



Presentación

Haya una cuestión de método, metodológica, en la intervención frente a la exclusión social. Pero la intervención ante la exclusión social no es prioritariamente una cuestión metodológica. Incluso no se trata de «la intervención» ante la exclusión social, sino de «intervenciones», si con ello no entendemos una yuxtaposición des-articulada de acciones, sino la multidimensionalidad de la intervención como corresponde a la multidimensionalidad que caracteriza a la exclusión social.

De ello son buena muestra los artículos de la monografía de este número de DOCUMENTACIÓN SOCIAL, cuya primera redacción fue presentada en el Seminario organizado por la Red Española de lucha contra la pobreza, miembro de la Red Europea, EAPN, en Pamplona (noviembre 2004). Junto con otros trabajos presentados en ese Seminario, y referidos a aspectos más sectoriales de la intervención frente a la exclusión social, como la educación, la vivienda, la salud, el género, los trabajos aquí recogidos y reelaborados por los autores para esta publicación, son una muestra excelente de la necesidad de articular diversas políticas, y no una simple cuestión de prestaciones económicas ni aun acompañadas de unos servicios básicos.

Lo que anda en juego en la acción frente a la exclusión social plantea la necesidad de articular políticas sociales y económicas, junto con un método de trabajo social que responda a una deontología, a una ética y unos valores sociales, que distan mucho de un planteamiento que se reduce a unos «servicios pobres para pobres».



Presentación

Podemos diferenciar dos aspectos prevalentes en los artículos de la Monografía. Por una parte, hay unos artículos más centrados en el «proceso de acción», aunque en todos los casos aparecen indicaciones suficientes de las políticas que habría que implementar para que ese proceso de acción sea un «método de realidad», o sea, un proceso de acción inserto en procesos personales y estructurales, como la vida misma.

Así, el artículo *Criterios y objetivos para la calidad en la intervención social*, de **Víctor Renes** y otros, cuestiona la evaluación de la intervención social no sólo desde parámetros e indicadores de tipo puramente cuantitativo, sino centrados en un nuevo concepto de desarrollo social que da un sentido diferente al objetivo compartido de que ante la exclusión social el reto es la integración: por ello mismo, hace referencia a trayectorias personales, pero también institucionales, de las propias mediaciones de la intervención social, y de las políticas que son imprescindibles para lograr la integración social.

El trabajo de **Atanasi Céspedes, Elisenda Vegué e Ismael Blanco** sobre *Corresponsabilidad, ciudadanía y políticas sociales* no sólo cuestiona su necesidad, sino las bases en torno a las que poder lograr la articulación de sus intervenciones para una acción integral contra la exclusión. Así, los conceptos y las prácticas basadas en la ciudadanía, los objetivos de los derechos sociales y del bienestar social, la necesidad y el sentido del desarrollo de las comunidades, constituyen el marco de referencia adecuado a la imprescindible participación de todos los agentes sociales.

Y no sólo de los agentes sociales, sino de los propios afectados. **Graciela Malgesini**, en su artículo *Reflexiones sobre el concepto de participación social en el caso de las personas afectadas por procesos de exclusión*, aborda lo que en los propios Planes para la Inclusión Social que desarrollan los gobiernos europeos como realización de los acuerdos de las cumbres de Lisboa y Niza (2000), se empieza a proponer como uno de sus ejes fundamentales, o sea, que la participación de las propias personas afectadas por estos Planes no sólo son objetos de una intervención para la integración social, sino que son sujetos, por lo que su voz, su opinión, su participación es algo más que un añadido al método de intervención, sino un supuesto obligado, si se trata de que realmente sean sujetos.

Lo que obliga a repensar la propia intervención social, y su método, o sea, lo que **Begoña Pérez Eransus** desarrolla en su artículo sobre *El acompañamiento social como herramienta de lucha contra la exclusión*. La conjunción de políticas de activación en la acción frente a la exclusión social, la imprescindible necesidad de prestaciones económicas, la exigencia de políticas de acceso a los derechos sociales, y servicios sociales básicos, no puede acabar siendo un peso sobre las personas, sino que deben ser lo que son: recursos y condiciones ineludibles que



potencien y capaciten a las personas. Lo que plantea que esas políticas y el propio trabajo social son mediaciones que deben articularse desde el proceso de ser sujetos las personas afectadas; o sea, ponen encima de todo el «acompañamiento social» como eje estructurante de las intervenciones frente a la exclusión social.

Junto a estos artículos que entendemos más centrados en el «proceso de acción», hay otros que debaten directamente las políticas más relevantes, que no únicas, en la acción ante la exclusión social. En concreto, las referidas al derecho a unos mínimos para unas condiciones de vida dignas, y el derecho a la integración laboral; y otra, no siendo las únicas políticas necesarias frente a la exclusión social, se consideran las más relevantes, pues constituyen la base fundamental del ejercicio de los derechos de ciudadanía en nuestra sociedad.

La necesidad de una renta mínima garantizada, la responsabilidad de las mismas residenciada en las Administraciones autonómicas, la ausencia de responsabilidad del gobierno del Estado, los niveles de proyección que consiguen, la población que es beneficiaria y la que se queda fuera, y otros muchos aspectos referidos a la condiciones de su regulación, constituyen un tema de primera línea, que debería formar parte de la agenda del Bienestar Social implicando a todas las Administraciones y agentes sociales. Por ello, el artículo de **Miguel Laparra**, *La travesía del desierto de las rentas mínimas en España*, debe ser tomado como un aldabonazo y debería constituir un arranque en un debate que hoy por hoy está velado, siendo así que haber consenso social y político en este asunto.

Finalmente, el artículo de **Luis M.^a López Aranguren** sobre las *Perspectivas para la formación y empleo para las personas en situación de exclusión*, aborda las políticas de empleo y las condiciones en que se realizan, y constata la distancia entre las situaciones de exclusión y sus condiciones para la inserción laboral, y las políticas que se realizan. Y es oportuno este cuestionamiento, pues la sola existencia de políticas de empleo, sin más y por sí mismas, no garantizan el empleo a los colectivos excluidos, lo que es grave, pues deja bajo suspenso a las políticas que deben hacer prevalecer el otro gran derecho para la integración social, la participación en la actividad económica como requisito en nuestra sociedad, incluso para la plena ciudadanía.

La Tribuna Abierta tiene tres artículos, que nos aportan otras perspectivas, aunque en este número aborda cuestiones que son convergentes con lo tratado en la monografía. El artículo de **Magda Mercader** sobre las *Políticas fiscales de lucha contra la pobreza en España* entra de lleno en el debate de qué políticas redistributivas son eficaces para la reducción de la pobreza y de cómo estas políticas pueden ser contempladas desde los propios supuestos fiscales, entre



Presentación

otros. El artículo de **Robin Hanan**, *La estrategia europea de la inclusión social. Una perspectiva desde las ONG*, nos da la perspectiva de la Red Europea de lucha contra la pobreza —EAPN— en cuanto a la estrategia europea para la Inclusión Social, muy especialmente de su instrumento de mayor impacto, los Planes Nacionales para la Inclusión Social. Y, por último, el artículo sobre *Las migraciones en la globalización*, de **Alberto Acosta** y **Jaime Atienza**, sitúa el fenómeno actual de las migraciones desde la óptica del desarrollo, y la acción ante las mismas desde los supuestos del codesarrollo.

La sección de Documentación se dedica en este número al documento elaborado por la Red Europea —EAPN— como evaluación de las políticas y de los Planes de Empleo de la Unión Europea en relación a la Inclusión Social. El documento recoge las conclusiones del Seminario de Evaluación que se realizó en Oporto (mayo 2004) y facilita la dirección electrónica en el que consultar la totalidad de los trabajos del Seminario.

Sólo nos queda expresar nuestro agradecimiento y nuestro reconocimiento a la Red Española de lucha contra la pobreza, miembro de EAPN, por su disposición a facilitarnos las ponencias del seminario realizado en Pamplona, y a los autores que las han reelaborado para esta revista, así como su mediación para disponer del artículo de **Robin Hanan** y del documento de EAPN sobre empleo del seminario de Oporto.



Criterios y objetivos para la calidad en la intervención social⁽¹⁾

Víctor Renes

Sumario

1. Cuestiones e interrogantes 1.1. «En situación de» 1.2. «Complejidad construida» 1.3. «Matriz de exclusión» 1.4. «Retroalimentación» 1.5. «El camino y los caminantes» **2. Criterios y Objetivos.** Criterio 1: Las personas en exclusión como sujetos del proceso. Objetivo 1: Que las personas en situación de exclusión social en nuestro territorio realicen un proceso de inserción social. Criterio 2: Trabajar en red desde la complementariedad. Objetivo 2: Que nuestros programas hagan red complementaria con otros agentes. Criterio 3: Ofrecen recursos de calidad. Objetivo 3: Que nuestros recursos tanto humanos como materiales ofrezcan la mejor calidad posible y siempre con la necesaria dignidad. Criterio 4: Establecer con las personas un trabajo basado en el acompañamiento educativo. Objetivo 4: que los equipos de contratados y voluntarios trabajen en clave de acompañamiento educativo. Criterio 5: Construir una comunidad acogedora y accesible. Objetivo 5: que nuestro trabajo modifique también el entorno donde pretendemos insertar a las personas con las que trabajamos

RESUMEN

Este artículo trata de «indicar», de plantear lo que entra en juego en la «relación» entre los Criterios y Objetivos de la intervención ante la exclusión social, y su concreción. Desde el convencimiento devenido de la práctica de que no hay «mecanicismo», o sea, de que no hay una relación unívoca entre Criterios y Objetivos e Intervención, de modo que, aplicados determinados elementos (instrumentos) en la intervención, llegaríamos indudablemente a una intervención de calidad, o sea, a la adecuación sin fisuras entre expectativas y realizaciones.

(1) Texto elaborado a partir del trabajo realizado por el grupo de Cáritas sobre criterios e indicadores para la evaluación de la acción con personas y colectivos en grave exclusión, coordinado por Pedro Fuentes y Esperanza Linares (de próxima publicación).



Es necesario disponer de referentes y «señaladores» suficientemente contrastados para detectar la dirección en que se mueve nuestra intervención social. Nuestra convicción es que debemos disponer de «señaladores»/indicadores suficientemente contrastados como para que en la intervención concreta con sujetos concretos en condiciones y situaciones concretas, nos señalen en qué dirección vamos, y si es adecuada o no. Por tanto, entendemos que la cuestión primera y principal no son los indicadores, sino los «señaladores de dirección», no sea que, aun contando con buenos indicadores, no se vaya en dirección adecuada. Ciertamente, los indicadores de evaluación son imprescindibles, pero se deberán validar por relación a la intervención social, a sus criterios y a sus objetivos. A partir de ahí podrán ser construidos en tanto se ajusten a la misma. En primer lugar, y a modo de preámbulo, se analizan algunas «cuestiones e interrogantes» que surgen de una adecuada comprensión de las situaciones de exclusión social, y que nos pueden permitir ubicarnos bien en las situaciones en las que trabajamos, para, en segundo lugar, abordar las opciones que fundamenten la intervención, y que se refieren especialmente a la articulación de criterios y objetivos en la intervención social, a partir de la cual poder identificar y proponer indicadores que puedan validar la calidad, la coherencia de la intervención ante la exclusión social.

SUMMARY

This paper is aimed at «indicating», at raising the issue of what is at stake in the «relationship» between intervention Criteria and Objectives in regard to social exclusion, and their concretion. The work is based on the conviction deriving from experience that there is no «mechanicism», i.e. that there is no unequivocal relationship between intervention Criteria and Objectives, in such a way that by applying certain elements (instruments) in intervention, we would undoubtedly achieve quality intervention, that is to say, the seamless adaptation of performance to expectations.

It is necessary to have certain references and «signposts» that are sufficiently proven so as to detect the direction in which our social intervention is moving. Our firm belief is that we must have «signposts»/indicators that are sufficiently tried and tested so that in a specific intervention with specific subjects in specific conditions and situations we can gauge the direction in which we are moving and decide whether it is the right one. Consequently, we understand that the first and foremost issues are not the indicators but the «signposts of direction», since even with good indicators we might still be heading in the wrong direction. Evaluation indicators are of course indispensable, but they should be validated through their relationship to the social intervention, its criteria and its objectives. Based on this, they may be built upon inasmuch as they are in line with the intervention.

Firstly, in a preamble, the work analyses some «questions and doubts» which arise from a suitable understanding of situations of social exclusion, which might position us well in our working situations. This is in order to, secondly, approach the options on which intervention is based and which refer specifically to the articulation of Criteria and Objectives in social intervention, based upon which we can pinpoint and propose indicators to validate quality, coherence of the intervention in regard to social exclusion.



1 CUESTIONES E INTERROGANTES

1.1. «En situación de»

Normalmente, en nuestro propio lenguaje existe ya una elección estratégica de fondo. Solemos hablar de intervenir ante la pobreza y la exclusión social. Lo que es la traslación de una concepción que habla de pobres y excluidos cuando se refiere a la pobreza y la exclusión social. O sea, concreta, corporeiza, encarna en las personas el concepto, y las identifica, de modo que se unifica uno y otro aspecto. Error, pues al unificarlo reduce la identidad de las personas a su situación. Y esto no puede ser, hay que romperlo.

O sea, una determinada característica social, por muy grave que sea, y en la exclusión social se da en grado máximo, no es la identidad de la persona. Sabemos reconocer que esta característica social puede haber minado tanto la identidad personal que incluso puede llegar a constituir una traba fatal para un desenlace humanizador de su situación. Pero ni aun así se pueden unificar las características con la identidad de las personas, pues además de atentar contra su dignidad, la propia acción, la propia intervención, no tendrá base, ni punto de apoyo para afrontarla.

Esto no es objeto de este momento, pero no se puede olvidar. O sea, hay que recuperar la «relación» (siempre la relación) entre persona y condición/es de la persona. De la persona, de la familia, del grupo, del colectivo, de la situación social global. Ya nos lo indicaba la definición de pobreza de los programas europeos: «Se entiende por pobreza la *situación de...*».

Decir «personas en situación de» pobreza y exclusión social, por tanto, no es un circunloquio tímido y ruboroso. Debe ser un acto expreso de afirmación de 1. persona, con todos su derechos y obligaciones; 2. *situación*, de todo tipo, personal, social y estructural.

En definitiva, que la pobreza y la exclusión no es una condición de las personas, sino una caracterización de las situaciones, de las sociedades, y de las estructuras de esas sociedades (las más macro, las más micro, incluso las de proximidad, familiares y personales). O sea que la cuestión está en la relación entre las condiciones de las personas y las condiciones de las sociedades. Si ol-



vidamos esto, no intervenimos en los nudos gordianos de la pobreza y la exclusión.

Primera cuestión: ¿cuál es el eje que focaliza la intervención social? ¿Las personas, las situaciones sociales, la «relación» entre ambas?

1.2. «Complejidad construida»

Aun sin entrar en las condiciones (personales y estructurales), debemos dar por entendido este asunto y partir de los análisis sobre las condiciones de la exclusión ya realizados para ir cuestionando nuestra intervención social.

Así, pues, si es fundamental la relación entre condiciones personales y sociales, estamos planteando que la intervención se realiza en una situación «compleja», no monodimensional, de modo que la «situación» es una situación «construida», o sea que la componen diversos elementos, de modo que el resultante no es la simple suma de esa diversidad, sino la construcción que esa diversidad realiza de forma compleja. Y, por ello, específica para cada caso, grupo, colectivo; e, incluso, para cada grupo según las diversidades de sus contextos comunitarios, sociales y estructurales.

Segunda cuestión: en qué y dónde intervenimos; o sea, cómo a la hora de intervenir en un determinado aspecto (puesto que la intervención siempre es concreta), estamos afectando al conjunto de la persona, y a su relación social y societal?

1.3. «Matriz de exclusión»

Si la realidad es compleja, la intervención no puede ser simple. Y aunque cada intervención no pueda abarcar la totalidad (y por tanto no deba), lo que no puede hacer es obviarlo y actuar de modo fragmentado, o sea, interviniendo en lo que puede, pero sin contemplar el conjunto, pues en ese caso acaba construyendo el fragmento como un todo.

Lo que nos cuestiona un aspecto previo importante, a saber, la intervención debe realizarse habiendo entendido y captado lo que es la «matriz» de exclusión de las personas, grupos, colectivos, situaciones en que actúa. O sea, debe realizarse respondiendo siempre a cómo se produce en cada situación concreta la articulación de los procesos sociales y estructurales con las condiciones biográficas, personales, contextuales. Sin entender que ante el entrecruzamiento entre «biografía» e «historia» no se puede actuar con una intervención coherente y de calidad, aun tratándose de situaciones cuyo constructo implica complejidad.



Tercera cuestión: así podrá saber qué hace, en qué puede ser adecuado, qué no hace; qué hacen otros, cómo poder intervenir desde la coherencia del conjunto de intervenciones que afectan a las personas. Es decir, es la propia «matriz» de exclusión la que nos pide «Red».

1.4. «Retroalimentación»

Todos los análisis, especialmente los que parten de nuestra propia experiencia de acción, nos indican que estamos actuando ante situaciones cuya dificultad viene agravada por la propia naturaleza de la misma; o sea, que es una situación que por sí misma tiende a agravarse. Es decir, la «matriz» de exclusión es una matriz viva, pues se trata de procesos de desarrollo cuyas condiciones potencian el que «crezcan» sus efectos que retroalimentan sus condiciones.

Lo podemos expresar de la forma que sea, pero todos constatamos que, dejadas a su propia lógica y a su propio devenir, las situaciones de pobreza y exclusión tienden a ir a peor. Y que, igualmente, las características de la sociedad con efectos y resultantes de empobrecimiento y exclusión, dejadas a sí mismas, tienden a erosionar aún más a los que se encuentran en esas situaciones.

Lo que ya nos pone en una tesitura, a saber, cómo realizar una intervención con criterios coherentes si la propia lógica de la situación en que actuamos tiende a ir contra la lógica y los Objetivos que pretendemos. Pretender una intervención cuyos efectos sean mecánicos, a modo de cómo se entiende en nuestra sociedad que aplicados determinados recursos se generan determinados resultados (y por ello se evalúa de forma mecánica los resultados positivos o negativos, de forma cuantitativa, cuántos logros hemos obtenido), no sólo no es real, sino incluso es ilógico. ¿Por qué? Porque se trata de procesos, personales, sociales y estructurales, y no de una «cuenta de resultados».

