad

Durante el largo periodo de crecimiento económico continuado en España, se ha venido asistiendo a una progresiva degradación de la capacidad protectora del conjunto del sistema de garantía de mínimos. No se ha reducido mucho el gasto real total (en € constantes), unos 25 millones entre 2000 y 2007, pero eso, en una economía que crece rápidamente supone una reducción importante de la participación en el PIB: 2,4 décimas menos en el periodo considerado. Tampoco se han reducido mucho en número de prestaciones: 134.000 menos.³

Podría argumentarse que la bonanza económica reduce las necesidades sociales, pero sabemos que la tasa de pobreza se ha mantenido bastante constante (entre el 18,4 y el 19,7% en este periodo). En relación con el volumen de población bajo el nivel de pobreza, el número de prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos se ha reducido un 22,5% y el gasto real en un 17% aproximadamente.

³ No se han incluido en estos cálculos los Complementos de Mínimos de pensiones.

Gráfico 5. Evolución de los recursos destinados al sistema de garantía de ingresos mínimos en relación con distintos parámetros (España, 2000-2007)



Nota: No se incluyen los Complementos de Mínimos de Pensiones

Fuente: Elaboración propia en base a las memorias y estadísticas del MTIN, del MSPS y de la Seguridad Social

Parece más que razonable por tanto pensar que el objetivo de completar la garantía de unos ingresos mínimos para todos los ciudadanos tendría que plantearse dentro de una reforma pendiente de todo este sistema creado "por aluvión" de las distintas avenidas que ha experimentado el río de la solidaridad en nuestro país, una reforma *que aumentase su capacidad de protección social, que articulase los distintos dispositivos dentro de una lógica global coherente, que lograrse mejorar su eficacia redistributiva y con ello, su eficiencia en la reducción de la pobreza.*

En este momento, la intensidad con la que se ha mostrado la crisis económica desde el segundo semestre de 2008 y la rapidez con la que se han visto sus efectos en el mercado de trabajo primero y en la situación social de los hogares después han puesto de manifiesto las principales debilidades de nuestro sistema de protección social en lo que se refiere a la garantía de unos ingresos mínimos. El debate político ha recogido el tema, tratando de responder a una demanda social latente que exige buscar los medios para evitar que la crisis económica lleve a los desempleados a una situación de exclusión social que sería más difícil de abordar en el futuro.

2. Descripción de las diferentes posturas

En el conjunto de dispositivos que hemos presentado como parte de esta particular arquitectura de un “sistema” de garantía de ingresos mínimos podemos encontrar concepciones muy distintas en varios aspectos:

- El carácter de derecho subjetivo está presente prácticamente en todos los casos, salvo en la mayoría de los programas de rentas mínimas de las comunidades autónomas
- En unos casos (como los complementos de mínimos o los subsidios por desempleo), el derecho está condicionado a una relación previa con el sistema de la Seguridad Social y adquiriendo por tanto un carácter semicontributivo. En otros casos, como las PNC, no es necesario ningún registro contributivo previo.
- En ocasiones se trata de prestaciones de carácter temporal, a percibir durante un número determinado de meses, mientras que otras veces la prestación se entiende como indefinida en el tiempo, mientras dure la situación de necesidad.
- La cuantía de la prestación se establece en unos programas como una cuantía fija (pensiones no contributivas o subsidios por desempleo), mientras que en otros es una prestación diferencial, de cuantía variable para completar los ingresos del hogar hasta un punto (complementos de mínimos de pensiones o rentas mínimas de las comunidades autónomas).
- A veces va unida a determinadas obligaciones orientadas a la activación y la incorporación al mercado de trabajo (más o menos exigentes, según el caso), pero para las prestaciones asociadas a la discapacidad o la jubilación no se prevén en general condicionamientos en este sentido.

El debate sobre estas características de las prestaciones de mínimos apenas se ha abierto en nuestro país respecto del subsidio por desempleo (¿por qué no podría ser indefinido mientras durase la situación de falta de trabajo?), de las prestaciones orientadas a las personas con discapacidad (¿por qué no condicionarlas también al desarrollo de actividades de rehabilitación y reinserción laboral? o ¿por qué no hacerlas compatibles con el desarrollo de un empleo?⁴) o incluso a las personas jubiladas (¿no podrían plantearse también otras orientaciones de activación?).

Sin embargo, todos estos debates se han planteado reiteradamente durante los últimos 20 años en torno a las propuestas de programas de rentas mínimas llamados a completar el sistema de protección para los sectores más excluidos.

4 Algo se ha avanzado en este sentido desde la Ley 8/2005 y con la Estrategia Global de Acción para el Empleo de las personas con Discapacidad 2008-2012.

La diversidad territorial de las rentas mínimas de las comunidades autónomas

A mediados de los años 90, tan sólo el País Vasco había puesto en marcha un programa de rentas mínimas de inserción asimilable en sus características a los programas existentes en otros países europeos: una prestación de cuantía diferencial que garantiza unos ingresos mínimos como un derecho subjetivo sujeto a prueba de necesidad y condicionado a la participación del perceptor en determinadas actividades orientadas a su inserción social y/o laboral.⁵

Después de las últimas reformas aprobadas, Navarra (1999 y 2007), Madrid (2002) y Asturias (2005) se han incorporado también formalmente a ese modelo reconociendo por ley el derecho a unos ingresos mínimos. En los primeros casos pueden observarse, sin embargo, síntomas de que la inercia y los vicios de la gestión de los programas anteriores, de carácter más discrecional, limitan todavía significativamente el reconocimiento efectivo del derecho y la previsible expansión de la demanda. En el caso de Navarra se ha introducido además un límite temporal a la prestación.

El resto de comunidades autónomas se mantienen con sus programas de salario social, prácticamente con las mismas características con las que aparecieron hace 15 años, es decir, sin poder ser definidos como rentas mínimas de inserción. En algunos casos, como en la Comunidad Valenciana, hay una limitación explícita del número de “plazas” del programa. En otros casos, la exigencia con carácter previo del diseño de un plan de intervención para cada perceptor se convierte en un factor fuertemente limitante de la capacidad protectora, como en el caso catalán. En otras comunidades autónomas incluso el tiempo de permanencia en el programa está estrictamente limitado, como en Castilla y León, y las reincorporaciones sólo se estudian en condiciones excepcionales. En todos los casos, salvo en las excepciones señaladas antes, la limitación presupuestaria supone un freno estricto para que estos programas lleguen a todos los hogares que los necesitarían.

Esta dualidad de situaciones se mantiene también en cuanto a la forma en la que se concibe la inserción y su relación con la prestación económica. En el País Vasco y en Asturias, (y en menor medida en Navarra o en Madrid) se ha ido asentando la concepción del *doble derecho* (un derecho a la protección económica y otro a las actuaciones orientadas a la inserción), cuya interrelación se plantea de tal forma que la activación no sea una excusa para la desprotección social. Junto a declaraciones más o menos explícitas en este sentido en la normativa reguladora, se ha desarrollado un modelo de gestión más garantista, que exime de obligaciones a determinados colectivos, o que sitúa mejor a los perceptores a la hora de enfrentarse a procedimientos sancionadores por incumplimientos.

5 EAPN define los programas de ingresos mínimos como “programas de último recurso orientados a garantizar un mínimo estándar de vida a las personas y a sus dependientes cuando no tienen otros medios de apoyo financiero; programas de apoyo económico que aportan una red de seguridad para aquellos que quedan fuera de la cobertura de la Seguridad Social o para los que se les ha acabado ésta. (...) Para ser calificados como adecuados, los programas de ingresos mínimos deben ser concebidos como derecho, estar en relación con el estándar de vida del país, tener una cobertura general y no tener limitación temporal” (EAPN 2010)

Por el contrario, en el resto de comunidades parece haberse hecho dominante la concepción más autoritaria de *“la contraprestación pura y dura”*, según la cual se entiende que los perceptores deben pagar con determinadas obligaciones la deuda que contraen con la sociedad. En un contexto en el que tampoco los recursos orientados a la inserción parecen haberse desarrollado sustancialmente, esta concepción no ha podido tener otro efecto que reducir la capacidad protectora de estos programas y reforzar sus aspectos punitivos. La efectividad de este modelo en cuanto a la consecución de los supuestos objetivos de inserción es algo que queda para una evaluación sistemática que sigue pendiente de hacerse.

Se mantienen también las diferencias en cuanto a la presencia de dispositivos de empleo protegido dentro de (o paralelos a) estos programas, aunque aquí podría señalarse algún proceso de convergencia. En algunas comunidades, como Navarra, en las que la opción de empleo protegido fue dominante en un tiempo, la alternativa de la prestación económica se ha desarrollado significativamente. En Asturias, otro caso en el que para nueve de cada diez beneficiarios, el salario social se concretaba en una contratación laboral en los ayuntamientos, como empleo protegido, la reforma ha ido en el sentido de la diversificación de opciones y el aumento de las prestaciones económicas directas. En sentido contrario, en el País Vasco, el desarrollo del programa Auzolan, de empleo protegido o el reconocimiento de las empresas de inserción, y de forma muy especial los incentivos al empleo, han permitido desarrollar las alternativas laborales para una parte de los perceptores de renta mínima, que comenzó siendo prácticamente la única opción planteada. En Madrid, el Plan de Lucha contra la Exclusión preveía también una expansión sustantiva de los programas de empleo protegido desde los servicios públicos de empleo, aunque este compromiso todavía no se ha concretado en ninguna actuación. Quizás no pueda generalizarse a partir de estos casos una tendencia general, pero sí puede defenderse como hipótesis que se ha asumido la necesidad de diversificar las opciones para los perceptores incluyendo alternativas de empleo, de tal forma que pueda atenderse de un mejor modo la enorme diversidad de situaciones existentes en el espacio social de la exclusión en tantos aspectos, pero significativamente en cuanto a la relación con el mercado de trabajo.

Una escasa incidencia de las rentas mínimas en la pobreza extrema

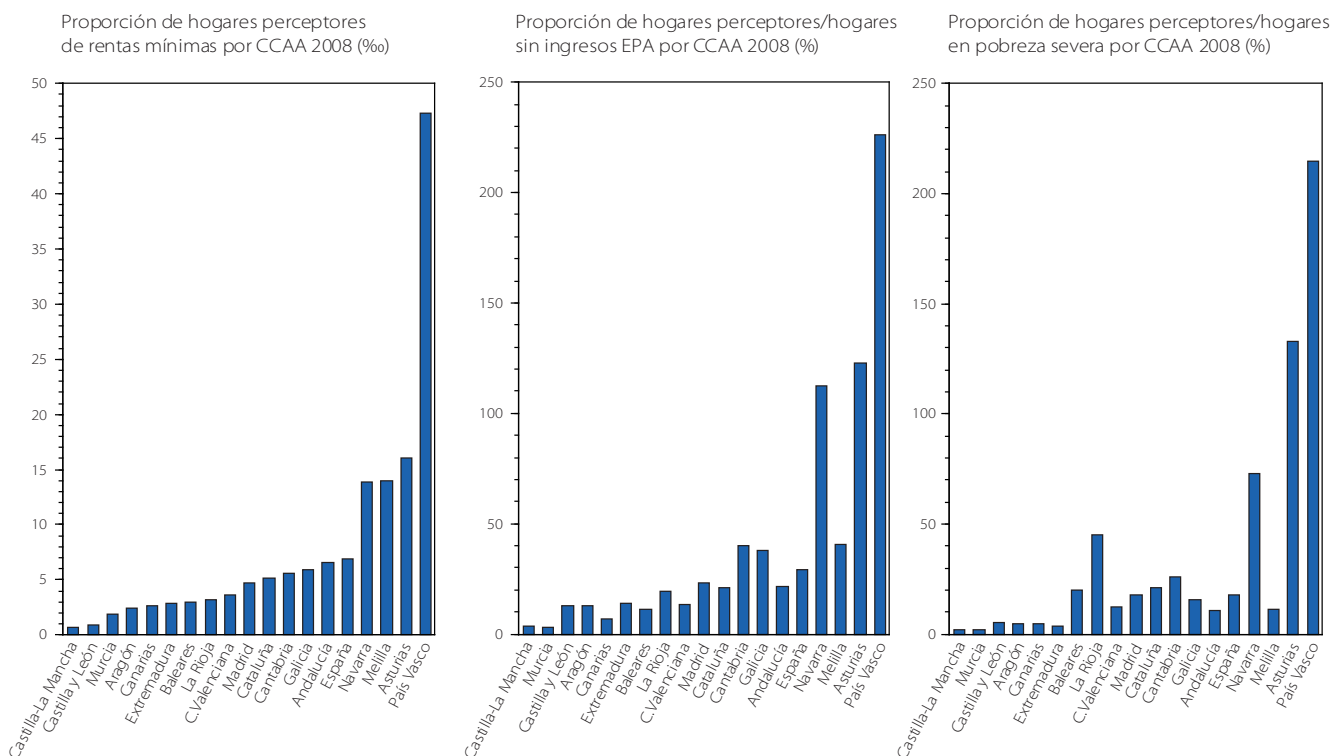
Dentro de todas estas limitaciones respecto de la garantía de ingresos mínimos en España, la baja cobertura de las rentas mínimas es sin duda la más significativa y en cierto sentido, el resultado de todas ellas.

Puede estimarse que las rentas mínimas llegaban en España a 7 de cada mil hogares, 114.157 perceptores en total en 2008. Incluso este exiguo nivel de incidencia general refleja mal la realidad porque uno de cada tres perceptores se encuentra en el País Vasco, un territorio en el que ningún indicador nos dice que sea donde más necesidad hay de estas prestaciones. En el extremo contrario, en los casos de Murcia o Castilla-La Mancha, por ejemplo, las rentas mínimas prácticamente no existen, sin llegar al 1‰ de la población.

En el gráfico siguiente hemos contrastado el volumen de perceptores con dos indicadores que pueden considerarse una razonable aproximación al nivel de necesidades:

- Los hogares entrevistados en la EPA que no disponen de un empleo, ni de ninguna pensión, ni de ninguna prestación o subsidio por desempleo. Para el conjunto del Estado, la cifra ha venido situándose en torno a los 300.000 hogares que nosotros llamamos aquí “hogares sin ingresos”⁶. La inmensa mayoría de las comunidades se encuentran en un nivel de cobertura inferior al 25% (el 28% para el conjunto de España).
- Los hogares situados bajo el umbral de pobreza severa –el 30% de la renta mediana equivalente del conjunto del país– en la ECV de 2007. Se han utilizado para ello los análisis realizados en el capítulo 2 sobre desigualdad, pobreza y privación, del VI Informe Foessa. Según este indicador, las rentas mínimas sólo pasarían de un 20% de cobertura en 5 comunidades autónomas y la media para el conjunto del Estado se situaría en el 17%.

Gráfico 6. Nivel de cobertura de las rentas mínimas por comunidades autónomas



Fuentes: Elaboración propia en base a datos del MSPS, de la ECV y de la EPA.

En algunas comunidades autónomas la cobertura supera el 100% de los “hogares sin ingresos” de la EPA porque las rentas mínimas también prevén complementar los ingresos bajos por trabajo o prestaciones. Se supera también en dos casos el 100% de los hogares

6 Este indicador presenta algunas anomalías en las comunidades pequeñas, como La Rioja, Cantabria o Navarra

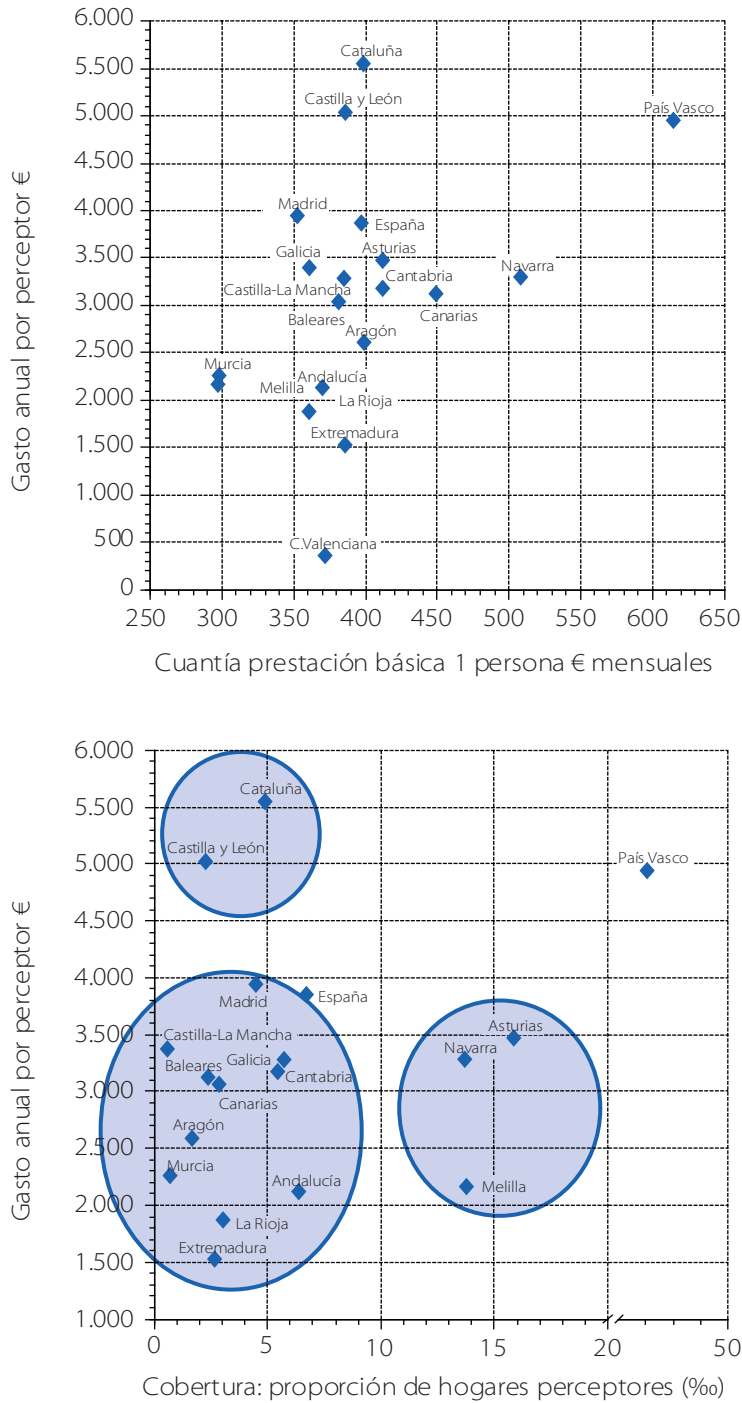
en pobreza severa porque los baremos están situados sistemáticamente por encima del umbral establecido para este análisis.

Parece razonable pensar que un nivel satisfactorio de estos programas en el conjunto del Estado podría haberse alcanzado antes de la crisis con unos 200.000 hogares más incorporados por encima de los 114.000 ya existentes. Si el gasto ejecutado en 2008 no llegó a los 450 millones de euros, habría que pensar en un presupuesto suplementario de unos 1.000 millones más para garantizar efectivamente el derecho a unos ingresos mínimos en España, al margen de las nuevas necesidades que ha desencadenado la crisis. En este cálculo no estaría incluida una buena parte de los costes de las actividades de inserción, ya que sólo los computan algunas comunidades. Lógicamente habría que pensar en ellas para una adecuada aplicación de las rentas mínimas, máxime cuando está enormemente extendido el consenso en torno a la importancia de las “políticas de activación”. En cualquier caso, estos cálculos, basados en datos tan insuficientes no pueden tomarse más que como una primera cifra de referencia cuyo contraste requeriría sin duda un estudio específico.