Cuarta cuestión: la intervención ante la exclusión debe ser reconceptualizada, evaluada, desde señaladores de proceso, desde indicadores de desarrollo, no de crecimiento (y ésta es una cuestión central), si queremos que la intervención sea de calidad, o sea, coherente entre Criterios, Objetivos y resultados.

1.5. «El camino y los caminantes»

Para terminar este preámbulo de cuestiones e interrogantes, nos queda señalar una de las cuestiones más decisivas. Con todos estos cuestionamientos e



interrogantes, ¿qué pretendemos? ¿La cuestión está en la suma de todos ellos? No. La cuestión está en que «ponen en cuestión» dos cosas claves. Una: qué pretendemos. Dos: cuál es nuestro rol para ello.

Qué pretendemos, o sea, ¿cuál es y cuál debe ser la finalidad de la intervención social ante la exclusión? Respuesta: es fácil, la inserción (integración, inclusión...).

Sí, pero con lo dicho, qué es la inserción, cómo la concebimos. Porque con lo dicho no cualquier cosa es inserción. Veamos: persona, complejidad, constructo, matriz, proceso. Todo ello nos pone en la dirección de entender la exclusión. ¿Qué supone esto mismo para entender la inserción? ¿Qué es lo que realmente estamos diciendo, planteando y realizando cuando hablamos de «procesos de inserción/integración social»?

Esto es lo que constituye nuestro «nudo gordiano», lo que debemos tomar como el interrogante sinérgico en el que confluyen las cuestiones que venimos planteando, y como reto/punto de partida. Y no es tarea fácil pues ya las referencias anteriores nos sitúan frente a una concepción de la inserción que suele estar al uso y que es una concepción ingenua, cuantitativa, lineal y fragmentada, como veremos.

Cuestionar esto es cuestionar los roles que habitualmente se establecen para esa concepción de la inserción y que se consideran cuasi evidentes. O sea, si la inserción es el resultante (cuasi mecánico) de la intervención social organizada en fases y etapas, ¿quién es el sujeto de la inserción, quién ejerce el rol de actor del proceso de inserción? No podemos olvidar que el rol del «actor del proceso, sujeto del proceso, protagonista del proceso», sólo puede ser ejercido por quien recorre el camino. Y si las personas en situación de exclusión sólo pueden hacer frente a su situación al final del camino, eso quiere decir que no pueden ser actores, sujetos del proceso de inserción, o que eso sólo lo pueden ser al final. Incluso más, se considera que si la persona fuese actor «antes de» su final, es que ya estaría insertada (integrada, incluida...).

Pero ésta es la pregunta que unifica la cuestión de qué hacemos, o sea, qué es la inserción, y la pregunta por el o por los roles que se juegan en este proceso; y es que si la persona no es actor y no recorre el camino, ¿llegará alguna vez al final (a la inserción)? ¿O es que su final es estar siempre recorriendo el camino hacia nosotros?

Quinta cuestión: una nueva comprensión de los interrogantes que estas cuestiones plantean propone un nuevo entendimiento de la inserción y de la participación de los actores y agentes (nosotros incluidos) en el proceso de inserción.



2 CRITERIOS Y OBJETIVOS

Este apretado resumen nos debe llevar a plantearnos un proceso de revisión profunda de nuestro hacer, cuyo objetivo es el de «favorecer la tensión permanente entre lo que hacemos y lo que decimos que queremos hacer». Se trata de reflexionar sobre lo que estamos realizando, sobre lo que estamos actuando, con el objeto de compartir y de buscar juntos salidas para un tema tan importante como es éste que nos ocupa, y que trata sobre todo de conseguir incorporar en la intervención social la tensión permanente, reflexiva y autocrítica entre el ser y el deber ser para una intervención de calidad. Por ello:

1. *Nos debemos dotar de un cuerpo amplio y consensuado de elementos de nuestro «deber ser», en clave superadora de la visión inadecuada de la inserción.*

Estos elementos constituirán los **Criterios** básicos, y responderán a las opciones fundamentales que creemos que debemos adoptar para ser adecuados a las realidades sociales y a una nueva visión de la inserción social.

Y los expresamos y proponemos como **Objetivos** a conseguir pues así podremos establecer referentes y señaladores operativos para nuestra intervención que nos permitan plantear estrategias adecuadas y ver cuáles son las cuestiones evaluativas pertinentes, con los indicadores más acordes a las mismas.

CRITERIOS BÁSICOS:

- 1) Las personas en exclusión como sujetos del proceso;
 - 2) trabajar en red desde la complementariedad;
 - 3) ofrecer recursos de calidad;
 - 4) establecer con las personas un trabajo basado en el acompañamiento educativo;
 - 5) construir una comunidad acogedora y accesible.
2. Debemos aplicar estos criterios a los diversos **ámbitos de la intervención social**.

Debemos precisar qué entendemos por «ámbitos de intervención». Y sin ningún tipo de ánimo definitorio, sino puramente descriptivo, lo que pretendemos señalar es que no es suficiente con una propuesta genérica de los Criterios y Objetivos; sino que deben ser concretados, analizados y formulados



específicamente para cada uno de los aspectos, «ámbitos», comprendidos en la intervención social. Entendemos que es necesario formularlos en relación específica a cada uno de ellos, pues así será posible continuar con el proceso de evaluación de la intervención.

ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN

- 1) Los beneficiarios;
- 2) los equipos de trabajo (profesionales y voluntarios, técnicos y auxiliares, etc.);
- 3) la estructura y funcionamiento de los centros;
- 4) la red local (entidades, instituciones...);
- 5) las administraciones públicas;
- 6) la comunidad.

Éste es el objetivo del trabajo del que este texto es plenamente deudor⁽²⁾, aunque en absoluto recoge todo el desarrollo del mismo. Este texto quedará reducido fundamentalmente a lo que son los Criterios básicos y los Objetivos generales, sin poder tratar otros aspectos de este trabajo, en concreto cómo esos Objetivos generales se traducen en Objetivos específicos y en Objetivos operativos por cada ámbito de intervención (beneficiarios, equipos de trabajo, centros, red, administraciones, comunidad...).

Esto da un complejo cuadro de doble entrada: por una parte, los Objetivos específicos y los Objetivos operativos y, por otra, los ámbitos de intervención. Y ello posibilita ir definiendo cuáles son las estrategias, las preguntas evaluativas, y los indicadores, con el objeto de facilitar que las «prácticas concretas» entren en procesos de autoevaluación/formación. Todo ello hace este asunto muy amplio para poder ser desarrollado en este texto y, por ello, remitimos al trabajo de referencia, pero es lo que da sentido a lo que aquí se expone.

CRITERIO 1. LAS PERSONAS EN EXCLUSIÓN COMO SUJETOS DEL PROCESO

OBJETIVO 1. Que las personas en situación de exclusión social en nuestro territorio realicen un proceso de inserción social

(2) Es una propuesta que está siendo puesta en práctica por el equipo de trabajo antes citado.



1. Sujeto/objeto

Los procesos de trabajo con personas en situación de exclusión social suelen tener una formulación y sobre todo una práctica que los ubica como objetos de intervención. Somos nosotros los que intervenimos, dejando para ellos el mero papel de ser los perceptores de lo que nosotros prescribimos.

Se hace necesario dar la vuelta a este planteamiento para poder realizar una intervención adecuada. Las personas en situación de exclusión han de pasar de ser meros receptores a desarrollar un rol activo, a ser los sujetos del proceso de cambio.

Esto nos plantea dos grandes cuestiones. La primera tendría que ver con el desarrollo de nuestro rol, pero sobre ella hablaremos en el objetivo 4, y la segunda tiene que ver con el protagonismo, con la participación efectiva de los supuestos objetos para hacerlos realmente sujetos del proceso.

Entender la inserción más como camino que como meta, ha de hacer que nos preguntemos por «el caminante», que ubiquemos nuestra tarea como compañeros de camino, y la suya como la del caminante real. Nuestro rol tiene más que ver con el ESTAR y el suyo con el HACER. Y nuestro HACER no puede ser el de suplir, sino que ha de procurar el protagonismo, por tanto, ESTAMOS para HACER HACER.

Es este Criterio el que debe hacer cambiar nuestra concepción de la inserción, y que cuestiona los planteamientos que tienen como referencia para la intervención una concepción inadecuada de la inserción.

2. Cambiar nuestra concepción de la inserción

La concepción tradicional de los procesos de inserción adolece de ingenuidad y tiene una referencia fundamentalmente cuantitativa, de donde resulta una concepción fragmentada y lineal.

- a. Es *ingenua* por cuanto no cuestiona ese espacio social donde pretendemos la inserción de las personas con las que trabajamos, al que entiende como un todo armónico y coherente y, desde el mundo de los valores que decimos defender, el tipo de persona que resulta de lo que normalmente consideramos como estar integrado, no es, desde luego, nada satisfactorio. El predominio de los valores individualistas y economicistas, el predominio del mercado sobre la persona, del capital sobre el trabajo, la insolidaridad, y un largo etcétera de valores dominantes no pueden convertirse en el modelo que proponemos. Solemos olvidar que la so-



ciudad en la que queremos insertar a las personas con las que trabajamos es la misma sociedad que ha generado los mecanismos y procesos que han hecho de ellos excluidos sociales. Un proceso de inserción social no puede ser ajeno a la tarea del «cambio social».

- b. Es *cuantitativa* por cuanto se concentra objetivos que pretenden medir la «cantidad de inserción» conseguida, estableciendo la «moda» social como frontera entre la exclusión y la inserción. Lo cuantitativo, como manera de medir el grado de cualquier cosa, suele ser una herramienta, y no por sí misma es siempre útil; y en ningún caso es la única. Absolutizar el «tener» es tan perverso como olvidarlo. Y en el caso del grado de integración también ocurre. Así, hemos de empezar a tener en cuenta elementos de bienestar subjetivos para hablar de procesos de integración social, ya que ésta es un difícil equilibrio entre las condiciones materiales, el sentido vital y la aceptación de los demás, en el que estos elementos se articulan y retroalimentan, de la misma manera que las carencias en ellas conforman la condición de persona excluida.
- c. Es *fragmentada*, pues para poder medir la inserción ha de fragmentar la realidad de las personas en áreas susceptibles de medición. Esta fragmentación de la realidad no tiene en cuenta a la persona como sistema integrado, y trabaja con colectivos estandarizados y partiendo de «problemas» y no de personas. Cualquier división que de ella hagamos sólo nos debe servir para describirla, pero no para comprender y explicar. Por tanto, nunca como el criterio y el método de actuación. Este ser sistema como realidad, nos debería hacer replantear la forma tan parcializada de intervenir que tenemos. ¿Realmente es posible aislar las problemáticas y abordarlas por separado? ¿Conocemos cómo al tocar en un punto concreto queda afectado y modificado el conjunto de la persona y de las situaciones? De la respuesta a estas preguntas se deriva la necesidad del trabajo integral, con el conjunto de la persona, y con las relaciones en que está implicada.
- d. Es *lineal*, pues su desarrollo metodológico se subdivide en «fases» linealmente organizadas, lo que presupone que el punto de partida de todo el mundo es el mismo, y que del mismo modo es igual el punto de llegada. Es decir, debemos abandonar la clásica idea de que la inserción es algo que se consigue al final de unas etapas, fases, que poco a poco acercan a las personas a la inserción. Si es así, sólo al final las personas pueden estar en condiciones de hacer frente a su situación. Pero si sólo al final, ¿cómo hacer frente a los procesos de retroalimentación que actúan permanentemente y que generan efectos de erosión? Difícil llegar al final por ese camino.



En definitiva, debemos cuestionarnos si no deberíamos dejar de hablar de la «gran meta de la «integración», pues se podría cuestionar que existe un grado de integración «universalizable», al menos en el sentido de la integración unidimensional cuyo parámetro y referente sea la integración de «los que consumen». No se trata, pues, de renunciar a lo imposible, ni de dar por «perdidas» o por «crónicas» a la mayoría de las personas con las que trabajamos, sino de entender que si la exclusión es una determinada «relación social», quizá la cuestión es algo que atañe al propio modelo social. Deberíamos comenzar a pensar en términos más de camino que de meta.

3. Romper con la fragmentación

Se hace necesario cuestionarnos la concepción con la que trabajamos, tanto de los colectivos, como de las fases y los actores. Existen, no cabe duda, situaciones específicas de las personas sobre las que hay que intervenir. La intervención de conjunto que propugnamos no puede olvidar esta realidad. **Las problemáticas específicas son importantes, son ejes de intervención. Pero no son «el» eje, como hasta ahora pensábamos.**

Trabajar desde la problemática específica, como si ésta explicara la globalidad de la persona o de la situación, tiene el gran inconveniente de continuar partiendo de la carencia, en lugar de hacerlo desde la potencialidad. Muchas veces el trabajar las dimensiones que ya están bien, o medio bien, tiene efectos automáticos y positivos en las que no están tan bien. Podríamos hacer una comparación con el sistema público de salud. Las intervenciones en el contexto de la exclusión están plagadas de «centros de especialidades» y de «hospitales», pero apenas sí existen «centros de salud», no tenemos médicos de medicina general, nos faltan los «médicos «de cabecera», de familia, comunitarios».

En cuanto a las fases, al margen de los nombres que las pongamos, debemos empezar a romper su rigidez. Quizá nos sigan sirviendo si las entendemos no como los absolutos que sumados nos dan la integración social, sino como formas de explicar los itinerarios de las personas, asumiendo que éstos no son una línea recta, que no pueden ser homogéneos, no ya entre las diferentes personas implicadas, sino ni siquiera al interior de cada una de ellas. Una persona puede tener «normalizadas» algunas dimensiones, «recuperadas» otras, «integradas» aquellas, y «rotas» éstas. Además se dan procesos de marcha adelante y de marcha atrás, se producen recaídas que no necesariamente significan que todas las dimensiones lo hacen.



Por último, los actores, las instituciones que intervienen están también fragmentadas, y han de dejar de hacerlo, en bastantes ocasiones al interior de ellas mismas y casi siempre de unas con respecto a otras. Las derivaciones y las relaciones entre ellas dependen en gran medida de las habilidades relacionales de los profesionales de las mismas. Ese estar colocadas como empresas en competencia mercantil por los «clientes», y sobre todo por los recursos económicos que el número de aquellos significan, es otra de las rupturas (la inter-institucional) que dificulta una intervención de calidad.

CRITERIO 2. TRABAJAR EN RED DESDE LA COMPLEMENTARIEDAD

OBJETIVO 2. Que nuestros programas hagan red complementaria con otros agentes

1. No estamos solos

Nuestra intervención es una gota en un océano de corrientes en todas las direcciones, y no todas negativas. Somos agentes en un servicio concreto, que se enmarca en un programa, que a su vez lo hace en un proceso de inserción social, que a su vez... Y así hasta donde cada cual quiera poner el límite.

Entendernos así nos puede ayudar a conocer tanto la importancia como los límites de nuestra intervención. Y sobre todo a comprender que no tenemos la exclusiva ni en el fracaso ni en el éxito de un proceso determinado. Tomar conciencia de que no podemos hacerlo todo ayuda en gran medida. Sobre todo a hacer bien lo que sí podemos hacer.

Existen otros agentes que, consciente o inconscientemente, pueden intervenir (también en positivo) en el proceso de las personas. Saberlo, más que de consuelo, nos ha de servir de acicate para trabajar más allá de nuestro propio espacio. Nos debe impulsar a desarrollar tareas no sólo en relación con las personas concretas, sino también a trabajar su entorno cercano, su familia, sus amigos, su barrio, para hacerles conscientes de su propia intervención y de sus propias potencialidades.

Igualmente nos puede ayudar a desarrollar dos concepciones fundamentales para nuestro trabajo: la coordinación y la complementariedad.

La **coordinación** con otros grupos, instituciones, que también trabajan en el mismo entorno que nosotros, se convierte en instrumento fundamental. Muchas veces duplicamos esfuerzos inútilmente, cuando no ofrecemos actuaciones contradictorias que en lugar de sumarse se contrarrestan mutuamente. El



desconocimiento, la desconfianza, las «ganas de colgarse la medalla» son obstáculos serios para desarrollar la tarea, que ha de tener como motivación fundamental la de la inserción social de «ciudadanos excluidos», sujetos de derechos.

La **complementariedad** la podíamos definir, parafraseando a Joaquín García Roca, como el principio que reconoce que «la producción de bienes tiene distintos procesos según la naturaleza de los mismos». Si hablamos del bienestar, la calidad de vida y conceptos similares, como «los bienes» a producir, algunos son susceptibles de ser «administrados» por la vía de la legislación y el presupuesto (herramientas de las administraciones públicas) y otros mediante la participación y la gratuidad (herramientas de la sociedad civil). Todas las herramientas son necesarias y complementarias, y es preciso llegar a una mejor articulación entre ambas.

2. Pensar y realizar en red los objetivos, los recursos y los roles

La realidad de la multidireccionalidad de los procesos de integración, los grupos con los que se trabaja, nos ha de llevar a cambiar el dibujo de nuestra intervención desde una línea recta a una especie de red.

Los objetivos o metas de la intervención han de estar imbricados unos en otros, relacionados, coordinados, y con un nodo central responsable del conjunto del itinerario, de sus flujos y reflujos.

De igual manera, los centros y servicios o recursos con sus medios materiales y humanos, si bien han de mantener una cierta especialización en la intervención en función de la fase o fases a las que sirven, son sólo medios al servicio de los procesos, y en cuanto medios, relativos, cambiables y dependientes. Y de igual manera interrelacionados y coordinados desde el centro.

Por último, los roles de los agentes aún siendo igualmente roles especializados en función de la fase, son interdependientes unos de otros, y entre ellos ha de fluir la información en todas las direcciones posibles, con un centro facilitador de los flujos.

Esta manera de situar los objetivos, los recursos y los roles, hace urgente el desarrollo de esos nodos centrales, de los que ya habíamos hablado cuando nos referíamos a la necesidad de los «médicos de familia»: espacios, recursos, personas y roles que tengan una visión de conjunto y **una capacidad de hacer circular la información, las decisiones, las reflexiones y las acciones en todas las direcciones en las que es posible hacerlo.**



CRITERIO 3. OFRECER RECURSOS DE CALIDAD

OBJETIVO 3. Que nuestros recursos tanto humanos como materiales ofrezcan la mejor calidad posible y siempre con la necesaria dignidad

1. El concepto de calidad: de la industria a los servicios sociales⁽³⁾

Entre distintas definiciones sobre lo que se entiende por calidad, quizá la más sencilla sea la de la ISO (International Organization for Standardization): «Calidad es el grado en que las características de un producto o servicio cumplen los objetivos para los que fue creado»⁽⁴⁾.

El concepto de «calidad» procede originalmente del ámbito industrial, más concretamente del armamentístico: las primeras normas de calidad fueron adoptadas por las industrias de armamento de EE. UU. y Gran Bretaña, en la primera mitad del siglo xx⁽⁵⁾. Posteriormente, Japón, forzado a conseguir una mayor competitividad tras la finalización de la 2.ª Guerra Mundial, impulsa nuevos conceptos (calidad total...). Se hizo un gran esfuerzo por crear instrumentos que ayudaran al control continuo del nivel de cumplimiento con estándares prefijados (como las Normas ISO y otras).

A finales de los 80, se extiende la aplicación de sistemas de calidad al ámbito público (Administraciones, pese a las resistencias iniciales) y a las ONG. Éstas, al hilo de los profundos cambios sociales, han adquirido en la última década una proyección y reconocimiento crecientes, que llevan aparejadas una serie de exigencias⁽⁶⁾:

- Mejorar el trabajo.
- Renovar las prioridades estratégicas (adecuación a nuevas necesidades).
- Modernizar la gestión.
- Transparencia.
- Mayor comunicación con la sociedad.

En definitiva, la búsqueda de calidad en las ONG debería responder a su **compromiso ético con los desfavorecidos, a los que reconocen así el derecho a ser tratados y atendidos en las mejores condiciones posibles**. La calidad no

(3) Para ampliación de todo este tema, ver *Documentación Social* (DS), n.º 128: La Calidad como imperativo en la Acción Social, Cáritas Española, Madrid: julio-septiembre, 2002. Ver en la Plataforma de ONG de Acción Social, el trabajo iniciado para sensibilización y formación en Calidad.

(4) ISO, *Quality: terms and definitions*, 1989.

(5) Seguimos en este párrafo el artículo de SERRA, Albert, en *Documentación Social*, n.º 128 (o.c.), pp. 21-36.

(6) CÁNOVAS, Francisco, en *Documentación Social*, n.º 128, pp. 71-72.



será posible si no descansa en un conjunto de valores compartidos; es decir, la ética es un pre-requisito de la calidad entendida en sentido avanzado.

Cualquier sistema de producción (incluida la producción de bienes y servicios sociales) tiene una exigencia básica: especificar claramente qué necesidad resuelve y cómo lo hace. De hecho, la principal causa de «no calidad» en este campo es la disparidad entre lo que se promete y lo que finalmente se ofrece.

Sin embargo, no se pueden aplicar miméticamente los mismos sistemas utilizados para asegurar la calidad en la industria a los servicios sociales; entre otras cosas, porque un elemento consustancial a estos últimos es la interacción personal constante con unas personas que actúan como sujetos, y no como simples objetos a «moldear con calidad». Lo que conlleva la exigencia de adaptación a cada usuario y un razonable margen de libertad para los profesionales. El reto de «combinar estas dos exigencias [oferta clara de servicios y flexibilidad] de forma equilibrada... [lleva a considerar que] la estrategia de calidad en el ámbito social se debe centrar en fijar las bases conceptuales de referencia y dejar en un segundo término el arsenal instrumental que, en ningún caso, debe configurarse como la pieza central del sistema»⁽⁷⁾. Es decir, hay que considerar los instrumentos (normas, certificados...) como medios y nunca como fines.

2 ¿Cuáles son los puntos básicos de referencia de la calidad?

Hay tres principios fundamentales, sobre los que existe un amplio consenso⁽⁸⁾, acerca de lo que debe entenderse como un servicio de calidad:

- Orientado a satisfacer las necesidades del usuario o cliente.
- Mejora continua.
- El sistema en sí mismo.

Desarrollaremos, siquiera sea brevemente, cada uno de ellos.

2.1. LAS NECESIDADES

Parece una cuestión de perogrullo, pero a veces se olvida que los servicios están, ante todo, para dar respuesta a las necesidades de quienes acuden a

(7) SERRA, A. (o. c., p. 29).

(8) Edward W. DEMING; Walter SHEWARD; Helga DRUMMOND; Joseph M. JURAN; Jane PILLINGER; y otros, citados por SERRA, A.



ellos. Siguiendo el esquema de CEPAUR⁽⁹⁾, recordamos cuáles son esas necesidades y algunas de las respuestas que se necesitan:

NECESIDAD	RESPUESTAS NECESARIAS
SUBSISTENCIA: aseo, comida, cobijo...	Servicios que ofrezcan estabilidad y lo más integrados posible (evitando desplazamientos). Estancia sin límites prefijados. Cobertura de 24 horas, todo el año. No supeditadas a ideología o presupuestos. Que tengan en cuenta el resto de necesidades.
PROTECCIÓN: cobijo, defensa jurídica, salud, servicios sociales...	Suficientes plazas públicas donde pernoctar o comer, donde pasar una convalecencia. Atención socio-sanitaria. Seguridad en la calle. Trato digno y respetuoso en todas las circunstancias. Presunción de inocencia. Privacidad de los datos. Rentas mínimas. Prestaciones no contributivas, etc.
APECTO: cuidar afectos, emociones, vinculación...	Espacios de encuentro, de privacidad, de intimidad. Favorecer la autoestima, los vínculos existentes (no separar de familias, parejas, mascotas). Servicios no segregados ni segregantes (evitar estigmatización). Respeto. Atención educada.
ENTENDIMIENTO: opinar, proponer, conciencia crítica...	Normativa interna, clara y consensuada al máximo. Posibilitar reclamaciones, sugerencias... Facilitarles información completa y veraz de lo que les atañe (salud...). No suplir en las decisiones, trato como adultos. Pedir opinión. Cuidar tratamiento dignificado en M.C.S., etc.
PARTICIPACIÓN: derechos y deberes, responsabilizarse, proponer, elegir...	Hacerles sujetos de su propio proceso, no meros objetos de asistencia. Abrir espacios de elección, de propuestas, de decisión. Distribuir responsabilidades. Alternativas al empleo tradicional. Reconocer su capacidad de aportación social más allá del empleo...
OCIO: juegos, fiestas, relajación, fantasías...	Espacios y actividades de tipo lúdico, pero también oportunidades para el silencio, la contemplación, el «estar» sin más... Muy importante permitir propuestas y elecciones libres.
CREACIÓN: trabajar, inventar, construir, interpretar...	Vale lo dicho en Participación y Ocio. Facilitar ámbitos de producción y de retroalimentación. Propiciar todo el campo de la expresión personal (plástica, corporal, interpretativa, artística, artesana, manual...).
IDENTIDAD: roles, reconocimiento, hábitos, símbolos, pertenencia...	Fomentar ámbitos de pertenencia, grupos de referencia (no romper vínculos). Reconocer las sub-culturas presentes y el derecho a los mundos propios de valores y creencias. Adaptar los servicios a las personas. Respeto a los ritmos y etapas madurativas. No etiquetar. Cuidar la no estigmatización. Valorar los logros (personales y colectivos)...
LIBERTAD: elección, autonomía, tolerancia, arriesgarse...	Hacerles sentir sujetos de derechos y deberes. Trato como adultos. Ayudarles a defender sus derechos ciudadanos (utilización de espacios públicos, etc.) Vale lo dicho en Entendimiento, Participación, Ocio, Identidad.

(9) CEPAUR. *Desarrollo a escala humana*. Barcelona: 1994, Icaria.

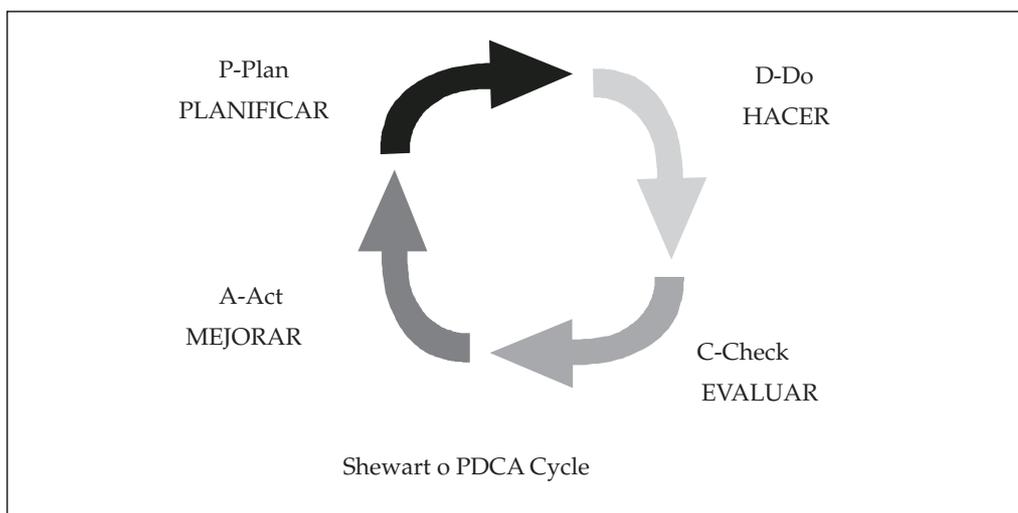


2.2. LA MEJORA CONTINUADA

Es un reto que viene impuesto por los acelerados procesos de cambio (tecnológicos, sociales, institucionales...), tanto más complejo cuanto que el objetivo que se persigue (la inserción social de personas desfavorecidas), no es tarea fácil.

A partir de 1999, se han puesto en marcha diversas iniciativas⁽¹⁰⁾, cuyo objetivo es mejorar la calidad de los servicios que prestan las ONG, superando modelos tradicionales basados en el voluntarismo y el activismo. El reto es «avanzar hacia sistemas más eficientes, basados en la planificación, la profesionalización, la orientación hacia los resultados, la transparencia y la satisfacción del cliente»⁽¹¹⁾. La mejora continua supone no estar conformes con lo conseguido, no anclarse en modelos pasados, vivir en una tensión constante, dejándose interpelar por la realidad y por personas u organizaciones externas. No podemos extendernos más, pero pensamos que el modelo de evaluación elegido responde a estas características.

No podemos hablar de calidad sin puntos de referencia (los objetivos) que permitan evaluar con relación a algo. **No hay calidad sin objetivos**, pero en el ámbito social encontramos con frecuencia mucha preocupación por los resultados y no tanto por la fijación de objetivos. Todo debe ser planificado, hecho, evaluado y mejorado de forma continua, siguiendo el llamado Ciclo Shewart⁽¹²⁾:



(10) ISO 9001 y 9004, www.ongconcalidad.org, grupo de trabajo en AENOR, etc.

(11) CANOVAS, F., o. c. n.º 128, pp. 74-76.

(12) SHEWART, Walter, recogido por SERRA, o. c., p. 31.



2.3. EL SISTEMA EN SÍ MISMO

La calidad no es una parte del proceso ni una cualidad más del servicio. Ha de ser consustancial a la identidad de las organizaciones y de sus servicios. Por lo tanto, no es algo fortuito, sino fruto de un proceso de trabajo, de un compromiso de la dirección de la entidad y del personal. **Deben estar implicadas todas las estructuras**⁽¹³⁾:

- **Políticas** (misión, estrategias, liderazgo, compromisos, ética...).
- **Técnicas** (capacidad de análisis, respuestas, propuestas, instrumentos, recursos...; un «saber hacer» colectivo, estructurado y explícito).
- **Organizativas** (personas, estructuras, infraestructuras, procesos, relaciones, climas, circuitos, protocolos, productos...).

Cualquier organismo que apueste por la calidad tiene 4 retos:

- **Motivar** a las personas y al grupo (satisfacer valores y necesidades personales).
- **Dar respuesta** a los problemas técnicos (diseño adecuado del trabajo).
- **Renovar** permanentemente la organización.
- Y **trazar el futuro**, gestionando con estrategias y no de manera puramente reactiva.

CRITERIO 4. ESTABLECER CON LAS PERSONAS UN TRABAJO BASADO EN EL ACOMPAÑAMIENTO EDUCATIVO

OBJETIVO 4. Que los equipos de contratados y voluntarios trabajen en clave de acompañamiento educativo

1. La tarea del «compañero de camino»

Quizá esta es LA TAREA, la actuación con mayúsculas. Atraviesa el conjunto del proceso situando nuestro papel, no tanto como «salvadores» de nadie, sino como compañeros de un viaje, de un camino del que los propios afectados son los protagonistas. Compañeros no pasivos, sino acompañantes, escuchadores, motivadores, propositivos, pero respetuosos. El acompañamiento del conjunto del proceso de inserción social ha de ser nuestra principal preocupación.

(13) SERRA. o. c., p. 30.



La perspectiva del acompañamiento ubica nuestra tarea esencialmente en el plano de lo educativo, por lo que comenzaríamos por decir con Freire: «Nadie educa a nadie, nadie se educa solo, los hombres se educan en comunión, mediatizados por el mundo».

Dejar de considerarnos como los que «sabemos», «valemos» o «tenemos» y al beneficiario como el que «no sabe», «no vale» o «no tiene». O dicho de otra manera, superar la falsa contradicción entre educador/educando, entre el que ayuda/ayudado, se convierte en la primera clave a adoptar para ponernos en esta onda educativa.

2. El sanador herido

En primer lugar, porque hemos de cuestionarnos nuestra *normalidad*, esa construcción cultural del grupo normativo que determina lo bueno y lo malo, lo sano y lo enfermo. Hemos de reconocernos también como necesitados de cosas, de personas. Como seres en construcción permanente, no acabados y con lagunas y heridas.

Igualmente, hemos de ver al otro como una persona con sus heridas (quizá mucho más evidentes que las nuestras) pero también con sus partes sanas, con sus capacidades, su humanidad, su dignidad.

Pero la superación de la contradicción no pasa sólo por el reconocimiento de la fragmentación de las personas en una parte sana y otra herida. Además, en la relación que mantenemos, hemos de relacionar unas partes con otras, y no cualquier relación es positiva. Si me limito a relacionarme con la parte herida del otro, en la práctica no le estoy reconociendo, y si no pongo en relación mi parte herida con la suya sana, sólo estaremos realizando una asistencia paternalista y nada educativa, ni para él ni para nosotros.

La superación de la contradicción educador/educando, o sanador/sanado, significa la alternancia efectiva del rol, no su desaparición.

Entraríamos entonces en otro concepto clave, el de la autenticidad, que es una facultad que se construye en la relación interpersonal. Son los elementos que dotan a una parte sana de la capacidad de aportar a una parte enferma. Y esta capacidad se gana, no la confiere ningún papel preestablecido, por muy normativizada que esté la prescripción. Nuestra autoridad como terapeutas, acogedores, o compañeros de camino no la confiere ni la mesa del despacho, ni la normativa del centro (por más que ambas sean necesarias); o nos la ganamos o no la tendremos.



Y el reconocimiento expreso de nuestra propia «herida sanada» por el «presunto ayudado» suele ser un elemento de ayuda en ese «ganar autenticidad». Será nuestra autenticidad la que nos permita ir realizando propuestas, ir motivando cambios, porque ya dijimos que nuestro rol en el camino que andamos juntos no se limita al estar pasivamente esperando que surja «alguna luz que le haga caer del caballo».

3. La propuesta educativa

Para que una propuesta sea aceptada, es necesario el reconocimiento previo. Pero para que sea educativa, además, ha de cumplir con unos requisitos mínimos, que vamos a tratar de enumerar, siquiera rápidamente.

En primer lugar, la propuesta ha de ser proporcionada —debe tener una proporción adecuada— a quien ha de desarrollarla. No podemos pedir la luna, o al menos no podemos pedirla para mañana mismo. El proceso de inserción social es algo complejo, dinámico, con pasos adelante y atrás, momentos de estancamiento, de avance... Acertar con el momento para proponer algo es un elemento clave, y esto depende de condiciones objetivas (un enfermo de corazón no puede correr un maratón) y de decisiones subjetivas (un atleta puede no querer correr un maratón). Encontrar la proporción justa es una tarea compleja, que puede estancar procesos en las fases iniciales.

Esta dificultad nos lleva a la segunda clave, la exigencia. Una propuesta, para que sea educativa, ha de suponer un reto, entrañar ciertas dificultades a vencer, que hay que objetivar y prever, sobre todo por parte de quien lo asume.

Pero si nuestra tarea, en cuanto compañeros de camino, es la de la propuesta, el protagonista de esta película no soy yo, no soy ni siquiera el director, el protagonismo de la acción, en la que la propuesta se convierte, es el otro. La propuesta ha de contemplar también esta dimensión, ha de ser potenciadora de la autonomía, asumiendo el riesgo del error.

Ha de ser también una propuesta transformadora, provocadora de cambios evaluables y reales. Cambios que en ocasiones son difíciles de medir desde parámetros puramente cuantitativos, pero fácilmente perceptibles en un nivel de relación y conocimiento profundos. Por ello, junto con la evaluabilidad, hay que hacer la evaluación, y sobre todo ha de hacerla la persona que se propuso aceptar el reto planteado.

Por último, una obviedad, pero que no se nos puede escapar. Todo lo dicho de forma tan rápida, es un conjunto de objetivos a ir consiguiendo en proceso.



Ya dijimos que nos reconocíamos como personas inconclusas, que nos vamos desarrollando mediados por el mundo y por los otros.

CRITERIO 5. CONSTRUIR UNA COMUNIDAD ACOGEDORA Y ACCESIBLE

OBJETIVO 5. Que nuestro trabajo modifique también el entorno donde pretendemos insertar a las personas con las que trabajamos

1. Las dimensiones comunitarias del trabajo de inserción

El ser humano es, ante todo, social: un ser que se construye y desarrolla *en relación con* otros. La pérdida del mundo relacional es, precisamente, uno de los rasgos que definen la exclusión, y su reconstrucción, uno de los aspectos imprescindibles en el trabajo de inserción⁽¹⁴⁾. Las personas en situación de exclusión están marcadas por el aislamiento, la soledad, el fracaso, la ruptura y la desvalorización, en su relación con la sociedad «normalizada».

Efectivamente, el trabajo de inserción no puede limitarse a una intervención con la persona (o personas) excluidas, si no hay una acción paralela y simultánea con el entorno social que, con frecuencia, cierra el paso a personas procedentes de determinadas instituciones (cárceles, centros de desintoxicación, centros de acogida...) que arrastran una fuerte carga de estigmatización social. Hay que abordar la inserción en la perspectiva *de la persona como ser unitario que trata de integrarse en un sistema de vida comunitaria*.