A veces se ha puesto la atención en los baremos establecidos en cada comunidad autónoma como elemento de referencia con vistas a conseguir una mínima armonización. Debemos reconocer de partida, tal como ya se ha dicho, que las rentas mínimas presentan en España unos baremos (y por tanto unas prestaciones) muy reducidos en la comparación internacional: en torno a la mitad del umbral de pobreza para una persona y en el nivel más bajo de toda la UE-15 para las parejas con tres hijos (Ayala 2000). Recientemente, EAPN ha destacado el caso de España, junto con Eslovaquia, Malta y Estonia, por la insuficiencia de las prestaciones para situar a los distintos tipos de hogares por encima del umbral de pobreza, resaltando así la inadecuación de estas cuantías (EAPN 2010).

Nuestro planteamiento es que este factor, a pesar de su relevancia, es incluso secundario en nuestro país ya que el déficit principal se encuentra en los niveles de cobertura: es ahí donde habría que incidir prioritariamente. En el gráfico siguiente puede verse cómo el baremo establecido tiene una relación más bien escasa con el dinero que finalmente se dedica a cada usuario. Las diferencias en cuanto a la calidad de las actividades de inserción y en la forma en la que se gestiona la permanencia en el programa (tiempo inicial de concesión, facilidad para las renovaciones, etc.), además de los problemas ya señalados de la información oficial, hacen que aunque el baremo para una persona (“prestación básica” en algunas normativas) se sitúa en la mayoría de las comunidades entre 350 y 400 €, el gasto total por cada usuario recorre un arco de 500 a 6.000 € en esas mismas comunidades.

Gráfico 7. Relación entre la cuantía de la prestación básica, el nivel de cobertura y el gasto por perceptor. 2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MTAS (II Plan de Inclusión del Reino de España) y del INE

El contraste entre el nivel de cobertura (proporción de hogares perceptores) y el gasto por perceptor (gráfico de la derecha), nos identificaría tres tipos de situaciones señaladas en el gráfico con los tres círculos:

- Comunidades generosas con unos pocos: tienen niveles de cobertura bajos pero canalizan un volumen alto de recursos para cada usuario (normalmente porque se incluyen aquí las actividades de inserción), a pesar de que el baremo establecido toma esos valores intermedios, en torno a los 400€. Los casos de Cataluña y Castilla y León nos estarían mostrando posiblemente la necesidad de una mayor coherencia en la recopilación de los datos.
- Comunidades con programas restrictivos: el gasto por usuario es reducido, entre 1.000 y 3.500 €, en parte porque algunas de ellas tienen baremos más bajos, en parte por otras características de la gestión (cómputo de ingresos, tiempo de concesión o calidad de las actividades de inserción). Aún con diferencias significativas entre ellas, el nivel de cobertura es bajo en todos los casos.
- La situación del País Vasco y, en menor nivel, de Asturias y de Navarra destaca en el gráfico por el nivel de cobertura comparativamente alto (aún con diferencias significativas entre una y otras). El caso de Melilla podría compararse a estos últimos, según estas cifras, porque aunque el nivel de gasto es menor, se vería parcialmente compensado en paridad de poder de compra. Si el coste por usuario no es mayor en algunos de estos casos puede ser porque no se incluyan actividades de inserción de un cierto calado: el Empleo Social Protegido sigue teniendo una importancia significativa en Navarra en términos de coste por usuario y el programa Auzolan empieza a tenerlo también en el País Vasco; las AES, ayudas de emergencia social, no se incluyen pero tienen una importancia significativa en esta comunidad como complemento de la prestación periódica⁷. En el caso de Navarra, el modelo de incorporaciones de corta estancia, aplicado especialmente a los inmigrantes, ha permitido expandir la cobertura con una incidencia menor en el aumento del coste.

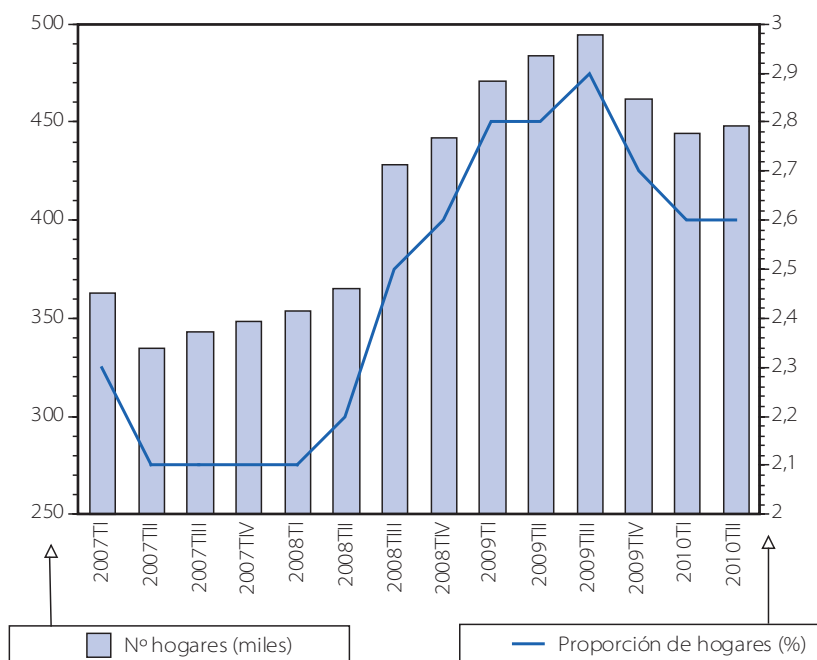
Estas fuertes diferencias entre comunidades autónomas quizás serían menos dramáticas si estuviéramos inmersos en un proceso de convergencia que las fuese aliviando en el tiempo. Este era el objetivo que planteaba ya el II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España: “promover criterios básicos comunes sobre requisitos y cuantías”, así como “incrementar los recursos presupuestarios y la cuantía económica de las RMI” (MTAS 2003). Sin embargo, no ha sido ésta la tendencia en los últimos años: lejos de reducirse, las diferencias se han incrementado y las rentas mínimas siguen estancadas en la mayor parte del Estado. Las comunidades que más claramente presentan una tendencia a mejorar la cobertura son en cierto sentido aquellas que partían de una mejor situación inicial.

⁷ Desde su inicio, se ha considerado “un rasgo importante del modelo vasco la opción por una aproximación multiprestacional al objetivo de garantía de unos recursos mínimos”. Aunque con fuertes oscilaciones, ocho de cada diez perceptores de Renta Básica han visto complementar sus ingresos con estas Ayudas de Emergencia Social (Sanzo 2001)

La respuesta a la crisis de las rentas mínimas

En el periodo anterior de crisis, entre 1992 y 1994, las rentas mínimas demostraron una escasa capacidad de respuesta al aumento de las necesidades económicas de una parte de la población. En ese momento, la juventud de estos programas pudo ser ciertamente un atenuante, ya que en la mayoría de los casos acababan de nacer y no contaban ni con la estructura administrativa, ni con la base presupuestaria, ni con el asentamiento social y político suficiente como para estar a la altura de las circunstancias. En 2008 ese atenuante no parece fácil de invocar. Sin embargo, la capacidad de respuesta de las rentas mínimas a la crisis económica ha sido tardía e insuficiente. El impacto del desempleo en la demanda potencial de rentas mínimas todavía era incipiente a comienzos de 2008 debido al efecto de las prestaciones y subsidios por desempleo, pero ya se debía haber apreciado plenamente a juzgar por los indicadores de “hogares sin ingresos” que se extraen de la EPA: para finales de 2008, su número había aumentado un 32% respecto del 2º trimestre de 2007. Esta tendencia ascendente se intensificó durante los tres trimestres siguientes en 2009, alcanzando casi el 3% de los hogares españoles.

Gráfico 8. Evolución del número de hogares sin ingresos (en los que nadie trabaja, ni recibe prestaciones por desempleo, ni pensiones)



Fuente: INE: EPA, resultados detallados, diversos trimestres.

Tabla 1. Evolución de las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas en España en 2008 y 2009: incremento sobre el año anterior (%)

	2008		2009	
	Gasto	Perceptores	Gasto	Perceptores
Andalucía	3,2	-2,4	60,4	48,0
Aragón	8,9	1,1	84,9	94,1
Asturias	22,6	2,8	28,9	20,2
Baleares	26,8	17,4	26,0	64,0
Canarias	75,1	-24,4	165,5	105,2
Cantabria	132,8	-38,9	97,2	96,7
Castilla y León	-4,6	4,1	22,2	23,0
Castilla-La Mancha	-1,1	8,3	45,2	40,2
Cataluña	6,4	8,7	43,4	61,0
C.Valenciana	-45,9	167,6	376,2	-39,5
Extremadura	48,1	133,6	23,5	33,5
Galicia	4,0	1,2	10,7	9,8
Madrid	-11,3	20,3	15,7	9,4
Murcia	38,5	29,0	84,2	110,0
Navarra	41,1	38,6	106,9	93,6
País Vasco	5,8	10,3	33,2	39,5
La Rioja	19,7	13,2	139,3	105,4
Melilla	0,6	18,6	16,5	-19,6
TOTAL	5,5	10,9	40,6	37,3

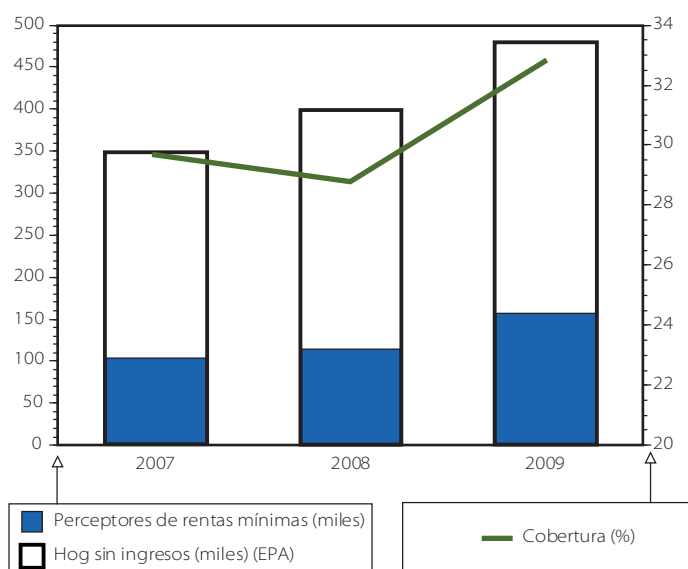
Fuente: Elaboración propia basado en los datos que el Ministerio de Salud y Política Social recoge de las comunidades autónomas

Durante el primer año de la crisis de empleo, el aumento de un 11% de perceptores responde más bien a la lenta dinámica de crecimiento que ha experimentado el conjunto, aunque normalmente explicable por unos pocos casos. Para atender a estos perceptores incluso el aumento de los recursos ha sido significativamente inferior, lo que pone de manifiesto una vez más la constricción presupuestaria que ha venido limitando el normal desarrollo de estos programas en la mayoría de las comunidades autónomas.

Los datos muestran incluso algunos casos esperpénticos en los que el número de perceptores se multiplicaba a la vez que se reducía significativamente el gasto. Esto posiblemente tenga que ver también con los problemas de coherencia en la información recogida: los criterios pueden cambiar no sólo entre comunidades autónomas, sino también en algunas de ellas, a lo largo del tiempo. De no ser así, lo que mostrarían estos datos es la insignificancia estructural de estos programas en la mayoría de los casos y la poca trascendencia social y política que pueden llegar a tener transformaciones radicales en su concepción (salvo para las personas afectadas lógicamente).

Sólo a partir de 2009 las rentas mínimas de las comunidades autónomas responden al impacto de la crisis, aumentando significativamente tanto el número de perceptores (37,3%) como el gasto realizado (40,6%). La cifra total de perceptores se eleva hasta casi los 157.000. En general, los mayores aumentos porcentuales los han experimentado comunidades autónomas con niveles previos de cobertura muy bajos (Aragón, Baleares, Cataluña, Extremadura, Murcia o La Rioja), lo que ha contribuido a disminuir ligeramente las diferencias territoriales en este ámbito. Sólo Navarra ha experimentado crecimientos importantes partiendo de niveles previos superiores a la media. Aún así, en términos absolutos, el País Vasco aporta uno de cada tres "nuevos usuarios"⁸, y entre Andalucía y Cataluña aportan otro, distribuyéndose el tercero entre las restantes comunidades. (MSPS 2010)

Gráfico 9. Cobertura de las rentas mínimas de las comunidades autónomas en relación al número de hogares sin ingresos (sin empleo, ni pensiones ni prestaciones por desempleo)



Fuente: Elaboración propia basado en los datos que recoge el Ministerio de Salud y Política Social de las comunidades autónomas

Esta expansión reciente de los programas de rentas mínimas no parece haber sido suficiente, sin embargo, para cubrir el aumento de las necesidades que ha significado la crisis económica. A pesar de que el incremento relativo en el número de perceptores es mayor que el de hogares sin ingresos que identifica la EPA⁹ y que por ello, la cobertura teórica de estas prestaciones habría subido ligeramente hasta el 33% que representa el gráfico, el volumen de hogares teóricamente no cubiertos (hogares sin ingresos menos perceptores de rentas mínimas) habría aumentado también en un 31%, llegando a los 320.000.

Estos datos nos ponen de manifiesto las potencialidades de esta última red de protección y la conveniencia de plantearse seriamente su refundación a nivel estatal.

⁸ En realidad nos referimos al aumento neto en el número de perceptores.

⁹ La EPA identifica los hogares que no tienen ninguna persona ocupada y en los que nadie recibe una pensión o una prestación o subsidio por desempleo.

Recomendaciones para el futuro

La arquitectura de prestaciones de mínimos que se ha ido montando y desarrollando en nuestro país en las últimas décadas está marcada muy notablemente por la diversidad (según los programas, los colectivos protegidos o los territorios en los que se desarrollan). Nunca fue diseñada como un sistema y por ello presenta múltiples problemas de articulación que le restan eficiencia a la hora de reducir la pobreza y de garantizar unos ingresos mínimos adecuados para toda la población. Esta diversidad de experiencias puede ser, sin embargo, una fuente de aprendizajes con vistas a mejoras futuras.

En relación con estas oportunidades de mejora, a finales de 2009, en un Foro Pro-Positivo para una Estrategia Inclusiva, en vísperas del Año Europeo contra la Pobreza y la Exclusión, más de dos centenares de profesionales, voluntarios e investigadores pertenecientes a diversas universidades, ONG y administraciones públicas de todo el Estado, elaboraban una declaración (VAA 2009) en la que solicitaban, respecto de la garantía de ingresos:

A la Administración Central del Estado

- *Comprometerse* en el objetivo de garantizar unos ingresos adecuados para todos los ciudadanos y ciudadanas de forma que nadie se encuentre por debajo de una renta equivalente de 600 € (según la composición del hogar):
 - Reformando y articulando el sistema de garantía de ingresos mínimos, desde el subsidio por desempleo o los complementos de mínimos de pensiones hasta las pensiones no contributivas;
 - Ampliando las modalidades de protección, con una atención especial a los hogares con menores de forma que pueda romperse el ciclo de reproducción de la pobreza.
 - Y participando, en coordinación con las comunidades autónomas, en la consolidación del sistema de rentas mínimas autonómicas, en especial en la dimensión financiera. La articulación de este sistema con las modalidades generales de protección de la Seguridad Social y de la protección al desempleo resulta fundamental.
 - Este conjunto de actuaciones debería desarrollarse en un contexto de superación de la actual fragmentación y dispersión del sistema de prestaciones de garantía.
- *Mantener* el esfuerzo en la mejora progresiva de las pensiones mínimas y del salario mínimo.

A las comunidades autónomas

- *Desarrollar*, en coordinación con la Administración del Estado, un sistema de rentas mínimas autonómicas que garantice, desde una perspectiva de derecho, unos ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas de toda la población. Este sistema deberá tener en cuenta las experiencias históricas de las distintas comunidades autónomas, particularmente en lo relativo a los aspectos siguientes:
 - La aplicación del doble derecho a una prestación de garantía y a acciones de apoyo a la inserción, desligando la gestión del sistema de prestaciones de la aplicación de las políticas de inserción, tanto en su dimensión social como laboral. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que tanto la población objeto de atención de ambos tipos de actuaciones como las lógicas y modalidades de aplicación de estos derechos resultan diferentes. Habría que considerar especialmente la situación de las personas que no tienen posibilidades de acceso al empleo, garantizándoles una modalidad de protección no sujeta a controles periódicos ni a exigencias asociadas a un objetivo imposible de inserción laboral, sin perjuicio de la necesidad de seguir garantizando su acceso a los programas generales de apoyo de los servicios sociales.
 - La consideración de un sistema múltiple de prestaciones que incorpore actuaciones orientadas a la cobertura de las necesidades básicas pero también a hacer frente a gastos especiales necesarios para superar la pobreza y el riesgo de exclusión.
 - La introducción de mecanismos de bonificación al empleo.

En una línea muy parecida, y prácticamente al mismo tiempo, la Comisión Europea publicaba un informe de síntesis sobre los programas de ingresos mínimos, realizado a partir de los trabajos de la Red Europea de Expertos Independientes Nacionales sobre Exclusión Social. En dicho informe se plantean detalladamente una serie de sugerencias sobre la adecuación de estos programas, sobre la actualización de las cuantías, sobre la cobertura, la falta de acceso, los desincentivos, la inclusión activa, el seguimiento y la respuesta a la crisis (Frazer y Marlier 2009):

Adecuación

1. Acuerdo de la Comisión Europea y los Estados miembro en unos criterios comunes que ayuden a los Estados a asegurar que los programas de ingresos mínimos cumplen los requerimientos de la Recomendación del Consejo de la UE de 1992 y que sirvan de base para su seguimiento, adoptando una Directiva Marco de la UE sobre la adecuación de los programas de ingresos mínimos.

2. Consenso nacional sobre el nivel de ingresos mínimos necesario en un país para que todos puedan mantener un nivel de vida compatible con la dignidad humana y para situarse fuera de la pobreza y la exclusión social.
3. Que la acción combinada de los ingresos mínimos y otras medidas políticas sitúen a las personas por encima del 60% de la renta mediana equivalente en un determinado plazo de tiempo, cumpliendo así la Recomendación del Parlamento Europeo de 2009 de que “la asistencia social provea unos ingresos mínimos adecuados para una vida digna, al menos a un nivel que esté por encima del ‘umbral de riesgo de pobreza’”

Actualización de la cuantía

4. Un mecanismo transparente y efectivo para actualizar el nivel de los ingresos mínimos para adecuarlo a la inflación y al aumento de los estándares de vida.

Cobertura

5. Simplificar los sistemas complejos (fragmentarios) y desarrollar un sistema más omnicompreensivo de cobertura.
6. Mejorar la cobertura de los grupos sociales más significativos en situación de pobreza: personas sin domicilio fijo, refugiados, solicitantes de asilo, inmigrantes indocumentados y personas de la comunidad gitana.

Falta de acceso efectivo (non-take-up):

7. Supervisar la evolución de los grupos que no acceden a los programas de ingresos mínimos, pudiendo tener derecho a los mismos, contactándoles proactivamente para examinar sus derechos potenciales, evitando procesos de discriminación y racismo.
8. Difundir ejemplos de actuaciones exitosas para mejorar el acceso efectivo.

Desincentivos:

9. Eliminar los desincentivos para aceptar un empleo, asegurando que los que trabajan tengan ingresos por encima del nivel de pobreza y garantizando la adecuación de los programas de ingresos mínimos.

Enlazando los tres pilares de la “inclusión activa”:

10. Dirigir medidas de activación laboral a los perceptores de ingresos mínimos, con un sistema más personalizado y omnicompreensivo de apoyo.
11. Garantizar el acceso de los perceptores de ingresos mínimos a servicios de calidad.

12. Difundir los buenos ejemplos de articulación de los programas de ingresos mínimos con las medidas de activación laboral y los servicios de calidad.

Seguimiento e información

13. Establecer un sistema transparente para hacer el seguimiento e informar sobre el rol que juegan los programas de ingresos mínimos en garantizar que toda la ciudadanía tenga los medios y servicios necesario para vivir con dignidad.
14. Que el Sistema de Información Mutua sobre Protección Social (MISSOC) documente sistemáticamente la evolución de los programas de garantía de ingresos mínimos en cada país.
15. Implicar activamente a los perceptores en el seguimiento regular de estos programas.

Crisis económica y financiera

16. Reflejar el relevante rol que estos programas han jugado tanto en la protección de los sectores más vulnerables como estabilizadores económicos automáticos.¹⁰

Para el caso concreto de España, el informe de valoración realizado explicita “la necesidad de coordinar diferentes programas y de que pueda existir un tránsito flexible entre prestaciones y ocupación con el fin de convertir el actual ‘agregado’ de programas asistenciales en un ‘sistema’ coherente”. Se defiende la expansión de estos programas para acabar con las “situaciones no protegidas” y para lograr una “cierta convergencia en cuanto a la intensidad protectora de forma que las prestaciones se acerquen progresivamente a los umbrales de pobreza relativa”, así como la mejora de “las prestaciones de paro asistencial para favorecer la *flexiseguridad*”. Finalmente se apuesta por un modelo de “activación selectiva, realista y adaptada a los distintos colectivos en situación de riesgo de exclusión” (Rodríguez Cabrero 2009).

También desde los sectores más cercanos a la intervención directa en la lucha contra la exclusión, como son las entidades del Tercer Sector de Acción Social¹¹, se ha señalado la prioridad para España de “erradicar la pobreza en sus formas más severas, así como reducir de modo drástico la pobreza infantil”, y de “articular y profundizar la red de prestaciones mínimas garantizando un sistema de ingresos mínimos para el conjunto del Estado, dando coherencia a los sistemas existentes actualmente y ampliando su cobertura (pensiones no contributivas, rentas mínimas de inserción, subsidios de desempleo, PRODI)”. Defienden en concreto el establecimiento de “un sistema de ingresos mínimos como derecho garantizado para todo ciudadano”, con las siguientes características (Fresno y Tsolakis 2010):

10 Resumen y traducción propia.

11 La Convención del Tercer Sector de Acción Social en España se reunió en Madrid el 30 de septiembre de 2010, convocada por EAPN-España, La Plataforma de Voluntariado de España y la Plataforma de ONG de Acción Social para discutir una estrategia de inclusión social para España en el próximo periodo 2010-2020.

- Cobertura suficiente y dotación económica adecuada (mínimo de 600€ por persona equivalente).
- Flexible para adaptarse a las distintas circunstancias y peculiaridades de sus beneficiarios.
- De acceso simple y ágil.
- De gestión eficaz, que evite demoras.
- Transparente en la información.
- Con un flujo correcto entre la protección y el acceso al mercado de trabajo.
- Con programas de complemento salarial.
- Con complementos de apoyo social, familiar, etc.

Puede concluirse pues que existe una amplia coincidencia en cuanto a las líneas de actuación que se necesitarían desarrollar en este ámbito de la garantía de ingresos en nuestro país. La puesta en marcha de todos estos diferentes dispositivos durante las últimas décadas debería continuarse ahora con un proceso de revisión y reforma de los mismos que mejore su eficacia en la reducción de la pobreza y la exclusión social, logrando así un efecto significativo en el logro de una sociedad más cohesionada y más inclusiva. Parece clara pues cual debería ser la agenda de la reforma en este ámbito.

3. Recomendaciones bibliográficas

- AGUILAR, M., LAPARRA, M. Y GAVIRIA, M. (1995) *La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*, Ed. Euroamérica, Madrid.
- AYALA, L. (2000) "Las rentas mínimas en el Estado de Bienestar español" en Muñoz del Bustillo, R. *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Ed. Alianza, Madrid.
- AYALA, L. Y CANTÓ O. (2009) "Crisis y protección social", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- AYALA, L. Y PALACIO, J. I. (2000) "Hogares de baja renta en España: caracterización y determinantes", en *Revista de Economía Aplicada*, vol.VIII, nº23, 2000, pp. 35-70, Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- EAPN (2010) *Adequacy of Minimum Income in the EU*, European Anti-poverty Network, Bruselas.
- EAPN (2010) *Working document on a Framework Directive on Minimum Income*, European Anti-poverty Network, Bruselas.

- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA (2001) "Joint report on social inclusion". Commission of the European Communities: 25, Bruselas.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA Y DEL CONSEJO (2004) "Joint report by the Commission and the Council on social inclusion", Council of the European Union: 216, Bruselas.
- FRAZER, H. Y MARLIER, E. (2009) *Minimum Income Schemes Across EU Member States. Synthesis Report*, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Comisión Europea, Bruselas.
- FRESNO, J.M. Y TSOLAKIS, A. (2010) *Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una estrategia de inclusión social 2020 en España*, EAPN-España, Plataforma de Voluntariado de España. Plataforma de ONG de Acción Social. Madrid.
- LAPARRA, M. (2005) "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España." en *Documentación Social* (135), Cáritas, Madrid.
- LAPARRA, M., CORERA, C., GARCÍA, C., MACÍAS, A. , ORTE, P. Y GARCÍA SERRANO, C. (2003) *La garantía de ingresos mínimos en Navarra. Un estudio evaluativo de la Renta Básica 1990-2001*, Departamento de Bienestar Social Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, Pamplona.
- LAPARRA, M., GONZÁLEZ, R. Y GARCÍA, A. (2004) "Proyecto Qualitas: calidad del empleo y precariedad laboral en Navarra", ALTER Grupo de Investigación. Departamento de Trabajo Social, Universidad Pública de Navarra, Servicio Navarro de Empleo, Pamplona.
- MSPS (2010) *Informe sobre las Rentas Mínimas de Inserción 2009*, Ministerio de Sanidad y Política Social. Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia, Madrid.
- MTAS, COORD. (2003) "II Plan Nacional de Acción para la inclusión social del Reino de España. Julio 2003- julio 2005", Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2009) *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Comisión Europea, Bruselas.
- SANZO, L. (2001) "La política de lucha contra la pobreza en Euskadi" en Moreno, L., *Pobreza y exclusión: La 'malla de seguridad' en España*, Colección Politeia, CSIC, Madrid.
- SERRANO, A. Y ARRIBA, A. (1998) *¿Pobres o excluidos? El ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid.
- SERRANO, A. Y ARRIBA, A. (2001) "El ingreso madrileño de integración: revisando sus características y algunos tópicos" en Moreno, L., *Pobreza y exclusión: La 'malla de seguridad' en España*, Colección Politeia, CSIC, Madrid.

- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA (1999) *La protection sociale dans les États membres de L'Union Européene*, Bruselas.
- V.V.AA., FORO PRO-POSITIVO PARA UNA ESTRATEGIA INCLUSIVA (2009) "Declaración de entidades sociales, profesionales y personal investigador por una estrategia inclusiva, durante y después de la crisis." Catedra UNESCO de Ciudadanía, Universidad Pública de Navarra, Pamplona.

Activación de las personas con especiales dificultades de acceso al empleo



Activación de las personas con especiales dificultades de acceso al empleo¹

Begoña Pérez Eransus
Universidad Pública de Navarra

1. Diagnóstico de la problemática

Una aproximación a las políticas de activación

En los últimos años se está realizando un importante esfuerzo por coordinar las políticas sociales y de empleo con el fin de favorecer el acceso al mercado laboral de los colectivos que quedan al margen a través del diseño de lo que ha venido a denominarse *políticas de activación*. Esta denominación, frente a las medidas “pasivas” de protección económica, describe aquellos programas de formación y empleo que tienen la finalidad de facilitar la vuelta al mercado laboral de los desempleados (Pérez 2005).

Las políticas de activación en su origen en los años setenta, denominaban acciones de reciclaje profesional y orientación laboral diseñadas con el fin de que los trabajadores que ya estaban en el mercado, o se encontraban temporalmente en desempleo, pudieran adaptarse de forma ágil a las necesidades del nuevo contexto económico. Posteriormente la extensión de las políticas de activación en Europa, en los ochenta, vino de la mano de su orientación a determinados colectivos que habían sido especialmente afectados por la crisis de empleo: desempleados de edad avanzada y jóvenes que nunca habían accedido a su primer empleo. En estos casos, la formación y los programas de empleo público permitían acortar la distancia existente entre su nivel de cualificación y los requerimientos del mercado laboral. No fue hasta los años noventa, con la fuerte expansión del empleo en Europa, cuando el principal desafío para la activación lo constituyeron aquellos colectivos en situación de pobreza y exclusión social que permanecían en la asistencia y presentan niveles más bajos de empleabilidad.

En los últimos años, atendiendo a las evaluaciones de los programas de activación destinados a población excluida que muestran la baja empleabilidad de algunos colectivos, se defiende una concepción más amplia del término activación que trata de trascender el ámbito de lo laboral incluyendo ámbitos como el de la participación social, las relaciones sociales o el ocio. Bajo esta concepción, las políticas de activación estarían orientadas a

¹ Este texto ha sido elaborado a partir de otro más amplio publicado en Jaraiz, G. (Coord.) (2009) *Actuar ante la exclusión*. Fundación FOES-SA, Colección de Estudios Sociales, Madrid.

favorecer el aumento de la participación social de las personas excluidas. Esta última definición de activación la acercan más a otros conceptos de mayor tradición en el ámbito de la intervención social con población en situación de dificultad como puede ser el de *inserción o incorporación social*. En ambos casos se hace referencia a aquellos procesos de acompañamiento social que buscan la promoción de la autonomía de las personas a través de la mejora de sus condiciones de vida y sus capacidades (Gaviria *et al.* 1991). En este caso también se entiende que el proceso de inserción o incorporación trasciende al ámbito laboral y hace referencia a una sinergia de recursos que incluyen además la adquisición de habilidades sociales, la solución de problemáticas sociales, el acceso a los sistemas de protección social.

Entre el colectivo de expertos existe consenso en torno a la defensa de una definición amplia de activación que incluya aspectos más allá de la vuelta al mercado laboral. Se entiende que la activación trata de mejorar la participación social de las personas en situación de exclusión social o vulnerabilidad (aunque quizás no sea viable siempre ni recomendable incluso en todos los casos). Por ello debe diseñarse en base a diagnósticos personalizados que tengan en cuenta las distintas problemáticas de la persona o el hogar así como los diversos niveles de empleabilidad.

A pesar de este consenso, se evidencia una gran escasez de recursos de activación al margen de los vinculados con la formación o la búsqueda de empleo normalizado. Resulta complejo dentro del sector público legitimar y poner en marcha recursos de carácter social, ocupacional, o de acompañamiento social.

En cualquier caso, según la opinión de los expertos, el terreno de las rentas mínimas y en general el de los servicios sociales sigue siendo un terreno ambiguo en el que el reconocimiento de derechos es todavía desigual en cuanto a territorios y prestaciones. Sigue existiendo, incluso en aquellas comunidades en las que se ha producido el reconocimiento de derecho a la renta mínima, cierta utilización discrecional en la información y acceso a la misma, así como a todos los recursos de inserción o activación vinculados a ella. De este modo, se encuentran, entre los profesionales que constituyen puerta de acceso a servicios y prestaciones distintas formas de utilización de los recursos como "doble derecho" o como "contraprestación". Sin duda se establece una valoración positiva del reconocimiento de derecho como una manera de avanzar en la línea reconocimiento de la activación como doble derecho aunque para ello sea preciso también mejorar la oferta de recursos de inserción todavía limitada.

En el contexto actual de crisis económica se alerta sobre la escasa capacidad de cobertura de estas prestaciones y la imposibilidad de incluir en los contratos de inserción de objetivos basados en la inserción laboral. La lenta capacidad de reacción de las rentas mínimas y sus limitaciones presupuestarias llevan a las personas en peor situación a dispositivos asistenciales del tejido social de respuesta más rápida.

Se destaca igualmente la convivencia actual en la demanda de programas de renta mínima de colectivos con necesidades económicas y de empleo (sin otro tipo de problemá-

ticas) con colectivos de mayor exclusión en las que confluyen múltiples problemáticas. Esto está desbordando a buena parte de la acción del conjunto del sector y por tanto se están priorizando las acciones de asistencia más urgentes y se alerta sobre la posibilidad de un posible efecto “desplazamiento” de los colectivos más excluidos.

La activación como herramienta de lucha contra la exclusión social

El empleo se fue constituyendo a lo largo del siglo XX como uno de los principales vínculos de integración social en nuestra sociedad. De este modo, el salario facilita la subsistencia, pero además desde la revolución industrial, nuestro sistema de bienestar se ha construido en torno al empleo. El contrato laboral no sólo se convertía en una fuente de ingresos estables y medianamente elevados (facilitando el acceso a la propiedad de la vivienda y el consumo), sino que además conllevaba el acceso a una serie de derechos sociales generalizados como son la educación, la salud y las prestaciones sociales en caso de jubilación, enfermedad, viudedad o desempleo. De esta forma el empleo estable, de al menos una persona en cada familia, se constituía en factor de integración social para el conjunto de sus miembros. La segunda función del empleo como parte de un modelo de integración social ha sido la de ser generadora de reconocimiento social, de identidad social. Las personas se han definido, en parte, por su aportación a la sociedad, se reconocen a sí mismas y son reconocidas por los demás en relación con el empleo que ocupan.

El potencial integrador del empleo fue asumido desde sus orígenes por los servicios sociales públicos que dedican parte de su esfuerzo a favorecer el acceso al empleo de las personas vinculadas con la asistencia. A menudo, incluso constituyéndose ellos mismos en dispositivos de intermediación con el mercado laboral y en ocasiones, colaborando con otros organismos públicos o de iniciativa social en el diseño de fórmulas de orientación, formación o contratación especialmente adaptadas a las características de la población en la asistencia. En el seno de estas nuevas experiencias de inserción laboral (empleo protegido, dispositivos de formación, empresas de inserción) se descubren nuevos potenciales rehabilitadores del empleo entendido como un entorno adecuado para la formación en habilidades sociales y laborales, la creación de relaciones sociales e incluso como mecanismo terapéutico relacionado con la superación de determinadas situaciones de aislamiento social, enfermedades mentales o dependencias (Aguilar *et al.* 1989).

Existen múltiples potencialidades que ofrece la creación de puestos de trabajo de inserción en la intervención con personas en situación de exclusión:

- Desde el punto de vista de la protección económica, el acceso a dispositivos de empleo suele suponer una percepción económica mayor que la de las rentas mínimas y además el periodo trabajado en ocasiones da derecho a prestaciones por enfermedad y desempleo con lo que se prolonga la protección económica de las familias.
- Desde el punto de vista de la inserción laboral el desempeño de un puesto de trabajo permite adquirir cualificación, formación y experiencia laboral que mejo-

ran la empleabilidad de las personas excluidas. Para algunas personas supone la adquisición de hábitos laborales y sociales que no se han adquirido previamente y un mejor conocimiento del mercado y las relaciones laborales. Se pueden trabajar aspectos tales como la puntualidad, el respeto por las normas, la gestión de conflictos, comunicación personal y otras habilidades sociales.

- Es preciso considerar que la cantidad económica percibida se obtiene como fruto del propio trabajo, por lo que se estimulan los procesos de autoestima y dignificación de la persona. Además el acceso a un empleo facilita la ruptura de procesos de dependencia y de cronificación en el estatus de asistido; aún más cuanto mayor sea la utilidad social del trabajo realizado y/o la de sus contenidos cualificantes.
- Hay que valorar también el efecto terapéutico y cualificador que puede tener el propio empleo en el itinerario de inserción: sentimiento de utilidad y desarrollo de nuevas relaciones sociales más positivas. Así como la motivación que supone la expectativa de una salida laboral para el aprovechamiento de otro tipo de actuaciones previas (superación de conflictos, deshabitación de dependencias y otras.)
- Por último, en la medida que estas actividades de inserción laboral vayan acompañadas de acciones de acompañamiento social mejoraran sus efectos en la inserción social de la persona. De esta forma, en el “entorno proyecto” (Gaviria *et al.* 1991) la relación de cercanía que se establece entre profesionales sociales y participantes permite la exteriorización de sentimientos y problemáticas de manera espontánea. En los proyectos de empleo es totalmente distinta y de hecho puede ser más positiva que la relación profesional-usuario tradicional que se establece en los servicios sociales basados. En este sentido son destacables la disponibilidad del tiempo, el contacto informal, la no necesidad de articular la demanda, una menor desigualdad entre profesionales y usuarios, el hecho de tener una tarea laboral común. En torno a la actividad laboral se comparten los problemas de unos y otros e incluso se compensan en función de la flexibilidad, el compañerismo y la espontaneidad de la intervención así como de la personalización de las relaciones.

Estas son algunas de las razones que legitiman la larga trayectoria de trabajo existente en torno al diseño de fórmulas de empleo para colectivos en dificultad, que o bien culminen los procesos de incorporación, o bien se conviertan en espacios adecuados para la intervención social.

Iniciativas de inserción-activación promovidas desde las entidades sociales

A pesar de las bondades del trabajo de inserción en torno a actividades laborales, éste es un recurso de difícil utilización. En contextos de escasez del empleo como el actual la acción social ve mermada casi por completo su capacidad de utilizar el acceso al empleo normalizado como herramienta de intervención. Surge así la paradoja de tener que trabajar por la inserción socio-laboral de las personas que acuden a los servicios sin tener la capacidad de ofrecer oportunidades de empleo (normalizado o protegido). Por otro lado, se constata que incluso en momentos de crecimiento económico y descenso del desempleo ha persistido la dificultad de determinados colectivos para acceder al mercado laboral normalizado.

A pesar de ello, la utilización del empleo como recurso de intervención al margen de la coyuntura económica ha podido producirse gracias al desarrollo por parte del tejido asociativo de oportunidades laborales específicamente diseñadas para colectivos en situación de exclusión en entornos protegidos. Han surgido en los últimos años numerosas iniciativas promovidas desde el sector no lucrativo bajo distintas fórmulas, empresas sociales, proyectos de inserción, centros ocupacionales y similares. Estas iniciativas tratan de conciliar la lógica empresarial con la social al poner en marcha una actividad económica de mercado y a su vez generar oportunidades de empleo flexibles que den cabida a las características de las personas en situación de exclusión. Y es que una de las explicaciones de la baja eficacia de la activación en este ámbito reside precisamente en no contemplar las especiales características de los participantes. La presencia de problemas de índole social, familiar, físico o psicológico explica la baja empleabilidad de los participantes e incluso suele obstaculizar su participación también en los programas de activación si no se establecen las condiciones necesarias para favorecerla (Pérez 2005). Por ello es importante la experimentación en un contexto de trabajo más adecuado y adaptado como el generado por las distintas iniciativas de carácter transitorio.

No podemos obviar aquí que la existencia de estas oportunidades laborales “protegidas” también ha sido objeto de algunos cuestionamientos y es que lo que en muchos casos se contemplaba en su origen como iniciativas de inserción o activación de carácter transitorio para facilitar la vuelta al empleo se ha convertido, para algunas personas, en una situación permanente. De este modo, hay personas que se encuentran vinculadas a un mercado de trabajo secundario y por tanto con el riesgo de que se produzca un distanciamiento de las potencialidades integradoras del empleo normalizado (Castel 1997).