La inserción no puede reducirse a dotar a la persona de instrumentos que le ayuden a manejar su vida con el máximo de autonomía (habilidades sociales, abstinencia de consumos, formación profesional...), sino que tiene que ayudar a *crear espacios integradores*, donde sea posible la convivencia y la relación mutua entre personas de características diferentes. Integrar no es acondicionar, integrar no es uniformar. Bien al contrario, es ayudar a *crear las condiciones para que la relación mutua sea posible, desde el respeto a la diferencia*.

Si pensamos en una persona con graves dificultades para andar, el trabajo de inserción consistiría, por un lado, en facilitarle los medios necesarios para su movilidad (silla, muletas...) y, por otro, en eliminar las barreras arquitectónicas que puedan existir en el espacio inmediato, exigir el cumplimiento de la

(14) Tanto las citas como las ideas generales de este trabajo, salvo indicación expresa en contra, se han extraído del Cuaderno de Formación Social, n.º 32, *La inserción social: primeros apuntes*, de CALZADA, Carmen; LINARES, Esperanza, publicado por Cáritas Española, Madrid: 1993.



ley que apoya su contratación en las empresas, etc. Esto, que puede parecer un ejemplo un poco simple, creemos que ilustra lo que se quiere decir.

«Insertar es *hacer hueco a la persona en dificultad en el corazón de la racionalidad moderna...* La inserción no es una actuación al margen de la sociedad. Pero la voluntad de inscribir a las personas desposeídas en el corazón, y no a un lado de la sociedad, se enfrenta con la naturaleza misma de esta sociedad tecnológica, competitiva, burocrática y cuya racionalidad está enteramente orientada hacia la eficiencia. Actuar a favor de la inserción es, pues, actuar también sobre el colectivo social, transformar lo social, fabricar «otro» social en el que los factores humanos estén mejor integrados en un funcionamiento racional» (Elizabeth Maurel).

Se trata, en definitiva, de re-crear o *promover un tejido social solidario, de recuperar el sentido del prójimo como «próximo», de ir construyendo una sociedad más consciente y responsable de sus problemas.*

Los proyectos de inserción tienen **tres dimensiones comunitarias**:

- *La reconstrucción de las redes personales de relación.*
- *La dinamización de la red comunitaria*, impulsando su capacidad de convivencia y su flexibilidad. Aquí entrarían las tareas de sensibilización, impulso de las redes vecinales, fomento del voluntariado local, apoyo a familias que se hacen cargo de personas en dificultad, recuperación de la imagen social de los excluidos en los M.C.S., lucha contra los prejuicios, etc.
- *La articulación con los planes de desarrollo local*, de manera que los proyectos de inserción contribuyan a la mejora de las condiciones de vida del entorno.

2. Algunos criterios

- a. «*Diluir*» *lo específico en lo general*. Deberíamos, en la medida de lo posible, buscar respuesta a las necesidades de colectivos específicos a través de redes y servicios generalistas. Cuando esto no sea posible, programar actividades encaminadas no sólo a las personas en dificultad, sino a todas las que forman parte del entorno físico y afectivo, intentar la máxima relación de nuestros acogidos con las redes normalizadas del entorno... La regla de oro es recordar que los servicios y actividades específicos siempre tienen un carácter segregante.
- b. *La comunidad como referente*. Es necesario tener en cuenta los núcleos organizativos de la comunidad (grupos formales e informales, las personas con autoridad natural o conferida...), ya que son la vía de acceso a la misma y son como «cajas de resonancia», con efectos multiplicadores a la hora de difundir, sensibilizar, promover la aceptación, etc.



- c. *No confundir sensibilización con información.* La información no modifica los comportamientos por sí sola. Hay que pasar de la información (difusión de datos, conocimientos, etc.) al aprendizaje de nuevos comportamientos, para lo cual hay que conocer los factores que inducen a un comportamiento determinado. Éste siempre satisface una necesidad (física, psicológica, social); es importante descubrir qué necesidades están detrás de un comportamiento de rechazo, por ejemplo, para proponer otras maneras más incluyentes de satisfacerlas (CEPAUR). Sólo nos cambia lo que vivimos, no lo que pensamos: facilitar la vivencia de experiencias positivas de encuentro, que ayuden a modificar los pre-juicios.
- d. Insertar los servicios concretos en la perspectiva del desarrollo local. «Si se logra avanzar en el proceso de integración de los excluidos será porque hemos sido capaces de encontrar en cada uno de los municipios, en cada uno de los barrios, un pequeño hueco para ese porcentaje mínimo (de excluidos)... Ese «hacer hueco» debe ir relacionado con lo que habitualmente se conoce como «desarrollo endógeno o local» (Equipo IMI). Sólo situando los proyectos de inserción concretos en el marco del desarrollo local, es decir, de la movilización de todos los recursos de un territorio a favor de su propia calidad de vida, aquellos adquirirán un sentido pleno. Los proyectos (centros, talleres, servicios...) deben partir de la realidad en la que están situados y recaer sobre ella, mejorándola.

3. Un posible enfoque metodológico: las relaciones de reciprocidad

Ya hemos dicho que la inserción es un proceso tendente a crear espacios y a crear condiciones que hagan posible *la relación entre las personas en dificultad y su medio*.

Cuando las relaciones ciudadanas se rigen por la «ley de la reciprocidad», se debe dar una *reciprocidad en el dar y recibir*. Sin esa reciprocidad, la relación se vuelve dependencia, paternalismo y desvalorización. Establecer una relación de reciprocidad supone afianzar la confianza en sí mismo, incrementar la autoestima, crear sentimiento de pertenencia, re-conocer al otro, vencer prejuicios, hacer surgir la solidaridad entre los que se relacionan.

En el caso de las personas en proceso de inserción, se trataría de *no entenderlas sólo como consumidoras pasivas de prestaciones* (lo cual no hace sino ahondar en la imagen negativa de ciudadanos que viven a expensas del resto), sino como personas capaces de ofrecer algo salido de ellas mismas (bienes, servicios, habilidades...) y que es reconocido y valorado por los demás.



Los proyectos de inserción tendrían como objetivo prioritario *ayudar a establecer relaciones recíprocas*, de manera gradual, en todos los tipos de relaciones susceptibles de ser desarrolladas:

- de persona a persona (entre los componentes del grupo; con los trabajadores, voluntarios y profesionales; con la pareja...).
- persona/grupo (compañeros de centro, de taller; familia...).
- grupo/grupo (el colectivo en inserción y otros de su entorno: AA. VV., Club de Tercera Edad...).
- grupo y comunidad (aportación a planes de desarrollo local, de mejora de la zona, de servicios a la comunidad...).

Desde este enfoque, nos preguntaremos cómo establecer relación entre las necesidades existentes en el entorno y las habilidades que la persona o grupo posee. Pensaremos en ofrecer servicios en vez de buscar angustiosamente trabajo en un mercado laboral escaso y competitivo. Ello no debe impedir el esfuerzo por la inserción laboral de todos los que puedan acceder a ella, pero pensar en términos de reciprocidad ofrece una gama de posibilidades mayor y más realista.

Hay tres razones añadidas a lo dicho, que se nos antojan importantes:

- para que los proyectos de inserción sean una aportación a la calidad de vida del medio y no una carga social;
- para que el taller o centro no sea otro círculo cerrado (y marginal, por tanto), aunque sea más confortable;
- para no confundir economía social con trabajo precario o mano de obra barata.

Un método con cuatro pasos:

- a) *Descubrir las necesidades no cubiertas* de la comunidad.
- b) *Transformar esa carencia en proyecto de servicio a prestar*, partiendo de las posibilidades de la persona o colectivo.
- c) *Asegurar la viabilidad* del proyecto. Conectar con Administración (legislación, agentes, subvenciones...); con tejido económico local (Cámara de comercio, Cajas de Ahorro, PYMES...) y con el tejido social (vecinos, parroquias, asociaciones, sindicatos...).
- d) *Coordinación con otros proyectos similares*.



Perspectivas para la formación y empleo para las personas en situación de exclusión

Luis López-Aranguren

Doctor en Pedagogía. Fundación Tomillo

Sumario

1. Introducción, diagnóstico, comentarios. 1.1. La inadecuación de la mayor parte de las políticas activas para el empleo para la población en exclusión o en riesgo de estarlo. 1.2. La situación actual de las políticas a favor de los desempleados. 1.3. Diagnóstico y recomendaciones europeas. 1.4. Consideraciones previas. 1.4.1. La principal medida a favor del empleo es la creación de empleo. 1.4.2. El acceso a la ciudadanía y el acceso al trabajo son derechos sociales. 1.4.3. El concepto de empleabilidad. 1.4.4. El itinerario de inserción sociolaboral; las acciones integradas. **2.** Políticas de inclusión de los desempleados. 2.1. Valoración de los Programas y/o medidas públicas nacionales de apoyo a los desempleados. 2.1.1. Cursos del Plan de Formación e Inserción Profesional (FIP). 2.1.2. Acciones de Orientación para el empleo y asistencia para el autoempleo (OPEA). 2.1.3. Programa de Casas de Oficio, Escuelas Taller y Talleres de Empleo. 2.1.4. Programa de contratación de desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social. 2.1.5. Programas experimentales en materia de formación y empleo. 2.1.6. Labor de intermediación. 2.2. Otras medidas interesantes desarrolladas por otras administraciones. 2.2.1. Las actuaciones del gobierno de Navarra. 2.2.2. La orden del gobierno canario de 13 de agosto de 2003. 2.2.3. Los programas de Garantía Social en las CC. AA. 2.2.4. La normativa sobre Empresas de Inserción en algunas CC. AA. 2.2.5. La Ley (31/2002, de 30 de diciembre) de la Generalitat de Catalunya. **3.** Actuaciones desde las entidades sociales. **4.** La investigación como elemento fundamental de calidad en la inserción sociolaboral. 4.1. La acción investigadora desde la institución. 4.2. La acción investigadora en red. Investigando juntos. La página «sieres.org».

RESUMEN

El autor analiza la situación y las perspectivas del trabajo para la inserción de las personas en riesgo de exclusión.

En primer lugar, se constata una nueva exclusión: la no consideración de estas personas en las políticas de empleo. Luego, se hace una serie de consideraciones previas acerca del acceso a la



ciudadanía y el acceso al trabajo como derechos sociales; el concepto de empleabilidad; el itinerario de inserción sociolaboral y las acciones integradas.

Posteriormente, se realiza un análisis crítico sobre las políticas de inclusión de los desempleados en el ámbito estatal y se destacan buenas prácticas en el autonómico.

Por último, el autor se centra en el trabajo de las ONGs proponiendo un ejemplo de buenas prácticas y reflexionando sobre la necesidad de investigar. Propone dos alternativas interesantes: investigar en el seno de la propia entidad y hacerlo en red, en la página «sieres.org».

ABSTRACT

The author analyses the situation and employment prospects in regard to the integration of people at risk of exclusion.

Firstly, a new type of exclusion is observed: failure to consider these people when designing employment policies. Subsequently, a series of preliminary considerations are performed in regard to access to citizenship and access to employment as social rights, the concept of employability, the itinerary of social and employment insertion and integrated action.

The work then includes a critical analysis of the inclusion policies for unemployed people at state level, and good practices at regional level are highlighted.

Finally, the author focuses on the work of NGOs, proposing an example of good practice and reflecting upon the need for research. Two interesting alternatives are proposed: research inside the institution itself and Internet research, at the “sieres.org” Website.



1 INTRODUCCIÓN, DIAGNÓSTICO, COMENTARIOS

1.1. La inadecuación de la mayor parte de las políticas activas para el empleo para la población en exclusión o en riesgo de estarlo

La población en riesgo de exclusión ha sido ignorada por las políticas activas de empleo que, a lo largo de todos estos años, se han ido promulgando en nuestro país. A estas personas se las ha encasillado dentro del área del trabajo social. Por ello, con ellas se ha tenido una acción meramente asistencial ignorando su derecho al trabajo y a los apoyos para acceder al mismo.

Esta consideración restrictiva, respecto al derecho a las políticas activas de empleo de las personas en exclusión, ha cambiado en la Unión Europea y parece que está empezando a cambiar en nuestro país⁽¹⁾.

De todas formas, y debido a la negación permanente de estas medidas para los colectivos de personas en riesgo de exclusión, todavía es necesario realizar un gran esfuerzo para desarrollar medidas eficaces e idóneas para este tipo de personas.

1.2. La situación actual de las políticas a favor de los desempleados

La situación actual de las políticas a favor de los desempleados en España no puede entenderse sin una doble influencia: El marco europeo y la creciente descentralización del Estado Español.

Nuestra pertenencia a la UE está influyendo positivamente en el trabajo a favor de la inserción social y laboral de las personas desempleadas en nuestro país. Hemos recibido y seguimos recibiendo de la Unión Europea importantes fondos para el desarrollo de políticas de empleo. Sin embargo, aún más importante es que, al igual que los demás países miembros, nos hemos obligado como estado a desarrollar estrategias coherentes, evaluables y mejorables en el

(1) El ejemplo más significativo de este cambio es la extensión de los «programas experimentales». Comenzaron como programas experimentales editados por el INEM con el objetivo de producir metodologías de acceso al empleo para colectivos de difícil inserción laboral. Hoy, se desarrollan en todas las Comunidades Autónomas, obteniendo resultados muy satisfactorios y esperanzadores.



campo del empleo concretadas en el Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España (PNAE) y, en el ámbito de la inserción social, en el Plan Nacional para la Inclusión Social.

En el marco de estas obligaciones adquiridas en el ámbito europeo, es posible y deseable que se produzca la solución a cuatro de los principales problemas de nuestras políticas contra el desempleo: La descoordinación entre las diferentes administraciones, la duplicación de las medidas, la eficacia de las mismas y la adaptación a la situación real de las personas a las que se dirigen y la apertura de éstas a la población en exclusión o en riesgo de estarlo.

La descoordinación entre las diferentes administraciones, entre los distintos departamentos de una misma administración y entre las administraciones y el resto de la sociedad es un mal endémico en nuestro país⁽²⁾.

La duplicación de las medidas y estructuras se ha ido produciendo por la decisión de las CC. AA. de desarrollar sus propias agencias de formación y empleo mientras esperaban las transferencias desde el gobierno central. En la actualidad, muchas CC. AA. se afanan en establecer, en su comunidad, un modelo único y eficaz de formación y empleo unificando los recursos materiales y humanos transferidos y los que ellas mismas crearon en su momento. Situación ésta de difícil solución que produce ineficacia, derroche de medios y desorientación en el ciudadano que acude a esos servicios. Desgraciadamente, el panorama se puede complicar aún más, pues no son pocos los ayuntamientos que, a la espera de las transferencias que en materia de formación y empleo han de producirse desde su comunidad autónoma, han comenzado a desarrollar sus propios dispositivos y programas.

Respecto a la eficacia de las políticas de empleo y la adaptación de las medidas que las desarrollan a las necesidades de las personas a las que van dirigidas, conviene recapacitar sobre el diagnóstico que la comisión hace sobre el caso español.

1.3. Diagnóstico y recomendaciones europeas

Europa está embarcada en faenas, no iguales, aunque sí parecidas. El Consejo Europeo de 3 de diciembre de 2002, consideró que la racionalización debe orientarse al objetivo de aumentar la transparencia y eficacia, evitar duplica-

(2) La oferta formativa es un paradigma de esta descoordinación. La administración central, la regional desde sus diferentes departamentos de juventud, empleo, mujer, etc., la municipal y las entidades del tercer sector y del sector privado se dirigen con su oferta formativa a los mismos parados, de forma totalmente descoordinada, compitiendo por el alumnado y derrochando costosos recursos.



ciones y repeticiones en la formulación de Directrices, y garantizar su congruencia, complementariedad y coherencia.

En el informe conjunto sobre el empleo, el Consejo y la Comisión, del 6 de marzo de 2003, recomiendan a los Estados miembros adoptar una serie de medidas. En el caso de España, realizan el siguiente análisis.

- A pesar de los grandes esfuerzos y avances realizados en los últimos años, la tasa de desempleo sigue siendo netamente superior a la media de la UE y la tasa de empleo permanece por debajo de la media de la UE. Se ha reducido más el desempleo femenino que el masculino, pero la tasa de desempleo femenino es aún más del doble de la del masculino.
- Otras características del mercado laboral español permanecen prácticamente inalteradas: la lenta mejora de la productividad, la alta proporción de contratos de duración determinada y el escaso uso de los contratos a tiempo parcial, es aún muy inferior al de otros Estados miembros.
- Por otra parte, la creación de empleo en las diferentes comunidades autónomas no ha logrado corregir los grandes desequilibrios entre las tasas de desempleo regionales.
- La movilidad laboral geográfica es limitada, debido, en parte, a obstáculos estructurales, como el mal funcionamiento del mercado de la vivienda.
- En este contexto, es importante completar la modernización de los servicios públicos de empleo y mejorar la coordinación entre los servicios de empleo regionales.

Por lo tanto, España debería:

- **Abordar el cambio y promover la adaptabilidad**

Mejorar, en consulta con los interlocutores sociales, la organización del trabajo y la participación en el aprendizaje permanente para aumentar la productividad y la calidad del trabajo. Revisar el marco regulador, haciendo hincapié en la reducción de la alta proporción de contratos de empleo de duración determinada y en el aumento de los contratos a tiempo parcial.

- **Igualdad entre hombres y mujeres**

Adoptar medidas eficaces para incrementar la tasa de empleo global y reducir las diferencias de empleo y desempleo entre hombres y mujeres. Mejorar la oferta de servicios de cuidado de niños y otras personas dependientes.



- **Desequilibrios regionales**

Mejorar las condiciones favorables a la creación de empleo en las regiones que registran peores resultados en este terreno y eliminar los obstáculos a la movilidad laboral geográfica. Entre las medidas adoptadas a tal efecto se debería reforzar la coordinación entre los diferentes servicios regionales de empleo con objeto de reducir las diferencias de empleo y desempleo regionales.

- **Servicios de empleo**

Completar la modernización de los servicios públicos de empleo para aumentar su eficiencia y su capacidad de mediación en el mercado de trabajo. Debería, asimismo, finalizarse el sistema de seguimiento estadístico.