2. Descripción de las diferentes posturas

La ambigüedad de la estrategia activadora

En los últimos años el protagonismo de las políticas de activación en la lucha contra la exclusión social ha suscitado importantes cuestionamientos en torno a su verdadera finalidad, protectora o disuasoria, y sobre todo, en relación con su eficacia en la lucha contra la pobreza y la exclusión social (Pérez 2005).

¿Son medidas que complementan la protección económica y por tanto suponen un mayor esfuerzo por favorecer la vuelta al mercado laboral de las personas que quedan al margen? o ¿son medidas que sustituyen a dispositivos asistenciales pre-existentes deteriorando la protección económica de los colectivos más vulnerables y recortando sus derechos sociales?

Resulta sorprendente observar como la eficacia de la estrategia activadora está siendo defendida desde diversos posicionamientos ideológicos bajo argumentos bien distintos.

- Por un lado, los constreñimientos financieros y los cuestionamientos que surgen acerca de la eficacia del Estado de bienestar han motivado la creciente introducción de condicionamientos de carácter laboral en el nivel de garantía de ingresos asistencial. Este hecho se basa en la idea de que es preciso aumentar la responsabilidad individual en la solución de las situaciones de dificultad social y acabar con la dependencia de las prestaciones.
- Por otro lado, desde la larga trayectoria de intervención social con personas en situación de pobreza y exclusión social se considera el acceso al empleo como una valiosa herramienta de integración social en la medida que el empleo, además de ser una forma de subsistencia económica, favorece el acceso a las prestaciones sociales, la vivienda, el consumo y las relaciones sociales.

De este modo, podemos encontrar una gran heterogeneidad de estrategias de activación en el ámbito nacional, regional y local en función de los objetivos que persiguen, la forma que adoptan, la población a la que van destinadas y sobre todo, su impacto en la mejora de las condiciones de vida de la población más excluida. Bajo el término activación se están incluyendo prácticas tan distintas como las derivadas de la lógica punitiva que tienen como finalidad reducir el volumen de personas en la asistencia y se articulan en torno a la sustitución de ayudas económicas por dispositivos de intermediación con el mercado laboral; programas de cualificación laboral destinadas a grandes grupos de desempleados; o programas de inserción laboral desarrollados en entornos protegidos (empleo público, empresas de inserción talleres ocupacionales). En este sentido, en el conjunto de países europeos encontramos multiplicidad de iniciativas destinadas adaptar la estrategia de activación a la población excluida con el fin de mejorar su eficacia teniendo en cuenta las características de los participantes. Es el caso de la tradición francesa de inserción que ha favorecido la creación de una red de dispositivos de empleo al

margen del mercado normalizado (empresas de inserción, empleo tutelado, agencias de colocación) exclusivamente adaptada a la realidad de la exclusión. También en los países del norte de Europa se ha producido un importante esfuerzo de adaptación de los proyectos de activación destinado a dar cabida a los colectivos más alejados del empleo incluso sustituyendo en ocasiones el contenido laboral de la activación por contenidos de carácter participativo y social (Pérez 2005).

Las transformaciones del mercado de trabajo en las últimas décadas han supuesto el crecimiento del empleo en general, pero en muchas ocasiones, y en especial para los sectores con menor formación, se ha tratado de empleos precarios, de baja calidad, de duración limitada y de escasa remuneración. Esto ha extendido una realidad que venía de antiguo en nuestro país: la relación habitual con el mundo del trabajo incluso de buena parte de los sectores socialmente más excluidos.

El empleo por sí sólo no garantiza la integración. En ocasiones incluso se trata de auténticos empleos de exclusión que poco aportan al bienestar de estas personas y que consumen una parte importante del tiempo y de las energías de la población excluida.

Se vislumbra un escenario negativo como resultado de la crisis debido a que la necesidad de creación y mantenimiento del empleo intensificará el fenómeno de la precariedad laboral. Igualmente la limitación de los recursos públicos hace que resulte complejo plantear programas de activación con vocación cualificante y por tanto de mayor coste.

En este contexto de crisis económica, escasez de empleo y cuestionamiento del elevado gasto social, los programas de activación recobran protagonismo. Sin embargo, se comprueba también el antagonismo de los argumentos que los defienden que van desde su eficacia preventiva frente a la exclusión social, hasta su menor coste frente a la protección pasiva del desempleo.

Por este motivo es preciso descender al nivel de las estrategias concretas y los programas para valorar su verdadera eficacia frente a la exclusión social. Esta valoración únicamente puede realizarse a través del análisis pormenorizado de los programas, sus objetivos, las características de los participantes y sobre todos los resultados obtenidos en términos de integración social de las personas en situación de dificultad social. Resulta necesario por tanto diferenciar si la activación se articula en programas de empleo, formación u orientación. A este respecto la experiencia muestra que los programas más eficaces son aquellos diseñados en el largo plazo que vinculan la cualificación laboral con salidas laborales específicas. También es preciso valorar si es generalizada o se adapta a las características de los participantes en cuyo caso parecen obtenerse mejores resultados. Por último, habría que analizar en cada caso si la activación es un recurso que complementa la protección económica reforzándose mutuamente o si por el contrario la no realización de las acciones (de activación) conlleva algún tipo de riesgo en la protección económica.

La pérdida del potencial integrador del empleo: desempleo y precariedad

El modelo de integración social centrado en el empleo descrito anteriormente entró en crisis a partir de los años setenta con los cambios acaecidos en la estructura productiva y las transformaciones del mercado de trabajo. La flexibilidad que requiere el aumento de competitividad y la globalización de la economía ha provocado un aumento de la inestabilidad laboral generando problemáticas estructurales como el desempleo de larga duración o la extensión del empleo precario.

En la actualidad asistimos a una situación en la que el empleo sufre la presión del sistema económico hacia su reducción o, al menos, su no crecimiento y mientras que la población masculina se aferra a él como su fuente de seguridad e identidad, las mujeres, los jóvenes y el colectivo inmigrante tratan de abrirse paso hacia él como forma de romper con la subordinación.

En nuestro país los niveles elevados de desempleo y precariedad han convivido con un nivel de protección familiar que hasta ahora ha atenuado en gran medida la aparición de la exclusión social. La existencia de desempleo o precariedad de algunos miembros de la familia (hijos/mujer) solía verse compensada por la presencia de al menos un empleo estable y bien retribuido en el hogar. Sin embargo, en la actual crisis aumenta el número de nuevos tipos de hogares en los que el desempleo afecta a las personas principales: hogares monoparentales, hogares de personas inmigrantes y hogares recién formados son situaciones especialmente vulnerables.

Ante la pérdida del potencial integrador del empleo, se pone en cuestión la eficacia de su utilización como mecanismo de integración con la población excluida. ¿Cualquier empleo integra? Las condiciones de explotación de algunos empleos lejos de favorecer la integración estarían empeorando la situación de exclusión de algunos hogares. Es preciso por tanto repensar las estrategias de activación con los más vulnerables.

En este contexto algunos dispositivos de activación (empleos protegidos, empresas de inserción) tienen condiciones que se asemejan a los puestos disponibles en el mercado, (en términos de bajos salarios y escasa capacidad cualificante); mientras que los dispositivos de orientación y colocación suelen favorecer el acceso a empleos no cualificados e inestables. De este modo, muchos de estos recursos de empleo acaban siendo de poca eficacia debido a que no aportan ningún valor añadido respecto a la precariedad laboral disponible en el mercado (salvo la flexibilidad de ritmos y contenidos laborales y una gestión comprensiva de las relaciones laborales y humanas). Es preciso por tanto avanzar en el diseño de recursos, probablemente de mayor coste, que propicien una cualificación a más largo plazo que permita mejorar el nivel de empleabilidad de los participantes. De esta forma, el carácter cualificante de la activación permitiría el acceso a otro tipo de empleos y la verdadera superación de la precariedad.

Estrategias de activación en una situación de crisis

La actual crisis económica constituye un contexto especialmente duro para la población excluida. Muchos trabajadores precarios están perdiendo sus empleos e inician procesos de exclusión social. Estos colectivos resultan prioritarios para los servicios de empleo y los servicios sociales y puede producirse un riesgo de desplazamiento de los colectivos con menor empleabilidad.

En este escenario de destrucción de empleo resulta complejo establecer medidas eficaces frente a la exclusión social que pasen por la creación de oportunidades laborales, por ello, el mantenimiento de políticas redistributivas que compensen los procesos de pérdida de ingresos constituyen un elemento de carácter prioritario.

Sin duda la heterogeneidad de situaciones dentro de la exclusión social requiere estrategias de activación individuales que partan de diagnósticos específicos de empleabilidad, problemáticas, potencialidades, etc. Partiendo de estos diagnósticos pueden diseñarse recursos que respondan a las características sociales y laborales de varias situaciones (de carácter social, ocupacional, pre-laboral, laboral, etc.)

Las políticas activas tendrán un menor efecto en cuanto a la inserción de los colectivos en dificultad en el mercado laboral a corto plazo debido a la escasez de puestos de trabajo. Sin embargo, pueden seguir teniendo un gran valor como mecanismo para mejorar las cualificaciones de los desempleados y prepararlos para el futuro. De este modo, durante la crisis podría plantearse una perspectiva estratégica, a largo plazo, preparando a los más excluidos para la próxima fase expansiva del mercado de trabajo de manera que puedan aprovecharse de la creación de empleos de más calidad.

Orientaciones para impulsar y mejorar la eficacia de los programas de activación laboral orientados a población excluida

A pesar de los debates que suscita y los riesgos implícitos en algunos posicionamientos consideramos que la estrategia de activación laboral puede tener una elevada eficacia frente a la exclusión si es adaptada específicamente a las características y necesidades de aquellos colectivos que se encuentran en disponibilidad de acceder al mercado laboral. Existen multiplicidad de experiencias que vienen funcionando con éxito (aunque llegan a un volumen pequeño de población): estímulos al empleo que complementen salarios bajos del mercado laboral; dispositivos de intermediación con el mercado de trabajo; inserción en empresas mediante reserva de puestos; empleo público protegido; empresas de inserción; e incluso en ciertos casos de personas emprendedoras, apoyo al autoempleo y otras.

La principal conclusión del grupo de expertos es que es el sector público quien debe liderar en este contexto de crisis la estrategia de activación de las personas con mayores dificultades de acceso al empleo. Esto incluye la reordenación de los recursos existentes

pero sobretodo, el impulso de iniciativas públicas de formación y contratación de personas con dificultades de acceso al empleo.

A partir de la experiencia de funcionamiento de todos estos dispositivos podemos destacar algunas consideraciones a tener en cuenta en el diseño de estrategias de activación laboral para mejorar su funcionamiento.

Adaptar la estrategia activadora a la diversidad de la exclusión social

En los últimos años se comparte una concepción cada vez más generalizada de la exclusión social como un fenómeno de carácter multidimensional que va más allá de la falta de ingresos económicos e incluye otras problemáticas sociales vinculadas con ámbitos como el acceso al mercado laboral, la salud física y mental, la educación, la formación, la vivienda o las relaciones sociales. La exclusión es, a su vez, un fenómeno que da cabida a diversas situaciones definidas por los diversos niveles de incidencia de las problemáticas personales, los niveles de empleabilidad, de salud o autovalimiento, el entorno de apoyo, la composición del hogar, la pertenencia a minorías y otros factores (Laparra *et al.* 2007). Ambos aspectos que caracterizan la naturaleza de la exclusión tienen consecuencias decisivas para el diseño de dispositivos de intervención social. Por ello, toda acción destinada a la superación de estas situaciones deberá necesariamente contemplarlos.

De este modo, en primer lugar, las estrategias de activación más eficaces deben trascender del contenido puramente laboral e incluir acciones destinadas a la superación del resto de dificultades y el apoyo personal.

En segundo, lugar, si la exclusión afecta a distintos tipos de hogares y de muy distinta manera, las medidas de intervención deben contemplar la especificidad de cada situación si pretenden ser efectivas.

Sería incorrecto partir de un planteamiento rígido que considerase que todas las personas en situación de exclusión precisan llevar a cabo itinerarios que tengan como único fin el acceso al mundo laboral, así como pensar que éste itinerario esté marcado por etapas definidas. Todo lo contrario, la heterogeneidad de las situaciones personales nos lleva a la necesidad, como es sabido, de establecer desde la intervención social itinerarios personalizados que se ajusten a las distintas situaciones y momentos personales.

De hecho, otra de las principales conclusiones del grupo de expertos fue la falta de coordinación de los diversos recursos existentes en los distintos ámbitos de la Administración (empleo, servicios sociales, público-privado) o en sus diferentes niveles (local, regional, autonómico). Esta falta de coordinación dificulta el trabajo de inserción social y genera situaciones tanto de duplicidad de acciones como de lagunas de intervención.

A partir de los estudios sobre las condiciones de vida de la población excluida y de la experiencia de intervención se puede establecer cierta diferenciación de situaciones respecto a su condición de empleabilidad (Pérez 2009):

- *Situaciones de fácil empleabilidad.* Son aquellas personas que por determinadas circunstancias se encuentran en desempleo (minorías étnicas, inmigrantes, desempleados de más de 40 años, mujeres solas con cargas familiares) pero que presentan una clara capacidad de trabajar. En algunos casos tienen incluso cierta cualificación y alta motivación para el empleo. Podría decirse que se encuentran en la línea de salida para acceder al empleo pero debido a circunstancias personales, procesos de discriminación o a la alta competitividad del mercado laboral o una coyuntura económica tan adversa como la actual no acceden al mismo. En muchos casos, llevan a cabo actividades laborales pero de forma irregular. En estos casos la estrategia de activación de carácter formativo y laboral es especialmente adecuada para facilitar el acceso al empleo normalizado. Sería preciso tener en cuenta además del seguimiento laboral un apoyo social continuado que permitiera superar otras problemáticas de la persona como puede ser el acceso a la regularización, vivienda, etc. En los casos de mujeres con cargas familiares pueden ser valiosos los recursos de apoyo como guarderías, centros de día y similares.
- *Situaciones de posible empleabilidad.* Son casos que no se encuentran en disposición de incorporarse rápidamente a un empleo, bien porque nunca han trabajado, bien porque no tienen cualificación, bien porque deben superar antes algunos aspectos que dificultan su acceso al empleo (falta de habilidades y hábitos para el empleo, problemas personales o familiares). En estos casos se hacen necesarios recursos prelaborales que favorezcan no sólo la formación ocupacional sino también la adquisición de hábitos, la estabilidad personal, la mejora de la autoestima, la motivación, etc. Recursos tales como empresas de inserción, centros de empleo, o empleo protegido. Con este colectivo resulta aún más necesario el acompañamiento social paralelo que favorezca la resolución del resto de dificultades.
- *Situaciones de muy difícil empleabilidad.* Son personas que se encuentran en un nivel elevado de desestructuración personal y social. Es el caso de personas sin hogar, toxicómanos, personas con problemas de salud mental. Presentan falta de hábitos para el trabajo, problemas de disponibilidad real, de motivación y en ocasiones de marginación. Por esta razón precisan dosis más altas de preparación personal y profesional previa, así como un acompañamiento más intensivo en el itinerario de incorporación socio-laboral. Los recursos de activación adecuados a estas situaciones (empleo protegido, talleres prelaborales u ocupacionales) deben ser más flexibles y adaptados a sus ritmos y momentos personales. En estos casos el eje de la intervención también debe ser el acompañamiento social orientado a mejorar las condiciones de vida de las personas.
- Incluso deberíamos hacer referencia a un último colectivo *de no-empleabilidad* en el que el acceso al empleo no se contempla como una herramienta de integración. Sería el caso de personas con severas discapacidades físicas, psíquicas o sociales en cuyo caso la activación deberá orientarse exclusivamente hacia otros objetivos personales y sociales.

A la vista de esta heterogeneidad de perfiles podemos establecer algunas consideraciones importantes a la hora de valorar la activación como herramienta eficaz frente a la exclusión social.

La experiencia de trabajo con personas excluidas avala la importancia de la protección económica como factor de integración social ya que sin duda contribuye a la mejora de las condiciones de vida. Unos ingresos mínimos estables facilitan la mejora en las condiciones de acceso a la vivienda, de salud o el empleo y por supuesto la cobertura de necesidades básicas. En muchos casos esta garantía de ingresos constituye una importante medida preventiva que puede frenar el deterioro de algunos procesos de exclusión social.

De este modo, la activación debe contemplarse como una estrategia que complementa la protección económica, reforzándola y adaptándose a las diversas situaciones analizadas a través de distintas formulaciones:

- Dispositivos destinados a favorecer la disponibilidad para el trabajo de hogares con cargas familiares no compartidas (recursos de cuidado de menores y mayores).
- Mecanismos de intervención social de carácter integral que permitan la superación de situaciones de exclusión mediante la coordinación de acciones en distintos ámbitos como el de salud, vivienda o acompañamiento social.
- Dispositivos de empleo de carácter ocupacional o social que permitan la utilización del empleo con el fin de “activar” procesos personales de aquellas personas con problemas de salud mental, problemas físicos o avanzada edad.
- Programas de formación y empleo que favorezcan la cualificación de las personas que sí se encuentran en disponibilidad para incorporarse al mercado laboral normalizado.

Aumentar el carácter cualificante de los programas

El complejo reto que afrontan muchas entidades sociales consiste en compaginar su finalidad social con la viabilidad económica de sus proyectos. Esto hace que su funcionamiento se encuentra vinculado a la financiación pública o en el caso de las empresas de inserción, muchas mantienen una situación de autonomía económica basada en su propia actividad económica que compite en el mercado normalizado. En ambos casos la fragilidad económica en la que a menudo se encuentran estas iniciativas puede disminuir parte de su potencial integrador. Y es que los dispositivos de activación basados en la contratación frecuentemente tienen condiciones que se asemejan a los puestos disponibles en el mercado normalizado (en términos de bajos salarios y escasa capacidad cualificante). A su vez los dispositivos de orientación y colocación suelen favorecer el acceso a empleos no cualificados e inestables dentro del mercado normalizado. De este modo, muchos de estos recursos de empleo no aportan ningún valor añadido respecto a la precariedad laboral disponible en el mercado (salvo la flexibilidad de ritmos y contenidos laborales y una gestión comprensiva de las relaciones laborales y humanas).

Este hecho ha suscitado una importante controversia dentro del sector de intervención social, tanto para la red pública como en las entidades iniciativa social. ¿Cualquier forma de empleo mercantil es integradora?, ¿cuáles son los efectos negativos que la precariedad en el empleo puede ejercer en las personas que viven en situaciones de exclusión?, ¿hasta que punto se contribuye a la extensión de la precariedad favoreciendo la aceptación de este tipo de empleos?

Ante estos cuestionamientos se propone avanzar en el diseño de recursos, probablemente de mayor coste, que propicien una cualificación a más largo plazo que permita mejorar el nivel de empleabilidad de los participantes. De esta forma, el carácter cualificante de la activación permitiría el acceso a otro tipo de empleos y la verdadera superación de la trampa de la precariedad y la inserción (Benarrosh 2000).

La vía más eficaz de superación de la “trampa de la precariedad” en la que se encuentran muchos hogares es sin duda la cualificación que facilite la promoción a otro tipo de empleos de mayor calidad. Existen buenas prácticas exitosas de experiencias de cualificación laboral de largo recorrido diseñadas sobre el terreno con colaboración entre servicios sociales y servicios de empleo y en relación con salidas laborales existentes. Por el contrario los expertos consideran que las acciones formativas inespecíficas resultan de muy poca utilidad. En este sentido consideran urgente la necesidad de modernización de las acciones formativas.