1.4. Consideraciones previas

Antes de pasar a analizar las medidas para el empleo puestas en marcha por la administración y el tercer sector en España, vamos a reflexionar sobre algunos puntos fundamentales para la inserción laboral de colectivos en exclusión o en riesgo de estarlo. Conviene saber que toda la labor de apoyo al desempleado, y más en particular al desempleado en riesgo de exclusión social, está siendo sometida en toda Europa a profundos cambios y a una permanente revisión.

1.4.1. LA PRINCIPAL MEDIDA A FAVOR DEL EMPLEO ES LA CREACIÓN DE EMPLEO

Esto es una perogrullada sobre la que conviene reflexionar. La creación de puestos de trabajo depende de factores variados: de la evolución de la economía global, de la situación económica europea, de las políticas macroeconómicas desarrolladas por nuestro gobierno, de las políticas regionales y locales y, en menor medida, de otros factores, entre ellos, de las políticas activas de empleo... Como podemos observar, la influencia de estas políticas en la creación de puestos de trabajo es limitada. Puede, incluso, llegar a producirse la paradoja de aumentar el número de desempleados, debido a la coyuntura económica internacional, habiéndose aplicado las mejores medidas a favor del empleo. Es objetivo de la acción de gobierno acercarse al pleno empleo. A la hora de medir la eficacia de la política económica, la variación de la tasa de empleo es un indicador importante. No lo es, en cambio, para medir la eficacia de las medidas de apoyo a los desempleados, puesto que, aunque la for-



mación, la información, la orientación y todas las demás medidas de apoyo hayan sido inmejorables, no se conseguirá un tanto por ciento aceptable de inserción laboral si la economía en su conjunto se halla en un ciclo de destrucción de empleo. El objetivo de estas medidas no es la creación de empleo, es preparar al desempleado para que acceda al empleo sin problemas cuando éste se crea. Por ello, resulta incongruente darle un valor absoluto, al indicador de inserción laboral producida a la hora de valorar la calidad y eficacia de las políticas activas de empleo. Esto es aplicable también a la hora de valorar la eficacia de los programas de inserción desarrollados por las diferentes ONGs que trabajan por la inserción sociolaboral de colectivos de baja o muy baja empleabilidad. En todos los casos, sin embargo, hay que destacar el valor fundamental que tiene el indicador que mida la mejora de la empleabilidad producida en las personas que se han beneficiado de las diferentes medidas y programas. El principal objetivo de las políticas a favor del empleo con los desempleados en general y, más en particular, con los colectivos en riesgo de exclusión es situarles en condiciones óptimas ante las ofertas de trabajo que se vayan produciendo. Es decir, mejorar su situación de partida para que alcancen una empleabilidad alta. Otra cosa distinta, como veremos más adelante, es lograr la máxima eficacia en los dispositivos de intermediación laboral, para que la oferta y la demanda laboral se encuentren sin problemas y con la máxima transparencia.

1.4.2. EL ACCESO A LA CIUDADANÍA Y EL ACCESO AL TRABAJO SON DERECHOS SOCIALES

En el fondo de todo ello, de lo que estamos hablando es del derecho que asiste a toda persona, independientemente de su situación personal y social, a acceder a la ciudadanía. En nuestra sociedad, este derecho se consigue y se ejerce, de manera fundamental, mediante el trabajo remunerado. Por eso, toda persona tiene el deber y el derecho a trabajar⁽³⁾.

La población en riesgo de exclusión no puede ser privada del derecho a recibir los apoyos adaptados que se contemplan en las medidas de apoyo a los desempleados. Pensamos que todas estas medidas propuestas para el acceso al empleo no son graciabiles, dependiendo de la voluntad política del gobernante, son derechos constitucionales de los ciudadanos.

Para la correcta atención de estos derechos, resulta inaplazable la aparición de programas integrados que recojan las peculiaridades de los diferentes grupos de personas y que potencien el desarrollo personal.

(3) Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículos 22 y 23. Constitución Española. Artículos 40 y 41.



Los que trabajamos desde hace tiempo con todo tipo de personas en riesgo de exclusión sabemos que existe la tendencia, a la hora de desarrollar medidas de acceso al empleo de personas en riesgo de exclusión, de plantear objetivos de bajísimo nivel en la inserción laboral. Oímos con frecuencia expresiones del tipo: «cualquier empleo es bueno y suficiente». Esto supone ignorar el derecho al pleno desarrollo personal. Esta tendencia no es propia solamente de la administración; también en las asociaciones y fundaciones participamos de ello. «Diamantes en bruto»⁽⁴⁾ los podemos encontrar con relativa frecuencia si sabemos prescindir de los prejuicios al uso. En definitiva, cada individuo es un proyecto personal en desarrollo. Lo que hace falta es poner los medios para que se pueda producir. ¿Por qué negárselo a las personas en riesgo de exclusión? El secreto es realizar un trabajo de inserción personalizado y de calidad.

1.4.3. EL CONCEPTO DE EMPLEABILIDAD

De forma sencilla definimos la empleabilidad como la capacidad de una persona para competir y acceder a un empleo ofertado y permanecer en él o en otro similar. La empleabilidad, en contra de lo que normalmente se piensa, no se resume en formación profesional y experiencia laboral. Hay, también, otros factores que hacen a una persona más o menos empleable. En conjunto serían: la formación cultural (p. ej: fundamental para la inmigración) y la profesional; la trayectoria y el objetivo profesional; el perfil técnico profesional; las competencias básicas, genéricas y profesionales; las habilidades y hábitos para el empleo; el ámbito social (p. ej: las redes sociales); el ámbito personal; y el ámbito familiar (p. ej: las personas dependientes).

En el diagnóstico posterior, valoraremos la eficacia de las medidas de apoyo al empleo según el grado de empleabilidad que ayudan a conseguir, fundamentalmente entre las personas en riesgo de exclusión, que son de las que nos ocupamos ahora.

1.4.4. EL ITINERARIO DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL; LAS ACCIONES INTEGRADAS

El itinerario es un plan diseñado en los procesos de orientación (Acciones OPEA y otras) para la mejora de la empleabilidad. El concepto de itinerario nos ayuda a comprender que las medidas de apoyo (formación ocupacional, orientación, prácticas, contrataciones subvencionadas, etc.) han de estar orga-

(4) «Diamantes en bruto», personas en riesgo de exclusión con altas competencias profesionales y personales. Suelen aparecer en todos los colectivos, aunque con más frecuencia entre los jóvenes, los inmigrantes y las mujeres en riesgo de exclusión.



nizadas e integradas para que cada desempleado evolucione mejorando su empleabilidad. Las medidas no son eficaces aplicadas aisladamente.

En el diagnóstico posterior, valoraremos la calidad de las medidas de apoyo al empleo según el grado de integración y de organización. Sobre todo, las referidas al apoyo a la inserción de las personas de baja o muy baja empleabilidad.

2 POLÍTICAS DE INCLUSIÓN DE LOS DESEMPLEADOS

Aunque la gran mayoría de las medidas públicas de apoyo a la inserción laboral están transferidas a las CC. AA. (Pendientes de transferirse en el País Vasco y en las ciudades de Ceuta y Melilla), el INEM sigue definiendo esas medidas que tienen idéntica aplicación en toda España. Hablaremos primeramente de ellas y luego presentaremos otras medidas regionales que tienen interés.

2.1. Valoración de los Programas y/o medidas públicas nacionales de apoyo a los desempleados

2.1.1. CURSOS DEL PLAN DE FORMACIÓN E INSERCIÓN PROFESIONAL (FIP)

Los cursos de Formación Ocupacional han sido de gran utilidad durante estos años pasados para preparar a una población que, en la mayoría de los casos, carecía de formación para la ocupación. La formación ocupacional ha venido a llenar un espacio que no cubría la Formación Profesional reglada (FP). Era una oferta formativa más adecuada a las necesidades de las empresas, con unos contenidos adaptados y precisos y dirigida a una masa laboral que no había accedido a ninguna formación profesional y que no estaba en disposición de dedicarle los años exigidos en la FP reglada. Durante años ha sido el único sistema de ámbito nacional capaz de dotar a nuestros trabajadores y a los jóvenes desempleados de los conocimientos profesionales adecuados a la demanda de la empresa. Ha sido una medida importante en épocas de altas tasas de desempleo para personas con media o alta empleabilidad. En la actualidad, el sistema laboral y las demandas que desde las empresas se realizan ha cambiado profundamente (ya no se buscan profesionales que sólo posean conocimientos, sino profesionales con más competencias). Además, contamos con un subsistema de FP reglado mucho más racional, eficaz y adaptado, tanto a las necesidades del sistema productivo como a las caracte-



rísticas y necesidades del alumnado. Los cambios en el sistema productivo son muy veloces, requiriendo un sistema de formación con más capacidad de respuesta. Los trabajos de baja cualificación ya no son cubiertos por trabajadores nacionales, sino por inmigrantes; la tasa de desempleo ha descendido considerablemente, quedando como núcleo duro del desempleo las personas de baja empleabilidad para las que los cursos ofrecidos no son la solución; necesitan acciones formativas más completas que mejoren su empleabilidad. Se han incorporado masivamente como demandantes de empleo nuevos colectivos, como son, entre otros, los inmigrantes y las mujeres cuyas características, necesidades formativas y posibilidades son diferentes a las del alumnado tradicional del plan FIP.

Esta nueva situación de los demandantes de empleo y del sistema productivo exige nuevas soluciones. La oferta de formación del plan FIP necesita una renovación urgente en los siguientes aspectos:

- El sistema de información y difusión de los cursos es muy limitado. A los desempleados les resulta prácticamente imposible saber la oferta de cursos que hay en su ciudad, sólo tienen acceso a la de la oficina que les corresponde. Estas y otras limitaciones no se explican, sobre todo cuando, además, se viene detectando falta de alumnado. En resumen, el sistema necesita de una mayor transparencia.
- El sistema de selección del alumnado de los cursos del Plan FIP debería estar coordinado con las acciones de orientación (OPEA). Es absurdo que de las acciones de orientación se desprenda la necesidad de un determinado curso formativo y que para conseguirlo haya que iniciar un proceso de búsqueda y, luego, de selección que rara vez llega a buen puerto.
- Debería lograrse un sistema más eficaz de renovación de antiguos cursos, de diseño y homologación de nuevos cursos exigidos por la permanente evolución del sistema productivo.
- Debería arbitrarse un sistema más eficaz para la introducción de nuevos módulos formativos hasta ahora poco habituales, pero indispensables para mejorar la empleabilidad de los inmigrantes, las mujeres y otros colectivos. Módulos como castellanización, cultura española, conciliación de la vida laboral y familiar, y otros.
- Es imprescindible diseñar acciones formativas más integrales y completas (no sólo formación técnica) que, además de perseguir la adquisición de las competencias idóneas, sirvan para los colectivos con baja empleabilidad. Estas acciones procurarían el desarrollo de todos los factores de empleabilidad de los que hablábamos anteriormente.



- Hay que lograr un sistema que contemple la posibilidad de editar acciones formativas sin las rigideces actuales en cuanto a los horarios (ahora existe limitación de un mínimo de cuatro horas al día) y en cuanto a los días de impartición (en algún caso se necesitaría impartir el curso en fin de semana, o en días alternos...).
- Siguiendo las recomendaciones europeas, y dada la demanda mayoritaria de muchos de estos cursos por mujeres, deberían articularse medidas que permitiesen la asistencia de desempleados/as con personas dependientes a su cargo.
- Existen fuertes diferencias de calidad en la acción formadora entre los centros homologados para impartir los cursos del plan FIP. Debería hacerse nueva selección de los mismos bajo el prisma de la calidad. Incluso, se deberían ir exigiendo las certificaciones de calidad oficialmente reconocidas.
- Se debería coordinar y articular mejor el programa de formación con la intermediación laboral desarrollada por las oficinas. La formación impartida es una garantía más ante las demandas del empresario.
- Deberían implantarse cuanto antes los certificados de profesionalidad homologables por la FP reglada.

2.1.2. ACCIONES DE ORIENTACIÓN PARA EL EMPLEO Y ASISTENCIA PARA EL AUTOEMPLEO (OPEA)

La implantación, en su momento, de las acciones OPEA, antiguos SIPES, supuso un paso adelante en la nueva concepción de las medidas de apoyo a los desempleados. Un mercado laboral tan cambiante, en una sociedad tan «cambiada», evidenciaba la obsolescencia de las medidas anteriores de apoyo a la inserción y exigía su sustitución por otras más adaptadas y eficaces. Las acciones de orientación venían a afrontar la tremenda desorientación que sufrían los desempleados. Con el tiempo transcurrido, podemos establecer una línea de análisis de la situación actual. De entrada, se confirma la necesidad de estas medidas, hasta el punto de ser uno de los pilares del sistema de apoyo a la inserción de desempleados, aunque ya ha llegado el momento de acometer reformas importantes en las mismas para evitar su inoperancia.

- Las acciones OPEA tienen utilidad para realizar orientación de baja intensidad. El contenido de las mismas, tutorías-DAPOS-BAES, resulta útil para parados con empleabilidad media, resultando, en su condición actual, claramente insuficientes para los de baja o muy baja empleabilidad. Con el planteamiento actual no se puede abordar la problemática



de los desempleados que constituyen el «núcleo duro» del desempleo. Tal y como están concebidas, no sirven para realizar el diagnóstico; ni el diseño y acompañamiento del itinerario, ni tampoco para realizar la intermediación laboral, ni el seguimiento de los primeros meses en el trabajo que estas personas necesitan.

- Gracias a las acciones de orientación se descubren las necesidades de formación de los desempleados. Por eso, no se entiende que ambas estén tan absolutamente desligadas. La selección de los alumnos de los cursos debería basarse en estas necesidades detectadas. No se explica que permanezcan tan desconectadas las acciones de orientación, las de formación y las de intermediación laboral. Esto resta eficacia a todas ellas, pues al final, se realizan acciones puntuales e inconexas con cada desempleado, sin llegar a transferirse la información y poner en marcha las sinergias que permitan «rematar la faena» de la inserción laboral. Por eso insistimos tanto en la necesidad de trabajar con itinerarios que obliguen a coordinar todas las acciones.
- A las acciones OPEA se las ha dotado de una ingente burocracia, que unidas a los, en ocasiones, complicados sistemas de justificación del gasto, las hacen poco atractivas para las entidades colaboradoras. La excesiva burocracia y las aplicaciones tan estrictas las convierten en excesivamente rígidas, no son útiles para abordar la variedad y complejidad propias de las personas con las que realizamos este trabajo de orientación y apoyo. Todo ello les resta eficacia.

2.1.3. PROGRAMA DE CASAS DE OFICIO, ESCUELAS TALLER Y TALLERES DE EMPLEO

Resulta paradójico que siendo uno de los programas más antiguos de apoyo a la inserción de parados, sea, sin duda, el más actual, innovador e idóneo. Éstas son unas de las pocas medidas que permiten, si así se desea, el desarrollo de itinerarios integrados, alternando e integrando la práctica formativa con la práctica profesional y la acción orientadora con la formativa y con la intermediación laboral. Tienen un diseño ágil que permite, con cierta facilidad, introducirse en los llamados nuevos yacimientos de empleo y, en general, en los sectores productivos en alza. Por todo ello, los resultados de inserción son espectaculares. Se acusa a este programa de ser caro. Nada más lejos de la realidad, sobre todo cuando se le dedica al trabajo con personas con baja empleabilidad, o se utiliza para potenciar oficios abandonados o se recupera patrimonio y medio ambiente. Es, pues, un excelente programa al que le haría, solamente, las siguientes recomendaciones:



- Debería aumentarse, en la medida de lo posible, su dotación para extenderlo más.
- Deberían revisarse los criterios de adjudicación de las casas de ocio, escuelas taller y talleres de empleo. Al ser un programa muy demandado por las CC. AA., los ayuntamientos y las entidades colaboradoras, resulta difícil establecer criterios idóneos de adjudicación. La sensación que se tiene, en ocasiones, es que se ha pretendido dejar contentos a casi todos, aunque algunos adjudicatarios no le saquen toda la riqueza y eficacia que el programa permite. En otras ocasiones la reedición año a año del programa en la misma localidad constituye una forma de empleo subvencionado.
- Debería utilizarse como herramienta potente de inserción de personas en riesgo de exclusión. Este programa cumple con los requisitos que el trabajo por la inserción de las personas en riesgo de exclusión requiere. Debería reservarse una parte del mismo para aplicarlo con las entidades especializadas en este campo.

2.1.4. PROGRAMA DE CONTRATACIÓN DE DESEMPLEADOS PARA LA REALIZACIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y SOCIAL

Este programa permite contratar desempleados por parte de las diferentes administraciones y sus organismos autónomos, por las universidades y por entidades sin ánimo de lucro. Es una medida muy interesante para aquellos parados que tienen dificultades para acceder a un empleo. Mediante esta contratación, muchas personas acceden por primera vez a un empleo y otras mejoran su currículum.

- Esta medida sería idónea para completar los itinerarios de inserción. Acceder al mercado laboral después de haber completado los procesos de formación y orientación es el objetivo de dichos procesos.
- En la actualidad, esta medida no está en relación con las OPEA, ni con la formación del plan FIP. Debería ser una medida complementaria de esos procesos. Sin duda sería una medida fundamental para completar los itinerarios de inserción desarrollados por las ONGs y la administración con las personas en riesgo de exclusión.
- Deberían arbitrarse los medios para que, siendo una medida de duración determinada (contratación entre 6 y 12 meses), pudiese realizarse a lo largo de todo el año, no como ahora sucede, sólo durante el último semestre del año.



2.1.5. PROGRAMAS EXPERIMENTALES EN MATERIA DE FORMACIÓN Y EMPLEO

Mediante la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 30 de octubre de 2001 sobre programas experimentales en materia de formación y empleo, el INEM llevó a cabo, con un número de entidades colaboradoras, un proyecto piloto de inserción de personas con baja empleabilidad. Los resultados fueron muy satisfactorios en cuanto a inserción, y más interesantes aún en cuanto a las propuestas metodológicas y protocolos de intervención con este tipo de desempleados. No se dio el paso siguiente en forma de propuestas generales para todo el Estado, aunque, en la actualidad, estos programas se están desarrollando en las CC. AA. Este programa, por la flexibilidad y la integración de medidas que propone, es uno de los más interesantes para mejorar la empleabilidad de las personas en riesgo de exclusión.

- El INEM debería ser más activo en cuanto a las responsabilidades que tiene encomendadas de investigación y desarrollo de medidas más idóneas y su puesta en marcha en todo el territorio nacional. Estando a punto de completarse las transferencias de gestión de las medidas de empleo a las CC. AA., se echa en falta la labor de renovación y coordinación que garantice un apoyo de calidad a todos los desempleados, sea cual sea su lugar de residencia.
- Mediante esta labor de investigación y puesta en marcha, el INEM debería proponer metodologías que garanticen la coordinación y la integración de las medidas, que tanto se echa de menos en la actualidad. También debería investigar procesos de apoyo específicos a los desempleados de baja y muy baja empleabilidad.

2.1.6. LABOR DE INTERMEDIACIÓN

La labor de intermediación entre la oferta y la demanda de empleo que antes realizaban las oficinas del INEM está casi transferida en su totalidad a las CC. AA. En la actualidad, este servicio se presta, generalmente, sin conexión con las medidas de orientación y formación y con escasísima o inexistente coordinación con el resto del Estado. De seguir así, se puede llegar —posiblemente se ha llegado— a una situación de desigualdad de los desempleados en cuanto a la calidad y la transparencia del servicio de intermediación laboral.

- Deberían coordinarse, mediante una potente aplicación informática, los servicios de empleo regionales para que se presente la oferta global de contratación en todo el Estado, favoreciendo la movilidad geográfica demandada por Europa. Deberían ponerse los medios para hacer accesible



esta información a todos los orientadores y a la auto-consulta (oferta igual y transparente para todos sin las limitaciones geográficas y las propias de las oficinas).

- Existe la creencia de que la calidad de los servicios de intermediación se soluciona exclusivamente con una potente aplicación informática. Siendo esto cierto, no es suficiente, pues una de las condiciones a cumplir es la fiabilidad de los datos sobre conocimientos, titulación, experiencia y otros (en resumen, conocimiento cierto de la empleabilidad). Ya en tiempos anteriores a las transferencias se sabía que era una de las grandes carencias del sistema, pues los empresarios dejaban de ofertar puestos de trabajo en las oficinas del INEM porque los candidatos enviados por ellas no respondían al perfil demandado.
- En este caso, la conexión con las medidas de orientación y formación resulta imprescindible, entre otras cosas, por el conocimiento real que aporta sobre la empleabilidad de los candidatos. Es evidente que la labor de intermediación es fiable si viene como colofón de las medidas de orientación y formación.

2.2. Otras medidas interesantes desarrolladas por otras administraciones

A continuación presentamos, a modo de ejemplo, algunas realizaciones que se han venido desarrollando en algunas zonas del territorio español. Pretendemos mostrar solamente unas buenas prácticas, de entre las muchas que existen, para demostrar que se pueden desarrollar mejores políticas de apoyo al desempleado si existe la necesaria voluntad política.

2.2.1. LAS ACTUACIONES DEL GOBIERNO DE NAVARRA

Las actuaciones del gobierno de Navarra en materia de empleo y en materia de lucha contra la exclusión. Destaca poderosamente el tratamiento integral de los problemas y el esfuerzo por la coordinación de los distintos departamentos de la administración implicados y también con las entidades colaboradoras. En cuanto a las medidas concretas de actuación, siendo interesantes muchas de ellas, conviene destacar la creación y el fomento de centros de inserción para las personas con más dificultades de empleabilidad y los centros de inserción sociolaboral. En estas medidas se aprecia el desarrollo y aplicación de los itinerarios de inserción, el principio de incorporación laboral basado en la mejora de la empleabilidad y los recursos correspondientes.



2.2.2. LA ORDEN DEL GOBIERNO CANARIO DE 13 DE AGOSTO DE 2003

La orden del gobierno canario de 13 de agosto de 2003 de la Consejería de Empleo y Servicios Sociales, por la que se aprueban las bases, de vigencia indefinida, que han de regir en la concesión de subvenciones concertadas, de carácter plurianual, en las áreas de personas mayores, con discapacidad y lucha contra la exclusión social, y se efectúa la convocatoria para el 2003.

Destaca en esta orden la inclusión en la misma de la financiación mediante la aplicación presupuestaria y del importe de dos anualidades. Esto habla muy favorablemente de la credibilidad y seriedad de la misma y de la firme disposición del gobernante para poner en marcha las medidas propuestas.

Es una orden que recoge tres de las demandas más importantes que se realizan a las administraciones desde las entidades que trabajan por la inserción:

- La plurianualidad. Porque con esta población atendida se precisan procesos largos de intervención.
- El carácter integral y abierto de las medidas. Superando la escasa eficacia de las medidas puntuales y descoordinadas. Este planteamiento permite el diseño de itinerarios integrados y completos. El carácter abierto de las medidas favorece la innovación y la búsqueda de una mejor adecuación de las medidas y de una mayor eficacia en la lucha contra la exclusión.
- La vigencia indefinida y la fijación del procedimiento. Evitando la inestabilidad y la fragilidad de los proyectos de inserción de las ONGs. Esta disposición anima a las ONGs a apostar estratégicamente por esta eficaz forma de intervención, con lo que ello supone en la formación de profesionales, diseño de procesos, creación de herramientas de intervención, dotación de medios, etc.

2.2.3. LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA SOCIAL EN LAS CC. AA.

Los programas de Garantía Social son programas de gran éxito en la inserción sociolaboral, aunque visto cómo nacieron, pocos apostaban por ellos. Son programas que surgen para recibir a los alumnos/as que provienen del fracaso escolar. Se diseñan con módulos de formación básica y específica o de oficio y, todo ello, con suficiente flexibilidad. Siendo promovidos por el sistema escolar, no son sino un apéndice del mismo y no otorgan



titulación alguna a su término. Una de las claves de su éxito es que se cuenta, para su ejecución, además de con los ayuntamientos, con la participación e implicación absoluta de asociaciones y fundaciones con gran vocación y experiencia en el trabajo con jóvenes en dificultad⁽⁵⁾, otra clave es la posibilidad de hacer una formación adaptada a las características y necesidades de los participantes, al ser acciones no constreñidas por la rigidez del sistema educativo.

Hemos vivido este año 2004 como un tiempo de suma intranquilidad por la indefinición en que quedaban los programas de garantía social al entrar en funcionamiento la LOCE. La enseñanza que se extrae de la experiencia acumulada es la necesidad de otorgar a la garantía social el reconocimiento y la estabilidad que se merece. Para ello habría que mejorar las dotaciones y abrir un proceso de debate con las entidades implicadas para lograr dotar por ley a este programa del encaje⁽⁶⁾ y del estatus que necesita.

2.2.4. LA NORMATIVA SOBRE EMPRESAS DE INSERCIÓN EN ALGUNAS CC. AA.

Las empresas de inserción son un excelente recurso para la inserción sociolaboral de las personas de muy baja empleabilidad que tienen que realizar su último tramo del itinerario de inserción en una empresa real, en la que van a adquirir los últimos aprendizajes antes de insertarse en un empleo ordinario. Son un producto eficaz e innovador (aunque en España y en Europa existen desde hace décadas), que reúne en sí los nuevos conceptos de inserción sociolaboral. En España, durante las anteriores legislaturas, no ha sido posible promulgar una ley de empresas de inserción en el ámbito estatal, a pesar de los variados intentos y compromisos. Sin embargo, se ha legislado en el ámbito autonómico en Aragón, Navarra, País Vasco, Cataluña, La Rioja, Madrid, Canarias y Baleares. Se constata que en las comunidades que han legislado sobre ellas y apoyan su creación, se produce un fuerte desarrollo de las empresas de inserción, con la riqueza que esto supone para el apoyo de los desempleados de baja y muy baja empleabilidad. También se constatan los esfuerzos de coordinación entre los servicios regionales de empleo y trabajo social y con las entidades que promueven estas empresas. En definitiva, se van implantando nuevas formas de intervención sociolaboral más integrales y eficaces.

(5) Estas ONGs abrigan y enriquecen la garantía social con todos sus recursos, están acostumbradas a realizar acciones integradas, a desarrollar itinerarios personales de inserción, a ligar formación y empleo y a renovar el programa permanentemente para una mejor adecuación a la realidad de los jóvenes y del mercado laboral.

(6) «Encaje» con el sistema escolar y el laboral, con los servicios sociales y encaje entre la administración responsable y el tercer sector que ejecuta el programa.



2.2.5. LA LEY (31/2002, DE 30 DE DICIEMBRE) DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

La Ley (31/2002, de 30 de diciembre) de la Generalitat de Catalunya por la que se obliga a los departamentos, los organismos autónomos y a las empresas públicas a la reserva de determinados contratos de obras, suministros o servicios a centros de inserción laboral de disminuidos y a entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto la integración de personas con riesgo de exclusión social. Éste es un excelente ejemplo de innovación desde la administración autonómica. Utiliza sus propios recursos para solucionar problemas sociales. Destacamos el esfuerzo de creatividad realizado por una administración, sujeta a las mismas trabas y obligaciones burocráticas que las demás administraciones. Cuando los responsables políticos y técnicos de cualquier administración tienen claro sus objetivos de inserción de desempleados, pueden utilizar múltiples recursos de entre los que gestionan diariamente. Recursos potentísimos que pueden apoyar otros objetivos sociales aunque nunca se les haya utilizado para ello. Este ejemplo catalán ha sido una buenísima noticia para todos los que trabajamos por la inserción de desempleados de baja empleabilidad y a favor de la inserción sociolaboral, pues pensamos que se abre un camino hasta ahora vetado en España.

3 ACTUACIONES DESDE LAS ENTIDADES SOCIALES

Las entidades más activas, maduras y comprometidas del tercer sector en España han alcanzado un alto grado de calidad y responsabilidad en las tareas desarrolladas, que no tienen nada que envidiar a sus pares en el sector mercantil. La administración no parece darse, todavía, cuenta de ello y trata a las asociaciones y fundaciones colaboradoras como entidades de segunda. Durante los últimos años han crecido sobremanera las exigencias sobre estas entidades en cuanto a la minuciosidad en la justificación de fondos públicos gestionados por ellas (cosa siempre buena), no tanto en cuanto a la calidad de los programas desarrollados. Pero, en cambio, no ha crecido de ninguna manera la corresponsabilidad en cuanto a los análisis, los planteamientos y la gestión de las soluciones. La administración desaprovecha una riqueza extraordinaria al no considerar a estas entidades como verdaderos socios.

Podríamos destacar bastantes ejemplos de buenas prácticas entre los numerosos proyectos de inserción sociolaboral que las entidades del tercer sector desarrollan en nuestro país (Fundación Tomillo, Fundación Emaús, Asociación



Norte Joven, La Rueca, Candelita, Peñascal, Gaztelán, RAIS, San Martín de Pórreres, Can Ensenya...). Pongamos como representativa de lo que pretende el tercer sector y por el conocimiento más cercano que tenemos de ella a la Fundación Tomillo, y de ella destacamos uno de sus centros:

- Centro Integrado de formación profesional, Fundación Tomillo.

Este centro cuenta con más de 15 años de existencia y tiene las siguientes características:

- *Integración de los tres subsistemas de formación profesional:* el reglado, el ocupacional y el permanente. Está, por ello, reconocido como centro de formación profesional, como centro homologado colaborador del plan FIP, como centro de garantía social, como centro colaborador de otras administraciones: de la dirección General de Fomento de la Economía Social, del Instituto de la Mujer, de la Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid. También imparte cursos de certificación de especialidades de Microsoft y de Cisco, siendo reconocido como centro homologado por estas compañías. Realiza cursos adaptados para colectivos en dificultad con numerosas entidades públicas y privadas. Está reconocido como centro de pleno derecho en la Red Europea de Escuelas de Segunda Oportunidad.
- *Integración de los recursos* de información, orientación, formación y empleo (medidas activas de apoyo al desempleado). Los desempleados que acuden al centro, mediante las acciones OPEA u otras específicas para personas de muy baja empleabilidad, reciben la ayuda de un tutor-orientador con el que trazan el itinerario de inserción más idóneo. Los cursos de formación (del plan FIP y de los otros mencionados anteriormente) se van poniendo en marcha con las personas derivadas desde los procesos de orientación, desarrollando cursos adaptados cuando sean necesarios. El servicio de empleo conoce perfectamente la empleabilidad y las competencias de cada demandante al hacer la intermediación laboral. Además, forma para la búsqueda eficaz y autónoma.
- *Desarrolla itinerarios de inserción sociolaboral* personalizados con cada una de las, aproximadamente, 800 personas que se forman anualmente en el centro. Los recursos responden, así, a las necesidades reales de formación y apoyo para la inserción, y no al revés.
- *Partenariado en lo local.* Este centro es un magnífico ejemplo de colaboración entre las administraciones, las empresas y el tercer sector en el ámbito local. Gracias a esa asociación se pueden abordar los más complejos problemas sociales dándoles una respuesta social.



4 LA INVESTIGACIÓN COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DE CALIDAD EN LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL

En el ámbito del trabajo para la inserción no existe la cultura de la investigación y de la innovación. Es práctica habitual, sin embargo, la copia, sin la crítica y adaptación necesaria, de programas, metodologías o recursos que se ponen de moda.

La urgencia de nuestras tareas nos dificulta el diseño de nuevas formas de intervención ante los nuevos problemas detectados. Tampoco poseemos y aplicamos sistemáticamente herramientas fiables de evaluación. Cuando, por parte de alguno de nuestros equipos, se aplica con éxito algún elemento metodológico novedoso, no encontramos la manera de publicarlo y difundirlo. En definitiva, no somos un sector que investigue, innove, desarrolle y publique. Esto es un grave problema siempre, más aún en momentos de cambio profundo y de proceso de revisión de nuestra metodología de intervención. Los nuevos tiempos nos traen nuevos problemas que, a su vez, nos exigen nuevas soluciones.

Resulta, pues, imprescindible un cambio radical en nuestro posicionamiento ante la innovación. No deberíamos plantear programa alguno que no tuviera su aportación investigadora, por pequeña que fuera.

Existen, en nuestro país, entidades que ya lo hacen, que han incorporado a su quehacer diario procedimientos que hacen posible la investigación y la innovación. Como, en general, esa cultura nos es ajena, pensamos que es un objetivo inalcanzable para la mayoría de nuestras entidades.

4.1. La acción investigadora desde la institución

Partimos de la base de que toda entidad que interviene en lo social puede investigar. De hecho, en más ocasiones de las que creemos producimos innovación, aunque sea de forma incompleta. Las entidades que investigan e innovan en nuestro ámbito, nos confiesan que, el mayor problema que han tenido que salvar, es de tipo práctico. La asignación de tiempos y espacios a la investigación regular.

Esas mismas entidades han incorporado procesos sencillos y naturales que, eso sí, siguen con gran fidelidad y constancia. Partiendo del modelo de intervención propio de esa entidad, en la reunión semanal de los técnicos implicados lo van, paulatinamente, revisando, basándose en los problemas que descubren, proponiendo posibles soluciones que llevarán a cabo y que irán



evaluando. En esas reuniones semanales, además de abordar temas de organización de su trabajo y de llevar tareas de investigación, también se forman y estudian aportaciones de otras gentes, decidiendo incorporar o no, con las debidas modificaciones, las propuestas que les resulten más interesantes. En determinados momentos del proceso, someten a evaluación las innovaciones puestas en marcha. En ocasiones el sencillo método de prueba y error es la más eficaz herramienta investigadora. La dificultad de todo el proceso radica, sobre todo, en la redacción de los pequeños avances producidos. Nuestra experiencia nos dice que si, después de la redacción, hay posibilidades de publicación, es fácil que más de un miembro del equipo se anime a hacer ese trabajo en sus ratos libres; sobre todo si va a existir un reconocimiento de autoría.

4.2. La acción investigadora en red. Investigando juntos. La página «sieres.org»

Aprovechando las nuevas posibilidades técnicas de comunicación actuales, han aparecido nuevas y potentes estructuras de investigación en red. La más interesante es la que se agrupa alrededor de la página «sieres.org». Es una página de los técnicos y para los técnicos que trabajan por la inserción, en la que se dispone de: 1) la documentación más útil y completa que existe en este ámbito; 2) foros de participación e investigación a dos niveles, el de mera consulta, «los foros abiertos» y el de participación, «foros restringidos de técnicos»; estos foros se completan con unas jornadas anuales de investigación, suelen celebrarse en mayo; 3) un potente buscador de empleo que, de forma sencilla y muy eficaz, captura las ofertas por profesiones y provincias que se exponen en las principales páginas web de empleo, siendo una herramienta muy valorada por los técnicos para su labor de orientación y para el trabajo de búsqueda autónoma de las personas en inserción; 4) noticias y entrevistas de interés para los técnicos de inserción. Está promovida por la Fundación Tomillo, la Escuela de Relaciones Laborales de la Universidad Complutense de Madrid, la Asociación Cultural Norte Joven, Emaús Fundación Social, Asociación Deis, Asociación La Rueda, ESECE, siendo partícipes de sus tareas los técnicos de más de ochenta entidades del estado. Entre sus múltiples actividades destacamos la gestión del conocimiento en red, las publicaciones y la difusión de dichos conocimientos.

Es éste un modelo muy innovador e interesante de estructura de investigación abierta a la participación de cualquier técnico o entidad que lo desee. Con este ejemplo práctico se vuelve a demostrar que la investigación no sólo es cosa de catedráticos de universidad o de expertos muy cualificados.



La travesía del desierto de las rentas mínimas en España

Miguel Laparra

Universidad Pública de Navarra

Sumario

1. Introducción. 1.1. Las rentas mínimas en el sistema de garantía de ingresos mínimos en España. 1.2. Diversidad de modelos y de tendencias en los programas de rentas mínimas. 1.3. Cuatro de cada cinco hogares sin ingresos, al margen de las rentas mínimas. 1.4. Se puede reconocer derechos sin aumentar la dependencia. 1.5. Algunos elementos para mantener la ilusión. **2.** Bibliografía.

RESUMEN

En este artículo tratamos de demostrar que en la inmensa mayoría del Estado las rentas mínimas no existen como tales, por lo que se carece de un sistema global de garantía de ingresos mínimos. Mostramos la escasa significación de estos programas en el conjunto de las prestaciones asistenciales y la necesidad de una reforma conjunta de todas ellas. Es la escasa cobertura el principal déficit de los programas de rentas mínimas, fruto de no haberla garantizado como derecho en muchas comunidades autónomas. Sin embargo, el análisis nos muestra que es posible avanzar en el reconocimiento de derechos a unos ingresos mínimos a la vez que se mejoran los resultados en cuanto a inserción social y reducción de la cronificación. Defendemos finalmente que para solventar estos problemas se hace necesaria una mayor implicación del Estado central para cumplir los compromisos asumidos dentro de la Estrategia Europea por la Inclusión.