El empleo de los excluidos como punto de partida en el diseño de programas de empleo

Diversos estudios sobre las condiciones de vida de la población excluida (Foessa 2008) demuestran que la distancia de la población excluida del mercado laboral no se traduce en una ausencia total de actividad. Por el contrario, y al margen de la imagen que a veces se construye en torno al concepto de exclusión social, se detecta un elevado nivel de actividad en los hogares excluidos. Sin embargo, la irregularidad, temporalidad y escasa remuneración de esta actividad es lo que les mantiene en la situación de dificultad. Tal y como hemos descrito anteriormente, hoy día una parte del empleo ha perdido su capacidad integradora por lo que el acceso a algunos puestos de trabajo no permite superar ni siquiera el umbral de la pobreza. Por otro lado, algunos empleos lejos de favorecer procesos de integración de las personas excluidas las empeora en términos de salud, esfuerzo y estigmatización. Sin embargo, todas estas actividades forman parte de las estrategias de supervivencia de los hogares excluidos y es preciso tenerlas en consideración en el trabajo de intervención.

La activación no debiera implicar desprotección, para ello será preciso tener en cuenta las condiciones sociales y las dificultades de todo tipo que puedan limitar tanto la realización de actividades orientadas a la inserción como la propia aceptación del empleo. En muchos casos las estrategias de supervivencia basadas en el trabajo irregular pueden obstaculizar la participación en programas de cualificación si estos no incluyen una garantía similar de protección y continuidad. Otro hecho a tener en cuenta en la intervención es que en ocasiones el empleo informal de los excluidos puede ser un punto de partida para construir itinerarios de incorporación laboral en base a sus relaciones, experiencia laboral e identidad.

En este sentido, se valoran muy positivamente programas como el de “estímulos al empleo” de la Comunidad Autónoma del País Vasco mediante los cuales se puede complementar durante un tiempo salarios bajos del mercado laboral con la renta mínima para favorecer la superación de situaciones de pobreza y exclusión social y favorecer procesos de integración a más largo plazo.

El partenariado público-privado facilita el desarrollo de estrategias de activación

La puesta en marcha de estrategias de activación que sean competitivas en el mercado, creen nuevos puestos de trabajo y faciliten la incorporación laboral de sectores excluidos, no es en absoluto tarea sencilla y menos en el actual contexto de destrucción de empleo.

Esta estrategia de activación hace precisa una sinergia de fuerzas que desde lo local implique a todo el tejido social en la toma de decisiones acerca de los nichos laborales a potenciar en corto y medio plazo y en el diseño de programas de cualificación laboral destinados a favorecer el acceso de los sectores más excluidos a esos puestos de trabajo.

Existen diversas fórmulas de partenariado entre el sector público y el Tercer Sector materializadas en el apoyo o la contratación de empresas de inserción mediante cláusulas sociales o la creación de puestos públicos de empleo protegido y otras. Estas fórmulas de cooperación han demostrado la gran eficacia de iniciativas que facilitan la inserción laboral de sectores excluidos y garantizan la provisión de servicios de calidad la administración.

Igualmente la puesta en marcha de una estrategia de activación podría permitir utilizar las empresas de inserción y otros dispositivos similares de inserción por lo económico, como alternativa a los empleos sumergidos, como una vía para la emersión de los mismos incluso.

3. Recomendaciones bibliográficas

- BARBIER, J.C. (2001) *Welfare to work policies in Europe: The current challenges of activation policies*, Centre d'études de l'emploi: 24, París.

El autor analiza específicamente el desarrollo de diferentes modelos de activación en Europa.

- JARAIZ, G. (Coord.) (2009) *Actuar ante la exclusión*. Fundación FOESSA, Colección de Estudios Sociales, Madrid.

En este trabajo se llevan a cabo distintos análisis sobre las políticas relacionadas con la inclusión social (en el nivel europeo, nacional, autonómico y local) y en relación con distintos ámbitos, planes de inclusión, mercado laboral, vivienda, rentas mínimas, políticas de activación y experiencias específicas de intervención. El capítulo 10 (Begoña Pérez) es el destinado al análisis de políticas de activación y rentas mínimas.

- LÆDEMEL, I. Y TRICKEY, H. (2000) *'An offer you can't refuse': workfare in international perspective*, The Policy Press, Bristol.

Este libro es uno de los primeros estudios comparados que analizan la implantación de la estrategia activadora en Europa y Estados Unidos y alertan sobre sus riesgos.

- MARBÁN, V. (2005) "Desempleo y activación laboral" en RODRIGUEZ CABRERO, G., ARRIBA, A., MARBÁN, V. Y SALIDO, O. *Actores Sociales y reformas del Bienestar*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Colección Politeya, Madrid.

Se analizan en profundidad las políticas de empleo en España poniendo de relieve la estrecha vinculación existente entre la coyuntura económica, las estrategias de los agentes sociales y la orientación de la protección del desempleo.

- MORENO, L. Y SERRANO, A. (2009) "Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional", en *Gestion y Análisis de Políticas Públicas* nº 7. Julio 2009, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Este trabajo reciente reflexiona en torno a las ambigüedades ideológicas y los debates que suscita la estrategia de activación.

- RENES, V. (coord.) (2008) *VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Fundación FOESSA, Madrid.

Extenso estudio sobre la desigualdad y la exclusión social en España y una aproximación a la diversidad que caracteriza al fenómeno.

Referencias bibliográficas generales

- AGUILAR, M., CORERA, C., GAVIRIA, M. Y LAPARRA, M. (1989) *El salario social sudado*, Ed. Popular, Pamplona.
- BARBIER, J.C. (2001) *Welfare to work policies in Europe: The current challenges of activation policies*, Centre d'études de l'emploi: 24, París.
- BENARROSH, Y. (2000) "Des adultes chômeurs et allocataires du RMI face au travail précaire", en Benarrosh, Y. et al. (Eds.) *Les trappes á inactivié á l'épreuve des faits*, Centre d'études de l'emploi, París.
- BREDGAARD, T. (2001) "A Danish job training miracle". Paper en CARMA, Aalborg.
- CANTILLON, B. Y VAN DEN BOSCH, K. (2000) "Back to basics: safeguarding an adequate minimum income in the active welfare state", Social Security, Helsinki.
- CARABAÑA, J. (1999) *Dos estudios sobre movilidad intergeneracional*, Fundación Argenteria, Madrid.

- CASTEL, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press / Basil Blackwell, Cambridge.
- GALLIE, D. Y PAUGAM, S. (2000) *Welfare regimes and the experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press, Londres.
- GAVIRIA, M., LAPARRA, M. Y AGUILAR, M. (1991) *La integración*, Consejería de Asuntos Sociales Comunidad de Madrid, Madrid.
- LÆDEMEL, I. Y TRICKEY, H. (2000) *'An offer you can't refuse': workfare in international perspective*, The Policy Press, Bristol.
- LAPARRA, M., PÉREZ-ERANSUS, B., SARASA, S., RENES, V.; PÉREZ-YRUELA, M., TRUJILLO, M., SUBIRATS, J. Y OBRADORS, A. (2007) "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social", en *Revista del Tercer Sector*, n. 5, Enero-Abril 2007, Fundación Luis Vives, Madrid.
- LAPARRA, M. (2007) *La construcción del empleo precario. Dimensiones, causas y tendencias de la precariedad laboral*, Fundación Foessa, Madrid.
- MARBÁN, V. (2005) "Desempleo y activación laboral" en Rodríguez Cabrero, G., Arriba, A., Marbán, V. y Salido, O. *Actores Sociales y reformas del Bienestar*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Colección Politeya, Madrid.
- MORENO, L. Y SERRANO, A. (2009) "Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 7. Julio 2009, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2003) "Las entidades sociales en la lucha contra la exclusión" en Rodríguez Cabrero, G., *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Fundación FOESSA, Madrid.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2005) *Políticas de Activación y Rentas Mínimas*, Fundación FOESSA, Madrid.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2009) "Rentas Mínimas y Activación", en Cardona, B. et al., *Empleo y exclusión social: Rentas Mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*. Ed. Bormarzo, Valencia.
- SARASA, S. (2001) "Los hogares sin empleo. Una perspectiva comparada." en *Revista Internacional de Sociología*. 29, 2001. Pp. 67-88., Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

**Integralidad, acompañamiento,
proximidad, incorporación:
el papel de los servicios sociales**



Integralidad, acompañamiento, proximidad, incorporación: el papel de los servicios sociales

Manuel Aguilar Hendrickson
Marta Llobet Estany
Universitat de Barcelona

1. Diagnóstico de la problemática

La organización sectorial del Estado de bienestar

El Estado de bienestar desarrollado se caracteriza por la diferenciación de sectores en su seno. Aunque las necesidades y problemas de las personas constituyen un todo en la experiencia de sus vidas, el Estado de bienestar ha ido estableciendo progresivamente segmentos de esas necesidades, cada uno de los cuales es atendido desde un *sector* de la política social. Esos sectores tienden a institucionalizarse de forma diferenciada: definen su objeto (la enfermedad/salud, el riesgo de perder el salario, etc.), establecen su modelo de atención (la atención médica, las pensiones y prestaciones económicas, etc.) y suelen articularse por medio de determinadas profesiones (las sanitarias, los juristas y actuarios, etc.).

En nuestro país se habla con frecuencia de tres sectores o pilares a los que últimamente se les habría añadido un cuarto. Se trataría de: 1) la garantía de ingresos (pensiones y protección por desempleo), 2) la educación, 3) la sanidad, y por último 4) la atención a la dependencia o los servicios sociales, según los gustos. Hay otros sectores claramente visibles en nuestro Estado de bienestar, como el acceso al empleo (los servicios de colocación y las políticas activas de empleo) y la vivienda (por escuálida, ineficiente e ineficaz que sea su acción).

La acción en cada sector puede articularse constituyendo un sistema o puede aparecer fragmentada. El sector de la salud en España está articulado mayoritariamente en un único sistema (universal, con un financiador público único), aunque convive con servicios de salud privados externos al sistema (no al sector). Sin embargo, esta configuración es relativamente reciente: hasta la reforma de 1986 y su puesta en práctica a lo largo de los años noventa, el sector de la salud estaba compuesto por varios sistemas independientes (la atención sanitaria de la seguridad social y la de beneficencia, entre otros).

Los servicios sociales como sector

Los servicios sociales son un sector que se ha configurado en tiempos muy recientes. Podría decirse sin exageración que es un sector emergente, cuya configuración presenta aún importantes elementos de indefinición. Hay que recordar que su configuración institucional actual se fragua durante los años ochenta. En los últimos años ha experimentado cambios que afectan a su propia definición como sector, y cuyos efectos están aún por ver.

Parte de las dificultades de identidad de los servicios sociales como sector diferenciado vienen de su antecedente inmediato, la beneficencia pública. El régimen de la beneficencia pública no articulaba un *sector* de la política social. En lugar de tener como objeto *una parte de las necesidades* de las personas, se ocupaba del conjunto de las necesidades de *una parte de las personas*. La beneficencia se “ocupaba” de los pobres no válidos y podía ofrecerles alojamiento, manutención, cuidados personales y de salud y educación, entre otras cosas. Aunque el rechazo de la beneficencia pública haya sido un elemento central en la identidad de los servicios sociales modernos, sin embargo, en su imagen pública, en las expectativas de muchos ciudadanos, en la práctica de su acción y en los encargos políticos que recibe, el peso de la herencia de la beneficencia pública como dispositivo para “hacerse cargo” de los pobres es aún muy fuerte.

Los servicios sociales modernos en España se han venido definiendo legalmente de un modo insuficientemente claro. Son frecuentes definiciones inespecíficas (servicios tendentes a lograr el bienestar social y la calidad de vida de los ciudadanos) que poco dicen sobre *de qué parte* de ese bienestar se ocupan los servicios sociales. También abunda la identificación de grupos y situaciones atendidas (mayores, menores, adultos, personas con discapacidad, mujeres, inmigrantes, personas con problemas de drogas, etc.). Debería ser evidente que los servicios sociales no se ocupan de todas las necesidades de estos grupos (como lo hacía la beneficencia pública), pero en las leyes no queda nada claro *de qué parte concreta* de las necesidades de estas personas se ocupan.

Multidimensionalidad, transversalidad, inclusión, incorporación

El discurso político y técnico sobre la exclusión y la inclusión ha puesto énfasis en la multidimensionalidad de los problemas de exclusión social y en la necesidad de políticas integrales o transversales de inclusión. Con ella se hace referencia a la coincidencia en las personas en dificultad de diferentes problemas que afectan al objeto de más de un sector de la política social. Además de coincidir, esos problemas parecen retroalimentarse y su resolución parece difícil si no se abordan de manera integrada y conectada. Ello requiere de acciones desde los diferentes sectores de la política social, acciones adaptadas a las dificultades específicas de esas poblaciones.

El Estado de bienestar, *espera* de los ciudadanos que sean capaces de gestionar esa fragmentación. Un ciudadano *normal, integrado*, debe ser capaz de saber para qué tiene que ir al centro de salud y para qué a la escuela; debe saber cómo gestionar la relación

entre la *unidad* de su situación personal y la *diferenciación* institucional. Sin embargo, en el caso de las personas en dificultad social grave (eso que llamamos *exclusión*) es frecuente que esta *autogestión* de las necesidades no funcione como debería. Por un lado, las dificultades, problemas y necesidades en varios *sectores* se enlazan y se afectan recíprocamente, por lo que es difícil tratarlas por separado. Por otro, en muchos casos las personas en dificultad tienen límites importantes para gestionar esa complejidad o, mejor dicho, para gestionarla adaptándose a la diferenciación institucional de las políticas sociales.

En el marco de las políticas integrales contra la exclusión hay que diferenciar dos niveles. Por un lado, hay acciones que pueden *incrementar la accesibilidad y la adaptación de cada sector* para las personas en dificultad y reducir sus mecanismos excluyentes. Por ejemplo, un sistema educativo más flexible y adaptado a diferentes tipos de estudiantes, que ofrezca múltiples mecanismos de repesca y de acceso a sus diferentes niveles resultará seguramente menos excluyente y más accesible que un sistema educativo rígido, orientado sólo hacia la carrera académica y universitaria, donde los fallos no se perdonan. En las páginas que siguen llamaremos *políticas y acciones de inclusión* a este tipo de políticas y acciones. No van dirigidas específicamente a las personas en dificultad, sino a incrementar la *inclusividad* de los diferentes sectores. Por otro lado, hay acciones que van *directamente dirigidas a las personas en dificultad y tratan de construir procesos concretos de incorporación social*. Su foco son las situaciones y procesos de las personas en dificultad, y tratan de articular acciones en diferentes sectores que les permitan desarrollar procesos personales que mejoren su situación. Llamaremos aquí *políticas y acciones de incorporación* a este tipo de acciones. Una acción eficaz contra la exclusión social requiere de ambos tipos de política. Las políticas *sólo de incorporación* corren el riesgo de tropezarse muy rápidamente con bloqueos y barreras excluyentes en los espacios donde debería desarrollarse la incorporación. Las políticas *sólo de inclusión* pueden reducir el riesgo de exclusión y tener importantes efectos preventivos, pero al mismo tiempo pueden dejar fuera a los casos más graves y extremos de dificultad, que por sí solos es poco probable que puedan gestionar su incorporación.

La cuestión de la transversalidad se plantea de forma diferente en cada una de ellas. En el caso de las políticas de inclusión, la integración de políticas es un problema de *coordinación y cooperación interadministrativa*. Se trata de articular mecanismos que aseguren que en cada sector se eliminan barreras excluyentes, se abran oportunidades para las personas con más dificultades y se adapten mejor los servicios a poblaciones diversas. Sin embargo, en el caso de las políticas de incorporación, la transversalidad consiste en la *gestión integrada de un proceso personal de desarrollo*. No se trata de una mera coordinación interadministrativa (aunque su existencia facilite mucho las cosas), sino de articular, gestionar y acompañar un proceso personal (un *itinerario*, si se quiere) de incorporación.

Un papel para los servicios sociales

Una condición para la coordinación entre instituciones y la cooperación interprofesional es establecer con suficiente claridad la responsabilidad de cada una de las partes. En

las líneas que siguen intentaremos establecer cuál es el papel que puede (debe) corresponder a los servicios sociales como sector específico en la acción contra la exclusión.

Aunque las administraciones empezaron a articular planes de inclusión a lo largo de los años noventa (el País Vasco se adelantó con el Plan Vasco contra la Pobreza a finales de los ochenta), hay un antecedente de diseño legal de una política de integración social interdepartamental que data de principios de los años ochenta y aún está en vigor: la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI). La LISMI articula una política de integración social, para lo que define su objeto (la minusvalía, hoy diríamos la discapacidad) como la *reducción de las oportunidades de integración* laboral, educativa o social derivada de una deficiencia física, psíquica o sensorial previsiblemente permanente.

La LISMI prevé acciones a desarrollar para promover la integración en diversos ámbitos. En el educativo, prevé el establecimiento de dispositivos para la incorporación a las escuelas ordinarias de las personas con discapacidad. En el acceso al empleo, establece la reserva de puestos de trabajo en empresas ordinarias y la creación de empresas especiales adaptadas. En la garantía de ingresos, estableció un subsidio de garantía de ingresos mínimos específico. Es un ejemplo claro de articulación de una política multidimensional para la integración social de un colectivo excluido.

La LISMI atribuye un papel específico a los servicios sociales. Los servicios sociales tendrían como responsabilidad central el *desarrollo personal* y la *integración en la comunidad*. Desarrollo personal tiene un sentido, si se consultan los documentos técnicos de la época, bastante similar a la idea de *proceso de incorporación* al que nos hemos referido antes. La integración en la comunidad hace referencia a la integración en espacios distintos del empleo, la educación o la salud, como la integración en espacios sustitutivos del empleo (los centros ocupacionales), las acciones de apoyo en la vida diaria (atención domiciliaria, residencias), en el ocio, el deporte y el tiempo libre, la orientación a las personas con discapacidad y sus familias. La ley formula un concepto de los servicios sociales más claro y preciso que el de muchas de las leyes posteriores de los servicios sociales. Además, aunque no lo establecía la ley, se encargó posteriormente a los servicios sociales la función de valoración y calificación de la discapacidad.

2. Descripción de las diferentes posturas

Funciones propias y no propias de los servicios sociales

Pensamos que este esquema nos da algunas pistas para definir el papel de los servicios sociales en las políticas de inclusión e incorporación. A continuación señalamos algunas de las tareas y funciones propias y específicas de los servicios sociales en este campo:

- La entrada en *contacto* y el *establecimiento de vínculos* con las personas en dificultad que permitan iniciar procesos de desarrollo personal para la incorporación social.

- La *identificación, conjuntamente con las personas en dificultad, de las dificultades, limitaciones, capacidades y oportunidades* para su desarrollo personal y su incorporación social. De ella puede derivarse lo que se denomina *valoración*, es decir, algún tipo de reconocimiento formal de las dificultades y capacidades de la persona con efectos sobre su acceso a servicios o prestaciones.
- El *acompañamiento de los procesos de incorporación*, entendidos como procesos de desarrollo personal. Esto significa algo diferente y mucho más rico y complejo que el seguimiento, entendido como la verificación periódica de la situación. Este acompañamiento incluye facilitar el acceso y la incorporación a dispositivos de otros sectores (educativos, de salud, de acceso al empleo), cosa que no debe entenderse como simple orientación y derivación, sino también como mediación social del acceso y la incorporación.
- La provisión de *apoyos orientados al desarrollo personal y a la integración en la comunidad*, en el terreno de las capacidades personales y sociales, el funcionamiento familiar y doméstico, y las actividades de la vida diaria, distintos del acceso a la educación formal, la atención sanitaria o la formación e inserción profesionales. Esto incluye acciones de tipo *socioeducativo* o *psicosocial* como las habituales en programas de apoyo y educación familiar, de mejora de habilidades sociales y personales, de potenciación de las capacidades y las redes sociales, de impulso de la interacción y la participación sociales, etc.

Señaladas las que nos parecen tareas *propias* de los servicios sociales, se pueden señalar algunas otras que serían *impropias*:

- La provisión de *ingresos económicos de subsistencia* a las personas que carecen de ellos. La garantía de ingresos mínimos forma parte del sector de la garantía de rentas (pensiones, prestaciones por desempleo, salario mínimo, etc.), con el que tiene que ser coherente (en cuantías, requisitos de acceso, paso de una prestación a otra, etc.). Su *gestión* puede hacerse desde los servicios sociales (como los servicios de empleo gestionan el acceso a las prestaciones por desempleo) si se considera que facilita otro tipo de acciones de los servicios sociales (aunque también puede dificultarlas).
- La formación para el empleo y la inserción laboral tampoco son una tarea *propia* de los servicios sociales. Sin embargo, en los últimos años se han creado espacios para desarrollar las tareas que sí son propias de los servicios sociales (acompañamiento, apoyo al desarrollo personal) en el marco del empleo de inserción.

La posición acerca de estas tareas *impropias* de los servicios sociales debería combinar claridad conceptual y de responsabilidades con un cierto pragmatismo. El peligro es que su desarrollo en el marco de los servicios sociales distorsione las dos cosas. La gestión de las rentas mínimas desde los servicios sociales puede tener la ventaja de hacer entrar muy directamente a las personas perceptoras en contacto con una oferta de acciones de

apoyo social. Pero corre el riesgo doble de convertir a los servicios sociales en agencias de gestión de prestaciones (y en especial de control de sus perceptores y del fraude) y de convertir las rentas mínimas en una prestación discrecional de los servicios sociales. El primer riesgo puede limitar o acabar con la capacidad de los servicios sociales de desarrollar su tarea (esa sí propia) de acompañamiento y apoyo. El segundo corre el riesgo de degradar la renta mínima de un dispositivo de garantía de rentas a un premio económico discrecional. En el caso de que se considere conveniente mantener en los servicios sociales una función de este tipo, parece imprescindible una clara separación conceptual y probablemente una diferenciación funcional en la gestión.

Los servicios sociales tendrían que abordar algunos ajustes en su estructura para desempeñar sus responsabilidades en la acción contra la exclusión. Entre ellos, y como ideas para debatir, sugerimos las siguientes:

- Diferenciar las funciones de garantía de ingresos (rentas mínimas, pensiones no contributivas, etc.) de las propias de apoyo y acompañamiento social.
- Definir mejor las responsabilidades de los servicios sociales. El mecanismo más potente es reconocer *derechos* a los ciudadanos. Cuando (o mientras) eso no sea posible, es necesario empezar a establecer *obligaciones* claras.¹
- Repensar la articulación institucional de los servicios sociales. En la actualidad el sector presenta un panorama de gran complejidad, en el que actúan (a veces en el mismo territorio y con el mismo tipo de acciones) varios niveles de administraciones públicas, y en el que la colaboración entre la administración y el Tercer Sector está marcada por la inestabilidad y la dependencia. Resulta imprescindible una clarificación y simplificación del mapa de actores públicos y una delimitación más clara de las responsabilidades y obligaciones de cada actor. Igualmente debería repensarse la relación entre la iniciativa social y el sector público, de forma que se valoricen los elementos más positivos del Tercer Sector (flexibilidad, capacidad de innovación, motivación, proximidad) y se compensen sus limitaciones (selectividad, distribución desigual sobre el territorio, dificultad de garantizar derechos).

Conceptos estructurantes: desarrollo personal, acompañamiento, proximidad

La tarea propia y central de los servicios sociales en las políticas de inclusión e incorporación es el *trabajo de apoyo social a la incorporación*. Para que esta acción sea adaptada y de calidad puede ser útil concebirla a partir de algunos conceptos estructurantes. En concreto, proponemos los conceptos de *desarrollo personal, proximidad y acompañamiento*.

¹ Por ejemplo, se podría establecer la obligación de ofrecer alojamiento temporal a quienes no tengan sitio para dormir, o la obligación de ofrecer un determinado proceso de acompañamiento a personas en determinadas situaciones (perceptores de renta mínima o renta activa de inserción, personas que salen de la cárcel, etc.).

El concepto de desarrollo personal² incluye varias ideas importantes en el trabajo por la incorporación:

- En primer lugar, la idea de *proceso* o *itinerario*, términos que se vienen utilizando desde hace años en este terreno. Esta idea se opone a la visión de una situación en un momento del tiempo caracterizada por determinadas necesidades o carencias a satisfacer con determinados recursos. La idea de proceso o itinerario nos remite a una parte del proceso biográfico de las personas, proceso que puede ser reorientado por la persona bajo los efectos de una serie de intervenciones a lo largo del mismo. Puesto que remite al proceso o itinerario biográfico de cada individuo, no es lo mismo que una sucesión predefinida y estandarizada de fases o acciones.
- En segundo lugar, la idea de *partir de las capacidades* de las personas para desarrollarlas y potenciarlas, más que de las carencias para colmarlas. Es evidente que es necesaria una consciencia clara de las limitaciones, carencias y obstáculos que afectan a las personas en dificultad. Sin embargo un enfoque de desarrollo personal pasa por construir a partir de las capacidades, por limitadas que puedan ser en algunos casos. Es, por otra parte, como se produce el desarrollo personal en la vida de las personas que consideramos como “no en dificultad” o “no excluidas”.
- En tercer lugar, los desarrollos se producen a partir de una situación de partida y evolucionan en cierta dirección (o en diferentes direcciones) en diferentes fases: *no son el camino que lleva a una meta predefinida*. A partir de la situación en la que se encuentra una persona (situación que es resultado provisional de un proceso anterior), su proceso vital puede desarrollarse a “mejor” o a “peor”, y lo hará a lo largo de fases “mejores” y “peores”. Acompañar estos procesos e intervenir para favorecer los desarrollos “positivos”, contener cuando se pueda los “negativos” y aprender de cada etapa significa romper con el esquema de una imagen predefinida de la “curación”, de la “integración” lograda y tratar de arrastrar a la persona hacia esa meta.

El concepto de proximidad³ hace referencia también a varias ideas:

- La idea de *proximidad activa*, entendida como la disposición a “ir a buscar” a las personas en dificultad allá donde se encuentran. Las prácticas de outreach y de trabajo de calle, por ejemplo, son coherentes con esta idea. La proximidad activa conecta con la idea de proactividad, de anticiparse a la demanda que puede no hacerse explícita (Casado 2009).
- La idea de *proximidad construida*, es decir de la creación o construcción de vínculos de cercanía y confianza entre personas en dificultad e intervinientes sociales.
- La idea de *proximidad existencial*, que se refiere al papel de las personas en dificultad en la atención de personas en dificultad. Papel que puede aparecer en la incorpo-

² Véase en este sentido Casado 2009

³ Véase entre otros Baillergeau, E., Duyvendak, J. W., Hoijtink, M., Llobet, M. y Thiroit, M., 2009

ración de las personas en dificultad o que han pasado por dificultades como profesionales o agentes de la atención, pero también en el papel de las personas en dificultad en el apoyo recíproco y en su interacción.

La idea de acompañamiento,⁴ que incluye varios elementos:

- La idea de la *gestión del caso*, del trabajo de caso en su sentido clásico. Ello supone una continuidad en la relación de intervención social y una relación de colaboración y de cierta confianza (véase la *proximidad construida* en el punto anterior). Requiere igualmente de un nivel importante de autonomía de los intervinientes y las personas atendidas en la determinación del curso de acción y de los recursos a emplear (cosa perfectamente compatible con el establecimiento de límites y la rendición de cuentas).
- La idea de *participación* de las personas en dificultad, que tiene varios sentidos. Por una parte, aceptar el concepto de *codiagnóstico*, es decir, renunciar a la visión tecnocrática que considera al técnico como el único capacitado para establecer un diagnóstico y establecer que la identificación de la situación debe hacerse de común acuerdo entre profesionales y usuarios. Por otra, la *codeterminación* del proceso a desarrollar, es decir, el diseño conjunto de las acciones a realizar. Y, en tercer lugar, la *coproducción* de la atención, tanto en el sentido del establecimiento de tareas y acciones a desarrollar por todas las partes, como la valorización de la aportación que las personas atendidas pueden hacer a su propio proceso, al de otros y a la colectividad.

Condiciones para desarrollar el acompañamiento social

La expansión de la acción de los dispositivos de política social parece conducir de forma irremisible a una estandarización y serialización de determinadas acciones. En los ámbitos que se han desarrollado con cierta rapidez es frecuente el lamento nostálgico por la etapa artesanal y cálida de los inicios y por la pérdida progresiva de la proximidad y la personalización de la atención. No es infrecuente que mecanismos pensados para la personalización puedan convertirse en rutinas burocráticas. Piénsese en los planes individuales de rehabilitación (PIR) de personas con discapacidad, los contratos de integración de perceptores de rentas mínimas de inserción (RMI) o los planes individualizados de atención (PIA) de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD). Sin embargo, la serialización parece inevitable que cuando un determinado tipo de acción afecta a decenas o cientos de miles de ciudadanos y es necesario garantizar una cierta igualdad de trato formal. La única posibilidad de mantener lo positivo y necesario de ambos enfoques es una cierta diferenciación de niveles y de acciones. La LAPAD tiene previsto un mecanismo de este tipo. Por un lado, una determinación bastante estandarizada del grado y nivel de dependencia, que conlleva un cierto volumen de recursos asignados a la persona. Por otro, el PIA debería permitir la traducción de ese

⁴ Véanse entre otros Laparra Navarro, M. y Aguilar Hendrickson, M., 1997, Pérez Eransus, B., 2007 y Renes, V., 2007.

volumen de recursos en una oferta personalizada y diferenciada de servicios para cada caso.⁵ Los contratos de integración en las rentas mínimas tenían una configuración similar sobre el papel: todos los perceptores tenían que tener un contrato, pero el contenido del contrato se podía establecer con gran libertad a medida de cada caso. Pero la experiencia nos demuestra que esta diferenciación formal no acaba de funcionar. Seguramente es necesario separar ambas tareas en servicios o equipos diferentes y sobre todo, establecer un mandato claro a los equipos encargados de la personalización de que el centro debe estar en la persona atendida. Más aún, la clave está en dar a la persona atendida una importante capacidad de decisión autónoma sobre el contenido concreto del apoyo, aunque el volumen del mismo esté limitado por un mecanismo estandarizado.

Un segundo factor decisivo es el marco de espacio y tiempo que permite desarrollar una acción de acompañamiento. En la intervención social se dan varios tipos de entornos (la consulta en el despacho, la participación en una actividad o proyecto, la presencia en el hogar, el contacto en la calle, la atención residencial). Cada uno de esos entornos se caracteriza por espacios y tiempos diferentes. Espacios abiertos o cerrados, de parte o neutrales; tiempos breves o más largos, puntuales o frecuentes. El trabajo de acompañamiento puede desarrollarse en una combinación de esos entornos, pero no puede desarrollarse sólo en el tiempo breve y discontinuo y en el espacio cerrado e institucional del despacho o la consulta.

3. Recomendaciones bibliográficas

- ALONSO, I. Y FUNES ARTIAGA, J. (2009) "El acompañamiento social en los recursos socio-educativos", en *Educación social: Revista de intervención socioeducativa*, ISSN 1135-8629, Nº 42, (Ejemplar dedicado a: La atención socioeducativa en las transiciones vitales), Fundació Pere Tarres, Barcelona, pp. 28-46.
- BAILLERGEAU, E., DUUVENDAK, J. W., HOIJTINK, M., LLOBET, M. Y THIROT, M. (2009) *Proximité et citoyenneté en milieu urbain. Les leçons de la pratique au Québec, aux Pays-Bas et en Espagne*, Centre de Santé et de Services Sociaux Jeanne-Mance, Montréal.
- CASADO, D. (2008) "Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza y marginación social; y exclusiones y desigualdades de su acción protectora", en Arriba González de Durana, A. (ed.) *Políticas y bienes sociales*, FOESSA-Cáritas, Madrid, pp. 535-609.
- KAHN, A. J. Y KAMERMAN, S. B. (1987) *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección social. Estudios comparados de diferentes sistemas nacionales de servicio social*, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, Madrid.

⁵ Claro que los PIAs también pueden convertirse en un mero trámite de asignación de la prestación o modalidad de atención más accesible y sencilla (cuando no la menos cara). Sin embargo, esta práctica es contraria a la intención del legislador al establecer los PIAs.

- LAPARRA NAVARRO, M. Y AGUILAR HENDRICKSON, M. (1997) “Intervención social y exclusión”, en *Políticas sociales contra la exclusión social*, Cáritas Española, Madrid.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2007) “El acompañamiento social como herramienta de lucha contra la exclusión”, en *Documentación social* (135), pp. 89–107. http://www.caritas.es/Componentes/ficheros/file_view.php?ODU5Ng%3D%3D
- RENES, V. (2007) “Criterios y objetivos para la calidad en la intervención social”, en *Documentación Social* (135), pp. 11–34. http://www.caritas.es/Componentes/ficheros/file_view.php?ODU5Mg%3D%3D

**La lucha contra la exclusión
y la activación de la red de
solidaridad primaria: creación
de capital social y capital
cultural en el plano local**



La lucha contra la exclusión y la activación de la red de solidaridad primaria: creación de capital social y capital cultural en el plano local

Fernando Vidal Fernández
Profesor de Sociología y Trabajo Social
Director del Instituto Universitario de la Familia
y Presidente de la Fundación RAIS

1. Diagnóstico de la problemática

Si el conjunto de métodos y técnicas de intervención social pudieran ser llamadas tecnología social, España está alarmantemente atrasada. En un país en el que se ha tomado tanta conciencia sobre la importancia del I+D+i, hemos de saber que la tecnología social en España requiere que se haga cualitativo esfuerzo colectivo en innovación si es que no queremos continuar reproduciendo intergeneracionalmente una de las mayores tasas de pobreza y exclusión de Europa. Desde nuestra experiencia en los barrios vulnerables o empobrecidos y también en el ámbito de la exclusión extrema, creemos que esa tecnología social requiere no sólo nuevas técnicas, sino mejorar o humanizar el paradigma que las genera. Un paradigma de política social que debe poner su horizonte en la reconciliación social y sus raíces en el desarrollo humano integral tanto personal como familiar y comunitario. Metodológicamente, hemos experimentado las mejoras de la tecnología social cuando ésta incorpora las dimensiones del vínculo y del sentido. La sostenibilidad del propio Estado de bienestar necesita un entramado relacional de responsabilidades ciudadanas más denso y las incertidumbres sobre la razón y la solidaridad públicas necesitan reforzar las fuentes y deliberaciones del sentido. Precisamente en los contextos de exclusión y sufrimiento social, donde más valores y vínculos se necesitan, es donde puede que más carencias se estén dando.

Las últimas y más amplias investigaciones sobre el estado de la exclusión social y su desarrollo –como el Informe FOESSA 2008– nos muestran cómo la exclusión social no sólo deprime el patrimonio, rentas y empleo de las personas sino que deteriora sus vínculos e identidades. Cuando examinamos la situación de la solidaridad primaria o capital social de las personas, así como su capital simbólico (que incluye dimensiones como la cultura, las identidades, las disposiciones y fuerzas internas de los sujetos, etc.), nos damos cuenta de que ya no se cumple aquella idea que sostenía que en ámbitos de pobreza existía una compensación de dicha situación a través de un reforzamiento de las relaciones en las familias y entre vecinos.

Los datos, por el contrario, nos muestran una tendencia a que la exclusión social empobrece los vínculos y las identidades de las personas y sus comunidades. La exclusión social empobrece el capital social y el capital simbólico de las personas y sus comunidades. Al privarle de su principal fuente de compensación de la pobreza no sólo disminuyen las herramientas para defenderse de la pobreza y la exclusión social sino que se pone en riesgo gran parte del sistema de intervención social. Muchas herramientas de acción social necesitan de sujetos y comunidades para poder cuajar en procesos de empoderamiento.

Deterioro de los lazos y las identidades

Atendamos a los datos del Informe FOESSA 2008 para hacernos idea del alcance del problema. Si comenzamos observando el capital asociativo, observaremos que las personas pobres se asocian un 17% menos que el resto de la población. Posiblemente la tasa asociativa es todavía menor porque el porcentaje de los que no contestan a la pregunta sobre asociacionismo es el doble entre las personas pobres. Desde otras fuentes como la Encuesta de Infancia en España 2008 de la Fundación SM y el proyecto del Plan de I+D+i (CSO2009-10429) "Innovación de los modelos de trabajo social en itinerarios y enclaves de exclusión extrema", si nos fijamos en las tasas asociativas infantiles, comprobamos que a más clase social del niño mayor asociacionismo. No sólo los niños de clase baja están casi un 25% menos asociados, sino que además entre los niños de clases populares hay un 20% más de ellos que desearían participar más en asociaciones.

Los resultados indican que para el estado del capital social es crucial la configuración institucional de los barrios y la disponibilidad de organizaciones de participación en ellos. Los barrios medios y elevados doblan en asociacionismo activo a los barrios obreros, cascos viejos deteriorados y zonas rurales o diseminadas. A excepción del asociacionismo religioso suburbial y una meritoria pero aislada actividad vecinal y de mayores en zonas rurales, la característica de estas zonas es la carencia y los mínimos asociativos. Entre los barrios pobres, los barrios de tradición obrera que han sido deteriorados aparecen como el bastión del asociacionismo entre las zonas empobrecidas. Pero incluso en esos casos, esa tradición obrera que llevó décadas atrás a establecer toda una red de instituciones populares, el factor obrero no es suficiente para garantizar la continuidad del activismo asociativo y así lo demuestra que en los barrios obreros que están en buen estado no resalte ninguna tasa especialmente alta. El estudio de esta variable nos muestra que la dimensión territorial muestra una fuerza conformadora de las prácticas asociativas mucho más potente que las diferencias de renta o de percepción de la clase.

El capital relacional de las personas pobres se deteriora en mayor medida. Muchas personas, ante las dificultades económicas, reducen sus actividades de ocio social, pero entre los pobres se acentúa mucho más dicha pérdida. Cuando hicimos la encuesta, el 45,4% de las personas que viven por debajo del 60% del umbral se vio obligado a tener que reducir sus actividades de ocio por problemas económicos en el último año, mientras que ese mismo porcentaje baja al 12,2% –que se acerca a cuatro veces menos– entre los que viven por encima de dicho umbral. Respecto a los que se consideran justo en la media,

los pobres han reducido su actividad de ocio en una proporción cinco veces mayor. Además, en los suburbios marginales se ha dejado más de cuarenta veces más de salir con los amigos por problemas económicos. ¿Y esos problemas causan la pérdida de relaciones habituales? Cuando tienen problemas económicos, los pobres abandonan sus relaciones habituales ocho veces más que el resto de la población. Otro indicador nos muestra el alcance de ese deterioro: cuando llegan los problemas económicos, la degradación de los barrios cuadruplica la pérdida de las relaciones habituales.