ABSTRACT

The point of this paper is to show that there's not such a thing as a minimum income programme in most regions of Spain and that, therefore, we cannot speak of a comprehensive mi-



nimum income system in Spain. Existing minimum income programmes are almost irrelevant, even as a part of means-tested social benefits as a whole, and there's an obvious need to reform these programmes. Their main weakness is the very low number of claimants, a result of the lack of an entitlement to minimum income benefits in most regions. Our analysis will show that it is possible to establish a formal entitlement to minimum income benefits and, at the same time, improve results in the field of social integration and limit dependency. We will finally argue that the central government must develop a stronger action if the aims of the European Strategy for Inclusion are to be achieved.



1 INTRODUCCIÓN

Hace aproximadamente 15 años, según los casos, se acordó con las distintas Comunidades Autónomas, gracias a la presión de las organizaciones sindicales y después de la negativa de la administración central a asumir la propuesta, incluida en la Propuesta Sindical Prioritaria, la puesta en marcha de dispositivos de garantía de ingresos mínimos que, con distintos nombres, fueron conocidos por la opinión pública como *salarios sociales*. El estudio realizado para Cáritas a los cinco años de su aprobación arrojaba un balance con una gran ambivalencia (AGUILAR, LAPARRA y GAVIRIA, 1995). Estos programas habían sido útiles para los 50.000 hogares perceptores, mejorando las condiciones de vida de una parte de los sectores más necesitados del país. Se mostraban totalmente injustificados los temores y las acusaciones que habían recibido, antes de nacer, de usos fraudulentos, picaresca, o de potenciar la dependencia y la cronificación. Por el contrario, aparecía en la mayoría de las Comunidades Autónomas una serie de actuaciones complementarias en el campo de la inserción (proyectos de integración, empleo protegido, programas de formación y de orientación laboral, etc.) que aportaban como mínimo un elemento de innovación en la atención a los sectores más excluidos y que suponían, en cierto sentido, una nueva orientación hacia lo que ahora llamaríamos «políticas de activación», bastante ausente en las actuaciones públicas en este campo hasta el momento. Sin embargo, se denunciaban ya entonces las excesivas limitaciones que la aplicación del acuerdo tenía en cuanto al reconocimiento y protección del derecho de los ciudadanos a unos ingresos mínimos garantizados y, como fruto de ello, que los salarios sociales no llegaran más que a una de cada cinco familias de la demanda potencial, estimada en un cuarto de millón de hogares (entre el 2 % y el 2,5 % de la población). Salvo en el caso del País Vasco⁽¹⁾, y sólo muy parcialmente en Madrid, Cataluña o Navarra, en ninguna de las otras comunidades podía decirse que existiera un programa de rentas mínimas de inserción⁽²⁾ asimilable a los existentes en prácticamente todos los países de la Unión Europea.

(1) En el País Vasco el Ingreso Mínimo Familiar (ese fue su primer nombre) empezó a aplicarse ya antes de la negociación de la Propuesta Sindical Prioritaria, con una dinámica propia y un claro compromiso político de construir un programa de renta mínima de inserción desde el principio.

(2) Se entiende por tal un programa que garantiza un derecho subjetivo a unos ingresos mínimos para todos los ciudadanos, con sujeción a una prueba de necesidad económica y condicionado a la participación en determinadas actividades de inserción.



A conclusiones similares se llegaba en un análisis posterior: estos programas dotaban de unas condiciones de seguridad básica a los usuarios y, aunque el objetivo de la inserción se conseguía más lentamente, constituían un importante campo de desarrollo de iniciativas de gran valor para poder afrontar retos futuros (SERRANO y ARRIBA, 1998).

Para completar realmente el sistema de garantía de ingresos mínimos, se planteaba la necesidad de unos 160.000 millones de pesetas para financiar tanto la prestación económica periódica como los programas de inserción y acompañamiento social paralelos a la misma. Se valoraba además la dificultad de alcanzar este objetivo sin una clara implicación por parte de la Administración Central del Estado, bien como un programa de rentas mínimas estatal, como parte del derecho de todos los ciudadanos españoles a la seguridad social, o bien como resultado de un proceso de convergencia entre las comunidades autónomas promovido desde el Estado, que aportaría la financiación necesaria, y aplicado de forma concertada con las comunidades autónomas.

El balance no tendría que calificarse de muy negativo si ese primer quinquenio de salarios sociales hubiera sido una primera fase que hubiese desencadenado posteriormente la extensión de las rentas mínimas en toda España. No fue ese el caso. Los diez años siguientes y hasta la actualidad han sido una especie de *travesía del desierto de las rentas mínimas en España* en la que las únicas iniciativas de interés han aparecido en algunas de las comunidades autónomas que ya estaban más avanzadas a principios de los 90.

En este momento, con un nuevo contexto europeo (concretado en el lanzamiento de los planes de inclusión), con un cambio del mapa político a nivel estatal y con la reciente aparición de algunas iniciativas de interés desde algunas comunidades autónomas, parece oportuno plantearse cuál es exactamente la situación de las rentas mínimas en España. Éste es el objetivo de este artículo en la medida en que la información disponible lo permite.

1.1. Las rentas mínimas en el sistema de garantía de ingresos mínimos en España

No parece muy adecuado plantear un debate sobre las rentas mínimas en España sin atender mínimamente el contexto institucional y el espacio social en que se mueven. El conjunto del «sistema» de garantía de ingresos mínimos en España es notablemente más amplio y más complejo y uno de sus déficits importantes es no haber sido concebido nunca como un todo, por lo que 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 (ancianos y minusválidos) 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.

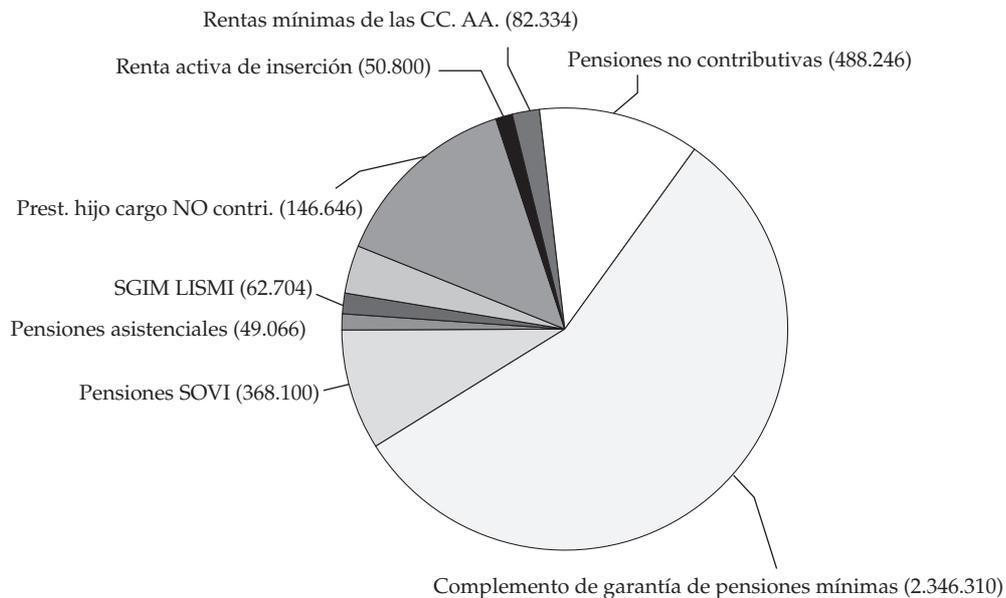
Cuadro 1. Programas de garantía de mínimos en el sistema español de protección social

	Población potencialmente activa (edad de trabajar, no discapacitados)	Población no potencialmente activa (mayores y discapacitados)
Protección insuficiente de la seguridad social contributiva	Subsidios asistenciales por desempleo («complementarias», subsidio agrario y Renta Activa)	Complementos de mínimos de pensiones
No protegidos por la seguridad social contributiva	Rentas mínimas de inserción («salarios sociales» con diversos nombres)	Pensiones no contributivas (y pensiones asistenciales y subsidios LISMI a extinguir)

Cuando se plantea el debate sobre la pobreza, las atenciones recaen automáticamente en las rentas mínimas, pero todas estas prestaciones están orientadas a personas y hogares con muy bajos recursos (requieren una prueba de necesidad). Las diferencias son muy notables entre unas y otras en cuanto a la forma en que se tratan estas situaciones de necesidad en cada caso. Tanto los Complementos de Mínimos de Pensiones como las Pensiones No Contributivas tienden a cubrir prácticamente la totalidad de su demanda potencial, y el nivel de control sobre la situación de los perceptores es extremadamente laxo, hasta tal punto que la inmensa mayoría de los pensionistas de la Seguridad Social con Complemento de Mínimos no se entera de que lo cobra ni lo distingue de la parte de su pensión por la que efectivamente cotizó. Los subsidios asistenciales por desempleo sitúan a los perceptores en una situación claramente más incómoda (sujetos a obligaciones más o menos estrictas según las modalidades, más claramente en la Renta Activa), y su nivel de cobertura es más reducido: aproximadamente un tercio de los desempleados sin prestación contributiva lo reciben. Pero, sin duda, las rentas mínimas de las comunidades autónomas (o sus equivalentes) son las que centran la atención del escrutinio social, las más sujetas a todo tipo de condiciones disuasorias, y las que tan sólo llegan a una proporción extremadamente reducida de los hogares que las necesitarían (aquellas situadas por debajo del baremo establecido).



Gráfico 1. Tamaño de los principales programas de garantía de ingresos mínimos en España



FUENTE: MTAS II Plan de Inclusión del Reino de España, y elaboración propia.

En España existen, por tanto, 4.171.000 perceptores de prestaciones económicas de mínimos, sujetas a prueba de necesidad, que perciben 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 ellos⁽³⁾.

Se trata de un sistema que, en su conjunto, maneja la cifra nada despreciable de 10.386,7 millones de euros, 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. Su efecto en la reducción de la pobreza en España, que sigue presentando niveles de los más altos de la UE-15, se ve fuertemente disminuido por todos estos problemas de articulación.

(3) Ésta es la cifra de referencia que habría que manejar en España para compararla con otros sistemas de prestaciones asistenciales en Europa (7,5 millones de perceptores en UK, 3 millones en Francia ó 3,8 millones en Alemania). En muchas ocasiones el desconocimiento de nuestro sistema de protección social, mucho más asistencializado de lo que se cree, hace que se infravalore sustancialmente este cálculo en los análisis comparativos, como el realizado por la UE, en la que sólo aparece un millón de perceptores de prestaciones asistenciales en España. Ver: UE, COMISIÓN EUROPEA. *La protection sociale dans les États membres de L'Union Européene*. Bruselas: 1999.



Parece más que razonable 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 alubión» de distintas iniciativas atomizadas, una reforma que lograra mejorar su capacidad redistributiva y su eficiencia en la reducción de la pobreza.

En cualquier caso, sorprende que la atención del debate público y la obsesión fiscalizadora se centre en numerosas ocasiones sobre las rentas mínimas de las comunidades autónomas, que representan tan sólo el 2 % de los perceptores y el 2,4 % de los recursos destinados a este fin, por no compararlas con otros programas de gasto público de más dudosa utilidad social.

1.2. Diversidad de modelos y de tendencias en los programas de rentas mínimas

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 condicionada a la participación del perceptor en determinadas actividades orientadas a su inserción social y/o laboral.

Después de las últimas reformas aprobadas, Navarra (1999) y Madrid (2002) se han incorporado también formalmente a ese modelo reconociendo por ley el derecho a unos ingresos mínimos. En ambos 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. Aún así, la reforma supuso en Navarra un aumento del 32 % de las solicitudes aprobadas y del 15 % de los hogares protegidos, una mejora sustancial en el tratamiento de los hogares de estructura más compleja, que pueden acumular varias prestaciones, y permitió la incorporación de inmigrantes en situación irregular⁽⁴⁾ (LAPARRA, CORERA, GARCÍA, et al., 2003). En Madrid, el número de perceptores alcanzaba los 11.000 a finales de 2004, lo que supone un incremento sustancial respecto de los 7.000 que venían percibiendo la prestación durante buena parte de la década de los 90. En este momento, el

(4) En realidad, los inmigrantes ya entraban en el programa previo de renta básica. Debido al aumento del flujo migratorio, paralelo a la puesta en marcha de la reforma, el 30 % de los perceptores en 2001 y el 57 % de la demanda nueva eran inmigrantes, muchos de ellos sin permiso de residencia. Las vías de excepcionalidad previstas en el Decreto Foral han permitido su acceso incluso cuando no se cumple el requisito de tres años de residencia. La asistencialización de este colectivo (proporción de inmigrantes percibiendo la prestación) se ha mantenido, sin embargo, al mismo nivel, por debajo del 7 %, desde 1997.



Principado de Asturias trabaja en la elaboración de una ley que podría suponer su incorporación a este selecto y reducido club.

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, con todas las limitaciones que mostrábamos para 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 de estudian en condiciones excepcionales y en casos muy limitados. 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, 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 inserción 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.

Por el contrario, en el resto de comunidades parece haberse hecho dominante la concepción más autoritaria de «*la contraprestación*», 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 comunida-



des, 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 en ciernes parecería ir también en el sentido de la diversificación de opciones. En sentido contrario, en el País Vasco, el desarrollo del programa Auzolan, de empleo protegido o el reconocimiento de las empresas de inserción 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 prevé 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, 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.

1.3. Cuatro de cada cinco hogares sin ingresos, al margen de las rentas mínimas

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.

Desgraciadamente, ni siquiera para valorar este aspecto básico tenemos buena información. Los datos que aporta el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales están basados en la declaración de las comunidades autónomas, pero la calidad de los mismos es bastante deficiente. En unos casos, como Madrid, la estadística recoge el stock de perceptores en un mes determinado (la nómina de diciembre, por ejemplo); en otros casos, como en el País Vasco, se está recogiendo el conjunto de perceptores a lo largo de todo el año. En algunos sitios, como Asturias, se incluyen los participantes en empleo social, pero eso no es así en otras comunidades, como Navarra o País Vasco. En unos casos, como Cataluña, los gastos en actividades se consideran dentro del coste total, pero en otras comunidades se computa tan sólo el coste de la prestación periódica. Finalmente, el concepto de hogar perceptor no está mínimamente homogeneizado, lo que sin duda plantea problemas a la comparación en las comunidades en las que puede haber varias unidades receptoras en un mismo hogar.

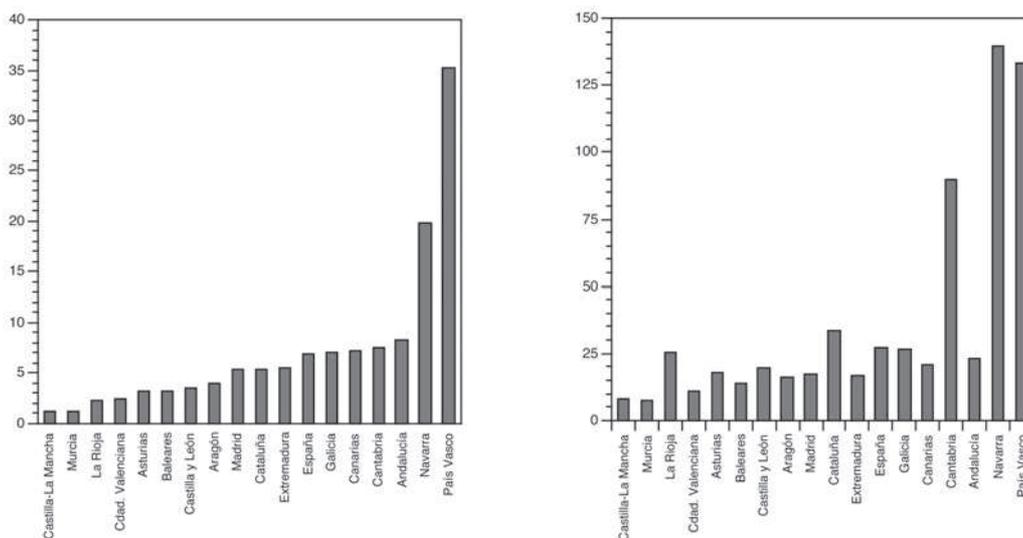


Como producto de estas deficiencias detectadas, los datos finales que se aportan hay que tomarlos como una mera aproximación. En cualquier caso, la escasa calidad de la información disponible nos marca una tarea pendiente para el futuro de la máxima importancia.

Con estas salvedades, puede estimarse que las rentas mínimas llegan en España a 7 de cada mil hogares, 97.256 perceptores en total. Incluso este exiguo nivel de incidencia general refleja mal la realidad porque uno de cada cuatro perceptores se encuentra en el País Vasco, un territorio en el que ningún indicador nos dice que sea el más necesitado. Las diferencias entre esta comunidad y los casos de Murcia o Castilla-La Mancha, por ejemplo, van de uno a treinta.

En el gráfico siguiente hemos contrastado el volumen de perceptores con un indicador que puede 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». Este indicador presenta algunas anomalías en las comunidades pequeñas, como La Rioja, Cantabria o Navarra, que habría que tomar con suma prudencia, pero en su conjunto nos muestra que la inmensa mayoría de las comunidades se encuentran en un nivel de cobertura inferior al 25 %.

Gráfico 2. Nivel de cobertura de las rentas mínimas por comunidades autónomas



FUENTES: Elaboración propia en base a datos del MTAS (II Plan de Inclusión del Reino de España) y de la EPA.



A la luz de los datos disponibles, vista la situación en el País Vasco o Navarra, donde la cobertura supera el 100 % (algo perfectamente lógico porque las rentas mínimas también prevén complementar los ingresos bajos por trabajo o prestaciones), parece razonable pensar que un nivel satisfactorio de estos programas en el conjunto del Estado podría alcanzarse con unas 200.000 hogares más incorporados por encima de los 97.000 ya existentes. Si el gasto ejecutado en 2003 no llegó a los 300 millones de euros, habría que pensar en un presupuesto total de unos 900 millones para garantizar efectivamente el derecho a unos ingresos mínimos en España. 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 adecuación de las rentas mínimas de inserción, 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 sesgados, no pueden tomarse más que como una primera cifra de referencia, cuyo contraste requeriría sin duda un estudio específico previo a su puesta en marcha.