Pero además no sólo las personas pobres sufren más el impacto de la crisis sobre sus redes sino que partían de situaciones relacionales menos extensas. La frecuencia de relaciones sociales de los pobres es menor y éstas sufren en mayor grado el conflicto. El empobrecimiento afecta a la calidad y frecuencia de la sociabilidad de los pobres. Por ejemplo, el porcentaje de pobres que carecen de relaciones en su hogar es el doble. Más del triple de quienes están por debajo del 60% del umbral carece de esos familiares con los que poder relacionarse fuera de su hogar y hay un tercio más de probabilidades de que si los tiene no mantenga relación alguna con ellos. Además, se relaciona en menor medida diariamente. El empobrecimiento hace decaer la relación con los parientes y carecer de esos parientes que no viven en el propio hogar es típico de los pobres. El empobrecimiento también dificulta y empeora la calidad de las relaciones. Por ejemplo, con los miembros de su hogar: el porcentaje de quienes las declaran más bien malas es seis veces superior entre los pobres.

Hay ámbitos en los cuales el capital social de las personas pobres resiste. El conflicto es mayor con los parientes pero no exageradamente y las relaciones con los vecinos, amigos y compañeros de trabajo no están significativamente sometidas a mayor tensión. Por otro lado, extrema la vivencia de la confianza. Al preguntarles sobre su confianza en los otros, el colectivo de personas pobres sostiene en mayor medida los dos polos de la escala: son los que más dicen que siempre se puede confiar y que siempre hay que ser cautos. Lo que parece demostrarse es que la exclusión social empobrece el mundo de pertenencias de las personas que la sufren y que éstas reaccionan con comportamientos polarizados que compensan la situación con mayor solidaridad o, por el contrario, se aíslan más y sienten mayor violencia en sus contextos de relaciones.

Preocupación del sector social

La opinión del sector social respecto a esta cuestión muestra su preocupación por la pérdida de capital social. Pero además hay otro mensaje: se valora que la solidaridad primaria, la dimensión del sentido y la conciencia y la consistencia de los sujetos, son los factores necesarios –aunque no suficientes– para superar la exclusión social y, sin embargo, no se le da la suficiente importancia en las formas vigentes de intervención social.

De nuevo el Informe FOESSA nos muestra los resultados de una encuesta a profesionales de la intervención social. Entre ellos, existe un masivo acuerdo en que los individuos en exclusión pierden relaciones y se deteriora su capacidad para establecer nuevos vínculos.

Tres cuartos de los encuestados piensan que en las situaciones de dificultad las personas no fortalecen sus relaciones personales y de solidaridad y hay un 62,4% que sostiene que en contextos y entornos marginales las relaciones interpersonales no son más intensas y solidarias. Sin embargo, aun considerando que las relaciones se pierdan y haya dificultades para renovarlas, eso no quiere decir que dichas relaciones se corrompan: el 61% cree que las personas excluidas tienen amigos de verdad y el 54,6% sostiene que las relaciones personales que mantienen las personas en situación de exclusión no están dominadas por la utilidad y el interés.

El 58,3% de los profesionales de la intervención cree que el principal factor que permite sobrellevar la exclusión es la resiliencia, la proactividad y flexibilidad del sujeto. La resiliencia es la gran disposición para resistir y lo que intensifica más la situación de exclusión es la subestima, la baja sociabilidad y la apatía o negatividad.

En general, la opinión de los profesionales está presidida por la confianza y la necesidad de que las personas excluidas tomen el protagonismo en las intervenciones a favor de la inclusión social. Sobre las posibilidades de participación, la opinión mayoritaria es optimista y no estima que existan dificultades estructurales. Se sostiene que es necesario que las personas excluidas participen, es posible que lo hagan y tienen tiempo para ello. En cuanto al tipo de asociaciones en que es posible participar, tres cuartos de los encuestados –el 76,7%– opina que los grupos de autoayuda son la modalidad asociativa en la que es más posible que los excluidos se integren. La responsabilidad de la situación actual en la que los excluidos no participan en asociaciones se debe a las propias entidades y, sobre todo, a la carencia de información sobre ellas.

Esa resistencia colectiva que históricamente caracterizaba a muchas comunidades empobrecidas, sucede ahora en un contexto en el que el individualismo y la precariedad han debilitado las instituciones populares, los mundos primarios, las vecindades y han alienado la sabiduría popular. La violencia sobre las estructuras populares de solidaridad y sentido ha alcanzado tal presión que las personas y grupos han refractado esa violencia social sobre sus propias comunidades, grupos y, con no poca frecuencia, contra sí mismos.

En realidad, los perversos efectos de la exclusión no sólo se contemplan en las personas excluidas –aunque es donde la manifestación es más expresiva– sino en todos los que participamos en el proceso de exclusión como excluidos o participantes por omisión. Se manifiesta en términos de malestar interno, vacío, depresión, culpabilidad, asistencialismo, paternalismo y otras patologías sociales. El boomerang de la exclusión vacía al excluidor de los vínculos y valor que ha roto.

Movilidad y reconciliación social

Las soluciones a la inclusión social requieren dos dinámicas: movilidad social y reconciliación. Por un lado, se empodera a los sujetos y sus comunidades para que logren mayores libertades y capacidades de movilidad social. Se logra el avivamiento de la movilidad

social de las personas en exclusión mejorando su empleabilidad, trabajando la calidad del territorio y sus servicios –vivienda, educación, salud, participación, cultura, seguridad, etc.–, compensando las situaciones de movilidad por debajo del umbral de la pobreza o creando nuevos espacios intermedios y protegidos en los que sea posible que las personas más perjudicadas puedan mejorar su posición social.

Pero además del empoderamiento que produce movilidad es necesaria la reconciliación social. La exclusión social no sólo es un problema arquitectónico del modelo de sociedad sino que arraiga en los comportamientos de cada persona. La exclusión social comienza siempre por una relación entre dos personas en la que uno le niega la presencia al otro porque injustamente le explota, aliena y/o domina. Esa violencia de humano contra humano –hermano contra hermano– es el hecho primordial de la exclusión social. Esa ruptura de una persona contra otra por la cual se le hace desaparecer al otro, se le hace invisible, se niegan sus derechos de presencia, es la pieza mínima y clave de un proceso que se multiplica hasta lo global usando grandes instituciones para mantener o ahondar dicha exclusión social. No podríamos explicar la extensión e intensidad de la exclusión como principal mal de la humanidad si no estuviera tan arraigada en la relación interpersonal. Por eso la exclusión social no se superará hasta que logre reconciliar esa relación rota. Esa reconciliación requiere conciencia de la ruptura, reconocimiento de las responsabilidades, verdad y reparación, y también ser capaces de soñarse en un modo de relación distinto al de la violencia de la exclusión y practicarlo. La reconciliación social opera reparando las relaciones rotas y dando nuevo cuerpo a los pueblos en ruina. La reconciliación social supone incidir en la reparación y perdón del mal causado, en el cambio de la conciencia personal y popular, en la modificación de las actitudes, en la promoción de la convivencia y en la creación de un nuevo modelo de progreso sostenible.

Generar confianza en los barrios vulnerables

Lo que hemos dicho es aplicable a distintos tipos de contexto, pero estimamos que es especialmente verificable en la intervención social en perfiles de exclusión extrema y en enclaves de empobrecimiento.

Quizás los planes de intervención han intensificado sin pretenderlo el aislamiento de las zonas empobrecidas y sería necesario que se sanara y potenciara la reconciliación, convivencia, intercambio y solidaridad con los barrios colindantes superando las fronteras que la estigmatización del territorio haya podido crear.

La intervención personal y familiar no saca personas y familias adelante sino que son las personas y familias las que salen adelante más o menos ayudadas por quienes intervienen y a veces esa intervención es el catalizador, el recurso o la esperanza que genera los procesos. De igual forma, ninguna agencia externa saca un barrio adelante si la propia comunidad no es la que camina. La intervención social genera procesos pero son los sujetos individuales y colectivos los que hacen el camino. En consecuencia, sólo logran

el éxito los planes barriales que logran implicar a la sociedad civil, lo cual supone a veces crearla, fortalecerla o simplemente reconocerle el lugar de protagonismo que debe tener.

Cuanto más participen las personas, las familias y la comunidad en los procesos de intervención, más se multiplica su efecto. El capital social y simbólico no son resultados del proceso de intervención sino que cuando se logra que se incorporen se convierten en un multiplicador de cualquier operación social que se haga. Si la comunidad participa, cualquier inversión se multiplica en tanto en cuanto la comunidad participe. Los vínculos y los valores son el multiplicador en cualquier operación de intervención social. Es más: vínculo y sentido son siempre el recurso imprescindible para un cambio social que remueva las raíces y sea sostenible. La iniciativa social no es el complemento a la acción de los servicios sociales sino el sujeto de los procesos sociales.

La intervención social en los barrios vulnerables o empobrecidos debe significar el poner a la persona en el centro de los procesos, tener en cuenta integralmente todas las dimensiones, articular pluralmente distintos niveles y métodos y procesar de abajo hacia arriba, construyendo una pirámide de anchas y pacientes bases para lograr culminar la cúspide. Esa amplia base de la pirámide del cambio social no se junta por llamamientos abstractos o voluntaristas sino que hay que convocar a las vecindades, familias y personas puerta por puerta, patio por patio. Así, existen experiencias en las que se ha creado una "democracia de los patios" formando asambleas vecinales en cada patio de vecinos, que, apoyadas por mediadores y emprendedores sociales, se dotan a sí mismas de normas de convivencia, avance y resolución de conflictos.

Pero la experiencia nos muestra en estos años que ciertamente tiene que existir liderazgo, una cabeza democráticamente legitimada, que, desde una gobernanza en red, desate nudos, tienda puentes, coordine esfuerzos y dé un rostro a la unidad del sujeto social comprometido en el cambio. El enorme esfuerzo que hay que hacer de coordinación horizontal, vertical y esférica no se logra si en el centro de la coordinación hay principios abstractos, decretos de papel o sólo asambleas sino que se necesitan rostros concretos que creen confianza y, sin personalismos, hagan de los principios un asunto entre personas. La coordinación siempre es de alguien con alguien. Pese a lo que pueda estar aparentando la globalización dominante, la lógica de la red no es colectivismo ni abstracción sino que es un modo de organización social que requiere la sinergia persona a persona, rostro a rostro.

El sector acusa los desgastes del boom de los planes y el desgaste del novismo. Se ha creado una ola de ilusión que ha tenido éxitos pero que somos conscientes que ha supuesto fracasos y la insatisfacción de no haber invertido las tendencias de empobrecimiento en algunos de las principales encrucijadas. Eso no debe frenar la innovación sino todo lo contrario, pero también extiende una capa de escepticismo. Todo plan o proceso requiere generar de nuevo confianza de las comunidades y en las comunidades. Generar confianza trenza el capital de los vínculos con el capital del sentido. Esa confianza es un bien muy escaso en una sociedad progresivamente individualizada bien porque se adoptan estrategias vitales utilitaristas, bien porque esa confianza es un principio de solidari-

dad abstracta sin rostro. La confianza verdadera requiere de rostros que la personalicen. De ahí la importancia de la sociabilidad cotidiana. La confianza se crea en espacios para compartir aquello que sólo se manifiesta en lo cotidiano y que escapa a la visión de las encuestas, los informes, los reportajes mediáticos y los indicadores cuantitativos. Hay una confianza social de la que no se puede ser informador sino testigo: sólo implicándose uno mismo cara a cara la crea y conoce y esa confianza es la imprescindible para generar procesos de cambio social en comunidades que sufren la exclusión severa.

El Tercer Sector es una metodología adecuada para generar sujeto, espacios y procesos de cambio comunitario. Pero el Tercer Sector no es un tipo de agencia sino una lógica de participación ciudadana reflexiva que toda agencia puede incorporar, sea ésta del Estado, del mercado o de la sociedad civil. Es más, puede haber ONG que estén vacías de participación social y, por tanto, no sean Tercer Sector. Sin embargo, puede haber Centros Públicos en los que existan consejos, participación, partenariado, co-gestión e incluso generación mixta de procesos entre el centro y asociaciones o vecindades. Eso es Tercer Sector: la ciudadanía terciando en todo sector. Significado de "Terciar": intermediar, poner parte, un nuevo sujeto que interviene, participar crucialmente, generar innovación, tomar responsabilidad...

Para tener planes eficaces hay que generarlos eficazmente. No hay planes estratégicos sino estrategias; no hay proyectos sino emprendedores que proyectan. Es decir, si no hay sujetos no hay procesos. El resultado final de muchos planes estratégicos es que los sujetos se vuelven emprendedores y actúan estratégicamente a largo plazo. El contenido del plan llega a ser secundario porque los contextos son tan cambiantes que los planes estratégicos fácilmente se convierten en papel mojado. A las primaveras de los planes estratégicos enseguida les llega el otoño de las hojas secas: el resultado real es si han sido un medio para el fortalecimiento del árbol, su ramaje y su raíz: del sujeto, sus redes y su sentido. El resultado de los planes estratégicos es el empoderamiento del sujeto. Así, el primer objetivo de un plan de barrio es el fortalecimiento del sujeto y la realización de nuevos planes puede ser un catalizador a veces. Pero es necesario no quemar en las hogueras de los novismos las confianzas que tanto cuesta crear. Por eso es necesario que primero, antes de proclamar planes, se trabajen las condiciones: la suficiente base de la pirámide. Una de las condiciones imprescindibles es contar con una suficiente tasa asociativa y generalmente la tasa asociativa general es una función de la tasa asociativa infantil. La tasa asociativa infantil tiene una capacidad tan alta de implicación de las familias que es un buen lugar por donde comenzar un cambio cualitativo, progresivo y sostenible de recomunitarización de un barrio.

Está por hacer un nuevo paradigma del empoderamiento de los territorios, que permita crear una tecnología social más adecuada. Pero las condiciones para que eso sea posible parten de la creación de confianza a través de los vínculos y los valores, de la solidaridad y el sentido. Especialmente la desfamiliarización va en la dirección contraria y el fortalecimiento de la responsabilidad social va a favor.

En conclusión, dos grandes objetivos tienen que converger para superar la exclusión social: procesos de movilidad social ascendente o compensada y procesos de reconciliación social que construyan democráticamente una sociedad justa o amplios espacios de sociedad justa que vayan ampliándose. En ambos objetivos, el papel de los vínculos y el valor es crucial. Sin ellos, la sociedad no logra un desarrollo sostenible porque la exclusión acaba amenazando a grandes capas de población y corroyendo la moral pública necesaria para crear proyectos suficientemente legítimos, productivos, democráticos y compartidos.

2. Descripción de las diferentes posturas

Los avances para comprender la exclusión social y las experiencias en las que los colectivos se comprometen para superarla, nos muestran la emergencia de un nuevo pensamiento complejo y plural que da cuenta de un nuevo modelo de desarrollo. Nuestra idea de exclusión social está en íntima relación con nuestra idea de desarrollo. Dicho pensamiento nuevo sobre la exclusión y el desarrollo sostenible ha ido poniendo de manifiesto la centralidad de aspectos que quizás no habían recibido suficiente atención en comparación con fenómenos económicos –como el trabajo, el patrimonio, la renta o el nivel adquisitivo– o políticos como los derechos y servicios. Uno de esos factores lo constituyen los vínculos sociales. Otro factor es lo cultural o la dimensión del sentido. La ponderación de la importancia de esos factores sociales y culturales varía. En los extremos estarían las posturas economicistas y las culturalistas, pero en realidad el sector se mueve en un lugar mixto que va combinando todos los factores. Lo que más influye en su importancia real no son tanto las posturas teóricas al respecto de la exclusión como el aprecio que en la cultura política se hace de dichos factores y eso trasluce una concepción determinada de las necesidades sociales. Al seguir estimando los vínculos y el sentido como necesidades secundarias frente al alojamiento, la alimentación, el empleo, la renta, la escolarización o la seguridad, apenas se apoyan proyectos que vayan dirigidos a fortalecer los vínculos, la consolidación del sujeto y la conciencia y orientación vital y ciudadana de las personas. Aun teniendo en cuenta esa contrariedad, en su mayor parte, las nuevas ideas sobre desarrollo operan no tanto por oposición sino por ampliación y síntesis.

Progreso por síntesis

Ciertamente el pensamiento sobre exclusión no es rupturista sino que reconoce la relevancia de lo económico. Quizás para lograr una ampliación y síntesis con los factores económicos, ha logrado aceptación el lenguaje de “los capitales”. Trata de tener una idea más amplia de lo que es lo económico y a la vez busca hacer visible cómo los factores relacionales y culturales inciden en las dinámicas económicas y en la renta de las personas. En cierto modo, se entiende el empoderamiento como un proceso de progresiva capitalización de las personas y sus comunidades. La teoría de los capitales (social, relacional, cultural, etc.) que se ha ido abriendo paso en las últimas décadas reconoce que la movilidad social es un proceso que se logra por la intervención de distintos factores, entre los que se ponderan cada vez más los vínculos, los valores y las disposiciones personales.

En realidad, la teoría de los capitales señala a que todos los activos del sujeto y sus comunidades intervienen en los procesos de movilidad social. Así pues, conocer los capitales supone conocer qué tipo de activos o poderes tienen las personas y grupos. En efecto, los activos sociales de las personas y comunidades son cinco: sus bienes, sus derechos, sus vínculos, sus valores y las fuerzas personales. Esos cinco activos podrían proyectarse en una tipología de capitales. En resumen, cuando nos referimos a *capital social*, *vínculo* o *relación*, estamos hablando no sólo de la red de contactos sino a fenómenos cualitativos como la amistad, los conocidos o el compañerismo y a agrupaciones como la familia, el vecindario o las organizaciones sociales. Cuando nos referimos a *capital simbólico* pero también podemos hablar de *valor* o de *sentido*, estamos incluyendo en ese amplio concepto tanto las dimensiones de las creencias, valores y sentimientos, como la personalidad, el estado de ánimo o la resiliencia.

Aplicados al ámbito de la exclusión social, los capitales aparecen como resortes con los que poder impulsar la movilidad social de las personas y sus comunidades, especialmente en enclaves de pobreza extrema. Detectamos cierta ausencia de enfoques de actuación integral sobre el conjunto de factores y un déficit en la activación del capital social, personal y simbólico, que son la infraestructura subjetiva y comunitaria en la que pueden arraigar las transferencias de recursos y la recuperación de derechos dándole protagonismo y responsabilidad a los sujetos.

Ante todo, hay que reiterar que los enfoques que buscan mejorar el modelo de intervención social no buscan rupturas sino que vienen a sumar y enriquecer. No avanzan por sustitución sino por ampliación y síntesis. Así, nadie duda de lo vital que es una justa política de rentas básicas o la necesidad de los centros de servicios sociales. No hay tampoco una tentación de dejarse llevar por nuevas modas o por lo nuevo. Por el contrario, gran parte de las insistencias en los vínculos y los valores forman parte de una tradición que en parte ha sido olvidada: el paradigma del desarrollo comunitario, que tuvo un gran alcance en los años cincuenta, sesenta y hasta la crisis de los años setenta. Las reformas neoliberales del Estado de bienestar marcaron el final de la expansión del paradigma del desarrollo comunitario. Sin duda, dicho paradigma tenía sus limitaciones y las décadas posteriores han servido para incorporar mejoras. Pero también hemos vivido una ruptura con una generación de pensamiento que ahora vuelve a cobrar relevancia.

Puede que la mejor forma de comprender la nueva atención prestada a las dimensiones del vínculo y el valor sea en forma de síntesis entre los avances de las últimas décadas y el paradigma del desarrollo comunitario. No se trata de nostalgia sino que dicho paradigma se ha depurado y mejorado para que dé lo mejor de sí y para recuperar las dimensiones olvidadas o directamente marginadas en estos tiempos.

El desarrollo de esas líneas de trabajo social supone ciertas condiciones previas sin las cuales se dificulta la implementación de las técnicas de creación de capital social y simbólico. Hay dos condiciones que especialmente se hacen necesarias y en torno a las que hay debate.

Una cultura pública inclusiva

En primer lugar, es imprescindible una nueva arquitectura de la inclusión que implique un nuevo liderazgo público (mayor formación de los cuadros políticos, más centralidad de la inclusión en el programa político, mayor debate y creación de una cultura pública consensuada), mayor coordinación, transversalidad e integración de los servicios en clave de participación y concertación, alianzas estratégicas con todas las agencias sociales (empresa, medios de comunicación, organizaciones ciudadanas, etc.), fomentar el diálogo civil y mayor participación de las personas en exclusión y sus comunidades.

En segundo lugar, nuestras sociedades no han llegado todavía a poseer pacíficamente el papel del sentido en la democracia. La cuestión del sentido o de la razón pública se aborda no pocas veces desde paradigmas que buscan el dominio de una sola cosmovisión sobre toda la sociedad o desde paradigmas que quieren evitar cualquier tipo de influencia de lo particular sobre lo general y para ello buscan separar lo público del mundo de los valores y las creencias. En realidad, sabemos que los valores, las creencias y el sentido de las cosas, son dimensiones inherentes a cualquier acción o institución y por lo tanto el problema no es hacer instituciones moralmente neutras sino justas. Por otra parte, la pluralidad es una conquista irrenunciable de las democracias y a la vez es necesario encontrar una razón pública compartida que dé cohesión al proyecto de sociedad. En el curso de esa compleja discusión, la cuestión del sentido en los modelos de intervención encuentra eco. El modelo de intervención social debe ser capaz de promover la dimensión del sentido y, sin embargo, no pocas veces se evita la cuestión por incómoda o se establece que es algo que el sujeto debe resolver en su ámbito privado. Pero si la exclusión social es un hecho público que pone en riesgo la estructura de sentido de las personas y comunidades, también la resistencia, defensa y reconstrucción del sentido debe formar parte de las estrategias de empoderamiento. No es posible esquivar la dimensión del sentido sino que –teniendo en cuenta las libertades (especialmente la libertad de expresión y la libertad religiosa) y los principios de pluralidad y participación social– es importante incluirlo. Por supuesto, ya se hace. No es posible actuar sin transmitir vínculos y sentido inherentemente a nuestra acción. El caso es que a veces transmitimos sin saberlo. Se trata de tomar conciencia, de sistematizar y de poner ayudas para que los sujetos puedan ser suficientemente libres y capaces de encontrar sentido a sus proyectos y vidas.

La creación de vínculo y sentido no se encarna principalmente en una nueva generación de herramientas para la intervención sino que es una dimensión que es propia de cualquier herramienta. Toda técnica y toda acción crean vinculaciones y valores. Dar pan al hambriento puede ser hecho de modo que empobrece o pervierte las relaciones y humilla al otro –y, por tanto, destruye valor– pero también puede ser hecho de modo que dar pan genere y refuerce vínculos y sea un motor creador de valor. La primera situación es conocida por todos: es la típica y manida imagen de aquel que da pan de modo paternalista y empobrece la autoestima que el otro tiene de sí mismo. Quizás hemos abusado tanto de esa caricatura que hemos estigmatizado el mismo hecho de dar pan: hay una justa crítica de ese tipo de asistencias cuando caen en asistencialismo pero también hay

cierta pereza intelectual y bastante prejuicio cuando no comprendemos la importancia de la asistencia. El problema no es dar o no pan sino el cómo. Hay formas de dar pan que crean vínculos. No sólo vínculos según el clásico esquema de quien da y quien recibe sino que se puede “dar pan” creando nuevos modelos para producir y repartir pan: se puede dar pan creando autogestión, promoviendo hornos vecinales, compartiendo el pan en la propia mesa y creando hogar. Puede que compartir pan sea una oportunidad para escuchar, conversar, buscar... Y sin duda puede ser un cauce para crear valor, sentido. De hecho, el pan –como bien expresa el lema obrero “Pan y Rosas”– se ha convertido en símbolo de numerosas luchas sociales que están en la misma fundación de la democracia. En consecuencia, deberíamos hacer una revisión del catálogo convencional de dispositivos y herramientas de intervención. También cabría hacer una revisión de los planes de intervención en los barrios o enclaves de exclusión.

Finalmente, hay otras dos cuestiones de las que deberíamos tomar conciencia. La primera hace referencia al signo o valencia moral de esta cuestión del vínculo y el sentido. Crear vínculos, en sí, puede parecer algo netamente positivo pero bien sabemos que hay determinados vínculos que pueden ser perversos como es el caso de la mafia. Podría argumentarse que cuando un vínculo se usa para violentar, el propio vínculo se corrompe. En ese sentido, crear vínculo supone generar tejido que desarrolle a la persona, sus redes y comunidades. De igual forma, el actual auge de las identidades en todo el planeta no siempre conduce a que la persona sea fiel a la razón y el bien sino que existen identidades que fanatizan o intensifican la exclusión. De nuevo, podríamos decir que cuando una identidad asume mentiras, está impidiendo que el sujeto pueda hallar la razón o el sentido de las cosas. En todo caso, es importante tomar en cuenta que la exclusión no sólo genera ausencias de relaciones o símbolos sino que pone a prueba las relaciones y las identidades torciéndolas a veces tanto que las corrompe. En general, el estudio de la violencia en ámbitos de exclusión nos proporciona un fenómeno donde relaciones y valores son contorsionados hasta volverse contra las propias personas y los suyos.

En segundo lugar, en las últimas décadas se ha desarrollado un paradigma reflexivo de la intervención social. Dicho paradigma reflexivo establece que el sujeto es el principal responsable de su propio desarrollo. Este principio nos aleja de los paternalismos, reclama participación y democracia, abre un enorme campo a las libertades, a la singularidad y a la alteridad. Reduce el peso del estatalismo y señala las responsabilidades de la sociedad civil y el mercado. También conecta las dimensiones personales con las estructurales.

El paradigma reflexivo también nos dice que una parte importante de la intervención reside en que los participantes –profesionales, destinatarios, voluntarios, ciudadanos, organizaciones, etc.– piensen sobre el tipo de acción que realizan, sus vínculos con las personas y causas que defienden y sobre su propio desarrollo individual y colectivo.

Así pues, las cuestiones de vínculos y sentido no sólo se preguntan a las personas a las que va dirigida la acción social sino que interpelan a todos los que participan en dicha acción –profesionales, voluntarios, etc.– tanto individuos como organizaciones. ¿Cuál es el sentido de lo que hace cada uno de los actores? ¿Qué tipo de vinculación se va creando

entre las personas y en el conjunto? Aquí se juega quizás el núcleo central de las motivaciones de los participantes: los *porqués* y los *con-para quiénes*.

Un enfoque implicativo

Y hay un tercer alcance de las cuestiones de vinculación y sentido: la propia sociedad en que sucede. Bien sabemos que los cambios avanzan en la medida que el conjunto de la sociedad se involucra en dirección a la solidaridad. Es un tema que implica una revinculación de la ciudadanía con los excluidos y un cambio de conciencia. Nuevamente, las cuestiones de relación y sentido.

De esta forma, podríamos decir que el catálogo afecta a tres tipos de sujetos que se relacionan entre ellos al modo de las muñecas rusas, las *matriuskas* rusas. La muñeca más grande es el conjunto de la ciudadanía, la del medio es la comunidad de intervención social y la pequeña es cada una de las personas o grupos concretos sobre los que se interviene. Serían cuatro *matriuskas* si diferenciamos el grupo sobre el que se interviene (familia, barrio, banda, etc.) y, dentro de él, los individuos. En consecuencia, tenemos herramientas que crean capital social y simbólico para personas individuales. En otro nivel, actuamos con grupos. En el siguiente, estamos implicados todos los profesionales, los voluntarios y actores que tomamos parte en la intervención, que ponemos medidas para enriquecer nuestro capital social y simbólico. Y, finalmente, nuestras acciones se dirigen también a modificar la forma en que la sociedad entiende los vínculos y los valores para que se solidaricen con el nivel más pequeño de nuestras *matriuskas*.

Algunas acciones inciden transversalmente en todas las *matriuskas* a la vez, de lo más interior a lo más exterior o viceversa. Es más, precisamente cuanto mayor transversalidad tengan las herramientas para afectar a todas las *matriuskas* a la vez, mayor potencia tendrá de capitalización en cada nivel y, especialmente, en los más interiores o individuales. Por ejemplo, la participación política de los excluidos afecta a todos los niveles a la vez: capitaliza a los individuos que sufren la exclusión, moviliza y refuerza a los grupos –por ejemplo, a los grupos étnicos–, afecta a las organizaciones y administraciones de proximidad porque se dirigirán a ellas parte de las demandas o compartirán dichas demandas hacia terceros y, finalmente, implica a toda la sociedad. No es extraño que las herramientas de participación social de los excluidos –en las organizaciones sociales, en los proyectos o en la sociedad en su conjunto– estén en estos años a la vanguardia de la investigación sobre intervención social.

3. Recomendaciones bibliográficas

- FANTOVA, F. (2008) *Sistemas públicos de servicios sociales: nuevos derechos, nuevas respuestas*, en Cuadernos de Derechos Humanos, Instituto Padre Arrupe, Universidad de Deusto, Bilbao.

Fernando Fantova es uno de los pensadores más innovadores y sistemáticos del ámbito de las políticas sociales, actividad que combina también con una actividad práctica, en este caso en tareas de gobierno autonómico al frente de políticas sociales. Su libro aborda la reestructuración de los servicios sociales desde la respuesta a las nuevas necesidades que vamos comprendiendo centrales en la vida de las personas y desde los nuevos derechos que va generando la ampliación de la ciudadanía. La cuestión de la creación de tejido comunitario y creación de vínculos tiene un papel muy destacado en toda su arquitectura de lo público y de la intervención social.

- GARCÍA ROCA, J. (2004) *Políticas y programas de participación social*, Editorial Síntesis, Madrid.

Es éste el libro donde, en nuestra opinión, el profesor Joaquín García Roca expone de modo más sistemático su modelo de intervención social. En él recoge sus muchos años de docencia en Trabajo Social de la Universidad de Valencia y la gran experiencia acumulada al frente de la intervención social directa. Es un modelo construido desde las categorías profundas que están en juego en la cuestión de la participación social de los excluidos y de los ciudadanos que quieren unirse a su causa. Pero a la vez, es un pensamiento tan hondo que uno no puede dejar de advertir que es tremendamente práctico. El libro comienza poniendo en el centro de la reorganización social la idea de red que nos obliga a repensar el mundo social y nuestro modo de trabajar. La red conlleva un nuevo modelo de participación, esa participación que originó el Estado de bienestar, lo mantiene y está llamada a profundizarlo. A continuación revisa los derechos de participación y los nuevos espacios donde es posible. Si la participación está llamada a ser sostén de ciudadanía y bienestar, entonces debe ser objeto de las políticas sociales. Entre políticas sociales y participación ha habido desencuentros y manipulaciones, pero el mundo de la participación posee tales virtudes para la acción social –y las describe minuciosamente– que es imprescindible incorporar esa dimensión a todo el sistema de intervención social. Dedicó una amplia reflexión a cómo implementar la participación en todos los dispositivos y agentes de la inclusión social y expone y valora las prácticas y experiencias más fructíferas. Es un libro espectacular; a mi modesto juicio, la mejor obra académica de Joaquín García Roca. Su impacto supera las nociones de capital social y capital simbólico en un paradigma más profundo y amplio de la participación integral que une generaciones y dimensiones.

- LÓPEZ-ARANGUREN, L. (coord.) (2007) *¿Por qué hacemos lo que hacemos?* Fundación Tomillo y Obra Social Caja Madrid, Madrid.

Luis López-Aranguren es otro de los grandes intelectuales, activistas y organizadores en contra de la exclusión social. Como Joaquín García Roca, de ellos hablan tanto sus libros como sus obras. Su relación con el mundo de la exclusión no es

tanto académica como arquitectónica: crean obras envolventes que son palabra y acción a la vez y en donde ideas, modelos, prácticas y experiencia aparecen unidos. El libro que invitamos a profundizar está escrito desde la Fundación Tomillo y, además de López-Aranguren, escriben en él Juan Carlos Ceniceros, Esther de la Beldad, Manuel Basagoiti, Paloma Bru y Luis Aymá. La obra se presenta como una propuesta de debate para el Tercer Sector. Comienza pensando que estamos en un cambio de civilización en el que se presentan nuevos retos sociales en el ámbito de la inserción sociolaboral y es el momento de la creatividad y el buen pensamiento en dos principales direcciones: animar la participación democrática en la comunidad y la aparición de ONG tejedoras de redes sociales. Establecen que es necesario mejorar la filosofía de la intervención social y piensan muy a fondo las aportaciones prácticas desde la pedagogía, la psicología, la psicopedagogía y la sociología. Hay planteamientos de fondo y propuestas operativas como el aprendizaje-servicio.

- SUBIRATS, J. Y GOMA, R. (dirs.) e Instituto de Gobierno y Políticas Sociales (IGOP) (2004) *Un paso más hacia la inclusión social. Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social*, Plataforma de ONG de Acción Social, Madrid.

Este libro del Institut de Govern i Politiques Publiques (IGOP), cuya elaboración ha sido dirigida por Joan Subirats y Ricard Goma y coordinada por Laura Giménez, es el resultado de una investigación encargada por la Plataforma de ONG de Acción Social. Dicho encargo buscaba que se elaborara un sistema conceptual y metodológico que permitiera evaluar la praxis de la inclusión social. El libro fundamenta la noción de exclusión y presenta cuáles son los criterios para establecer una buena práctica: innovación, participación, estrategia e integralidad, transversalidad, pluralismo, fundamento, efectividad y replicabilidad. Las cuestiones de capital social –a las que el IGOP ha prestado especial atención en su agenda los últimos años– quedan recogidas ampliamente en el sistema. El libro analiza exhaustivamente las seis más significativas de las cuarenta experiencias seleccionadas como buenas prácticas

- VIDAL FERNÁNDEZ, F. (2009) *Pan y Rosas: Fundamentos de Exclusión Social y Empoderamiento*, Fundación FOESSA, Madrid.

En este libro se fundamentan y desarrollan sobre todo las tesis relativas a la generación de herramientas de intervención social que produzcan capital simbólico. El libro es un estudio en profundidad sobre la idea de exclusión, replantea la teoría de necesidades y explora los alcances de la idea de empoderamiento. Dicho empoderamiento lo logra el sujeto movilizándolo los cinco activos de que dispone: los bienes, los derechos, los vínculos, los relatos y sus propias fuerzas. La capitalización simbólica implica el desarrollo de estos dos últimos activos –que forman las políticas sociales de sentido– y el libro explica con qué incidencia influye en la lucha contra la exclusión social.

El autor pertenece al grupo de investigación Exclusión, Inmigración, Trabajo Social y Familia (EXITS+F), que realiza su labor en el marco del proyecto del Plan de I+D+I (CSO2009-10429) “Innovación de los modelos de trabajo social en itinerarios y enclaves de exclusión extrema”.

Referencias bibliográficas generales

- ALIENA, R. (2005) *Descenso a Periferia: asistencia y condición humana en el territorio de lo social*, Universidad de Valencia, Valencia.
- BESSENECKER, S. (ed.), (2005) *Quest for hope in the slum community*, Authentic Media, Waynesboro, Georgia.
- BOURDIEU, P. (Compilación de Jiménez, I.) (2003) *Capital cultural: escuela y espacio social*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- DAVILA, A. (2004) *Barrio Dreams*, University of California Press, Los Angeles.
- DÍAZ-SALAZAR, R. (1988) *El capital simbólico*, Ediciones HOAC, Madrid.
- ESTIMLL, J. (2003) *Panorama de la lucha contra la exclusión social: conceptos y estrategias*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, T. Y LÓPEZ PELÁEZ, A. (2008) *Trabajo Social comunitario: afrontando juntos los desafíos del siglo XXI*. Alianza Editorial, Madrid.
- FIELD, J. (2008) *Social Capital*. Routledge, Londres.
- FUNDACIÓN RAIS (2007) *Construyendo relaciones, Intervención psicosocial con personas sin hogar*. Obra Social Caja Madrid, Madrid.
- HALPERN, D. (2005) *Social Capital*, Polity Press, Cambridge.
- HENDERSON, P. (2005) *Including the excluded*, The Policy Press, Bristol.
- JARAÍZ ARROYO, G. (coord.) (2009) *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*, Fundación FOESSA, Madrid.
- KRAMER, M. (2006) *Dispossessed: life in our world's urban slums*, Orbus Books, Maryknoll, Nueva York.
- LEFRANC, S. (2004) *Políticas del perdón*, Ediciones Cátedra, Madrid.
- MARCUELLO, C. et al. (1997) *Capital social en España, aportaciones de las organizaciones no lucrativas*, Fundación BBVA, Madrid.
- MEHTA, B., ARISH, D. Y STEFFEN, J. (2008) *Approaches to urban slums: a multimedia source-book on adaptive and proactive strategies*, World Bank, Washington.
- PORTES, A. (ed.) (1995) *The Economic Sociology of Immigration. Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship*, Russell Sage Foundation, Nueva York.
- PUTNAM, R. (ed.) (2003) *El declive del capital social*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.

- RENES, V. (coord.) (2008) *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*, Fundación FOESSA, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004) *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Editorial Fundamentos, Madrid.
- SAEGERT, S., PHILLIP THOMPSON, J., Y WARREN M. R. (2005) *Social Capital and Poor Communities*, Russell Sage Foundation, Nueva York.
- SMALL, M.L. (2004) *Villa Victoria: The Transformation of Social Capital in a Boston Barrio*, University of Chicago Press, Chicago.
- TEGEGN, M. (1997) *Desarrollo y poder*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- ZUBERO, I. (1994) *Las nuevas condiciones de la solidaridad*, Desclée de Brouwer, Bilbao.

Debates fundamentales en el marco de la Inclusión Social en España

Esta publicación forma parte de un conjunto de cuadernos que tienen por objeto acercar las políticas sociales europeas a las instituciones españolas y favorecer su participación activa en las mismas. En concreto, se centra en uno de los aspectos clave de la Agenda Social Europea: la protección social y la inclusión social.

Desde la aprobación de la Estrategia de Lisboa en el año 2001, los Estados miembros han puesto en marcha periódicamente Planes Nacionales de Acción para la inclusión social. Dichos planes, en el caso español, se han replicado en buena medida también en el plano autonómico y puntualmente en el municipal. Sin embargo, distintos análisis constatan la dificultad de llevarlos a la práctica, hecho que lógicamente solo es posible en la medida en que se dé una participación activa del plano local.

En este cuaderno se profundiza precisamente en los aspectos que son esenciales para impulsar la inclusión en el plano municipal, abordando este asunto desde una triple perspectiva: desde el ángulo de las políticas municipales y sus competencias, desde las estructuras, procesos y mecanismos de trabajo para hacerlas efectivas y finalmente desde las problemáticas y temas clave en los que se deben de centrar.

Esta publicación puede descargarse gratuitamente en la página web de la Fundación Luis Vives: www.fundacionluisvives.org