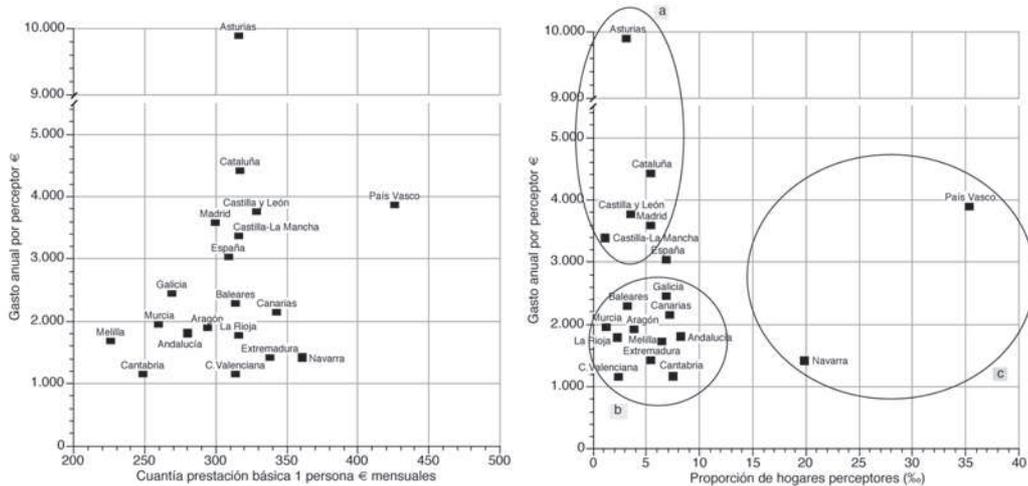
A veces se ha puesto la atención en los baremos establecidos en cada comunidad autónoma como elemento de referencia con vistas a conseguir una mínima armonización. Debemos reconocer de partida, tal como ya se ha dicho, que las rentas mínimas presentan en España unos baremos y, por tanto, unas prestaciones, muy reducidas 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).

Nuestro planteamiento es que este factor es secundario y que el déficit principal se encuentra en los niveles de cobertura: es ahí donde habría que incidir. 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⁽⁵⁾. 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 300 y 350 euros, el gasto total por cada usuario recorre un arco de 1.000 a 10.000 euros en esas mismas comunidades.

(5) El análisis comparativo a partir de los baremos de las rentas mínimas nos aporta una fotografía fuertemente distorsionada respecto de la realidad de estos programas. Ver: AYALA, Luis. Las rentas mínimas en el Estado de Bienestar español. Rafael MUÑOZ DEL BUSTILLO. *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Madrid: Alianza, 2000.



Gráfico 3. Relación entre la cuantía de la prestación básica, el nivel de cobertura y el gasto por perceptor. 2003



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:

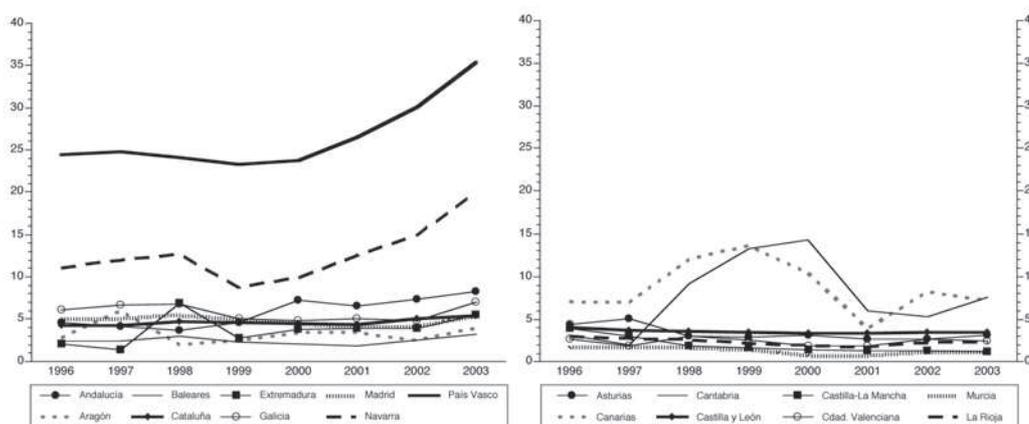
- Comunidades generosas con unos pocos: tienen niveles de cobertura bajos, pero canalizan un volumen alto de recursos para cada usuario (normalmente porque se incluyen aquí las actividades de inserción), a pesar de que el baremo establecido toma esos valores intermedios, entre 300 y 350 euros. El caso de Asturias, especialmente reseñable, se explica porque la opción del empleo protegido sigue siendo aplicada a la inmensa mayoría de los perceptores.
- Comunidades con programas restrictivos: el gasto por usuario es reducido, entre 1.000 y 2.500 euros, en parte, porque algunas de ellas tienen baremos más bajos, en parte por otras características de la gestión (contabilización de ingresos, tiempo de concesión o calidad de las actividades de inserción). Aun con diferencias significativas entre ellas, el nivel de cobertura es bajo en todos los casos.
- Las situaciones del País Vasco y de Navarra destacan en el gráfico por el nivel de cobertura comparativamente alto (aun con diferencias significativas entre una y otra). Si el coste por usuario no es mayor esto es porque no se incluyen actividades de inserción de un cierto calado: el Em-



pleo 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 periódica⁽⁶⁾. 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. Éste era el objetivo que plantea 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.

Gráfico 4. Proporción de hogares perceptores de rentas mínimas de inserción en las CC. AA.



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

(6) 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, Luis. «La política de lucha contra la pobreza en Euskadi». *Pobreza y exclusión: La «malla de seguridad» en España*, Luis MORENO, Madrid: 2001, CSIC Politeya.



En el gráfico anterior puede verse cómo las comunidades que más claramente presentan una tendencia a mejorar la cobertura son aquellas que partían de una mejor situación inicial. Hay un número significativo de comunidades (gráfico de la izquierda) que, aun con niveles bajos, presentan una cierta tendencia a aumentar la cobertura. Destacaríamos, por su importancia demográfica y sus peculiaridades sociales, el caso de Andalucía. Por el contrario, en media docena de comunidades (gráfico de la derecha), las rentas mínimas están hibernando desde hace más de una década en niveles extremadamente reducidos de desarrollo. Los casos de Canarias o Cantabria, por lo irregular de su evolución, necesitarían un análisis específico, pero pueden apuntar también a cambios en los criterios de recogida de la información.

Pocos años después de su nacimiento a principios de los noventa, desde el Ministerio de Trabajo Social y Asuntos Sociales (inicialmente el Ministerio de Asuntos Sociales) se trataba de desarrollar una línea de coordinación entre los *salarios sociales* de las comunidades autónomas a través del intercambio de información entre los responsables autonómicos. Nunca se ha planteado seriamente un rol de mayor protagonismo de la administración central, más allá de la recopilación de los datos y la convocatoria de las reuniones sectoriales. Desde la perspectiva de más de una década con este tipo de iniciativas, podemos afirmar que han sido un rotundo fracaso como mecanismo para reducir las diferencias entre unos y otros territorios en cuando al nivel de cobertura y los derechos de los ciudadanos más excluidos. Sólo desde este reconocimiento podrán pensarse otro tipo de iniciativas más efectivas para llegar realmente a completar la última red de seguridad de la protección social en España. Las opciones a barajar no serían muy distintas de las que se plantearon a principios de los 90: asunción por la Seguridad Social de esta nueva «contingencia», aprobación de una ley de mínimos con carácter estatal o lanzamiento de un nuevo «plan concertado» para las rentas mínimas. En cualquiera de las tres opciones, sin embargo, será necesario contar con la opinión de las CC. AA. que actualmente se ocupan (mejor o peor) de esta competencia; y será muy difícil contar con su beneplácito si no hay un compromiso de financiación significativo por parte de los presupuestos del Estado.

1.4. Se puede reconocer derechos sin aumentar la dependencia

El fantasma de la cronificación ha estado muy presente en la escena de las rentas mínimas en España y posiblemente ha sido uno de los frenos ideológicos para avanzar en el reconocimiento efectivo del derecho a unos ingresos mínimos en muchas comunidades autónomas (las prioridades presupuestarias a la hora de asignar el gasto o una concepción radicalmente malthusiana del



mercado de trabajo habrían hecho el resto). Lo que queremos demostrar aquí es que la evidencia empírica va por otro lado y que la cronificación no es un problema significativo de las rentas mínimas en nuestro país. Más aún, cabe pensar que las rentas mínimas se han mostrado extraordinariamente eficientes a la hora de ayudar a superar las situaciones de carencia de ingresos y de exclusión social que estaban llamadas a afrontar.

La experiencia de Navarra es, sin duda, singular, tanto por el contexto del mercado de trabajo en el que se mueve (tasas de desempleo inferiores al 5 % en los últimos años) como por las características del programa (con un nivel alto de monitorización, con periodos cortos de percepción y con alternativas laborales para una parte significativa de los perceptores). Aún así, el caso navarro nos ofrece una referencia interesante por el significado que ha tenido la reforma de la Renta Básica acometida en 1999. Por otro lado, es necesario poner de manifiesto que buena parte de la opinión pública, de los profesionales y responsables políticos relacionados con el programa tenían la misma percepción de que la mayoría de los usuarios se encontraban cronificados en la Renta Básica, en una situación sin salida, y dependientes del apoyo de las instituciones. Por ello, aunque pueda haber diferencias de grado, podemos establecer la hipótesis de que la deformación perceptiva, el prejuicio injustificado que demostramos aquí se da también del mismo modo en otros lugares.

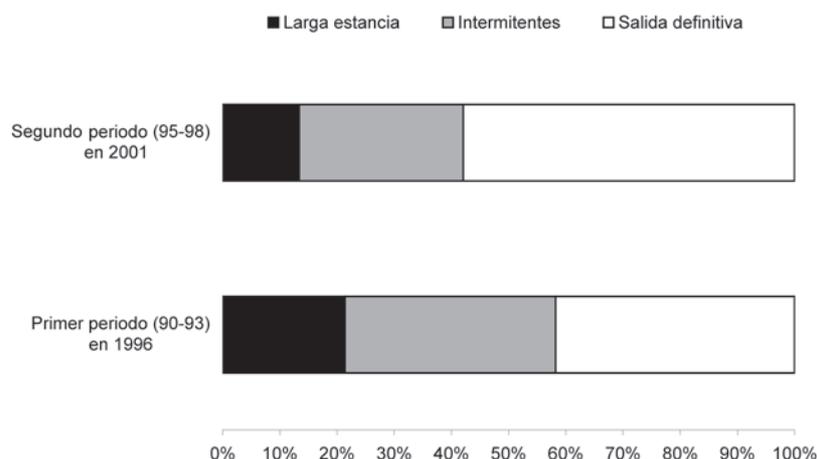
Para analizar esta cuestión, escogimos los hogares que se habían incorporado al programa en dos periodos distintos (1990-93 y 1995-98) y analizamos cuál había sido su itinerario posterior durante un periodo máximo de seis años (hasta 1996 y 2001 respectivamente). Utilizamos para ello la base de datos del Instituto Navarro de Bienestar Social, por lo que cabe hacer una doble consideración: los datos se refieren al total del universo de perceptores, no habiendo, por tanto, error muestral alguno. Sin embargo, el carácter administrativo de la información no nos permite saber qué pasa realmente cuando las personas desaparecen del programa. Por ello, cuando hablamos de éxito, nos referimos al «éxito administrativo», a las personas que ya no han vuelto a solicitar la renta básica, sin saber hasta qué punto han superado su situación de exclusión social. Como el análisis a realizar es sobre la cronicidad en el programa y no sobre la cronicidad en la exclusión, que seguramente nos llevaría a otros debates sobre el modelo social, pensamos que el planteamiento es correcto. Con estas consideraciones clasificábamos los perceptores en tres tipos de usuarios: los *perceptores de larga estancia*⁽⁷⁾, que una vez incorporados habían tenido todos los años algún periodo de percepción; los *usos intermientes*, que habián-

(7) Evitábamos el concepto de crónico dado que el periodo analizado era relativamente corto para un término con el que, en otros contextos, se hace referencia a la cronicidad intergeneracional o de muy largo plazo.



dose dado de baja en el programa en algún momento, habían acabado volviendo; y las *salidas definitivas*, que una vez que habían causado baja del programa, ya no habían vuelto. Un esquema conceptual similar se proponía desde el análisis del IMI madrileño, distinguiendo entre su utilización «dependiente», «recurrente» o «como empuje», respectivamente. En el caso madrileño, no llegaban a cuantificarse estas tres situaciones, aunque se daban algunos indicadores aproximativos: se señalaba, por ejemplo, que tan sólo el 7,7 % llevaba más de tres años (en uno o varios periodos) percibiendo la prestación en 1998 desde su puesta en marcha. (SERRANO y ARRIBA, 1998, 2001). Los resultados de nuestro análisis pueden verse en el gráfico siguiente.

Gráfico 5. Comparación en dos periodos de la tendencia a la cronicidad en la Renta Básica de Navarra



FUENTE: (LAPARRA, CORERA, GARCÍA, et al, 2003).

La tendencia a la cronicación en estos programas, a la luz de los datos disponibles, es un problema notablemente reducido, que afecta a una proporción muy escasa de los perceptores, mientras que en la mayoría de los casos (más del doble que los usuarios de larga estancia, incluso en el primer periodo) lo cierto es que se dan de baja de la Renta Básica y ya no vuelven.

Cuando se ha planteado un análisis de los factores que inciden en la cronicación, se ha visto que afecta principalmente a los hogares con menores niveles educativos, a la minoría étnica gitana, así como a aquellos con problemas de salud física o mental y a familias desestructuradas (SERRANO y ARRIBA, 2001; LAPARRA, CORERA, GARCÍA, et al., 2003). Parece razonable esperar en



estos colectivos periodos más largos en sus procesos de incorporación o incluso que se quedarán de por vida en el programa. Pero no estamos hablando aquí de la cronificación que producen las rentas mínimas, sino de la cronificación en la exclusión de una parte de los excluidos.

Lo que sí parece un problema más notable es el uso intermitente, recurrente, que tiene que ver con el modelo de alta precariedad social y laboral, y con la calidad de los procesos de incorporación social que somos capaces de montar en el mismo. En la mayor parte de los casos el resultado final de las intervenciones sociales significa situar a los usuarios en una posición mejor, pero todavía fuertemente vulnerable (empleos precarios, viviendas de alquiler de mercado, cualificaciones muy rudimentarias...). Lo que parece previsible es que con esos resultados, una parte importante de los perceptores vuelvan a necesitar la Renta Básica en algún otro momento.

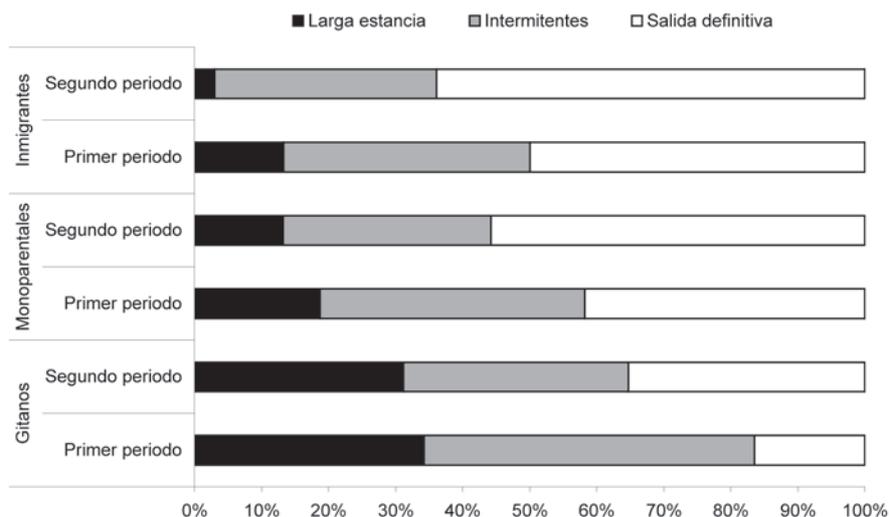
La comparación entre ambos periodos es, sin embargo, uno de los principales resultados del análisis: la situación había mejorado significativamente, reduciéndose los perceptores de larga estancia y aumentando muy notablemente las salidas definitivas. La trascendencia de estos datos es tanto mayor cuanto que el primer periodo se corresponde con la Renta Básica anterior a la reforma y el segundo coge de lleno ya los efectos de la misma. La reforma suponía una concepción más garantista, que afirmaba claramente por ley el derecho a unos ingresos mínimos, que permitía eximir a una parte de los perceptores de obligaciones en cuanto a actividades de inserción y que trataba de limitar la discrecionalidad con la que se decidía el acceso y la salida en la etapa anterior. Esta reforma no sólo no ha producido un aumento de la tendencia a la cronicidad, sino que ha sido compatible con una mejora muy notable de los indicadores de eficiencia en este terreno. Es ésta una referencia de interés para las comunidades autónomas que están planteándose ahora la reforma.

Obviamente, a la hora de incidir en la motivación de los individuos, más importante que la percepción de 300 euros sujetos a múltiples condicionantes era la situación y las oportunidades que el mercado de trabajo podía ofrecer. Y la situación en el mercado de trabajo había mejorado muy significativamente a finales de los 90, con un aumento considerable, tanto del empleo temporal como del empleo estable (LAPARRA, GONZÁLEZ y GARCÍA, 2004). Esta mejoría ha llegado a los distintos colectivos de usuarios, tal como puede verse en el gráfico siguiente. La evolución de los inmigrantes en las rentas mínimas demuestra que el reconocimiento de su derecho al acceso no tiene por qué suponer un problema especial debido a lo reducido de sus periodos de estancia. Pero parece especialmente alentador que incluso un colectivo como los gitanos, afectado por un proceso secular de marginación, haya podido experimen-



tar esta evolución positiva, no tanto en cuanto a los usos de larga estancia como en cuanto al aumento de las salidas definitivas.

Gráfico 6. Comparación en dos periodos de la tendencia a la cronicidad en la Renta Básica



FUENTE: (LAPARRA, CORERA, GARCÍA, et al., 2003).

1.5. Algunos elementos para mantener la ilusión

Dentro del desalentador panorama de las rentas mínimas en España, podríamos estar ahora ante una nueva fase más ilusionante. Algunos elementos podrían contribuir en un futuro próximo a avanzar en el objetivo de «garantizar que todas las personas tengan los recursos necesarios para vivir en condiciones de dignidad humana», a la vez que se remueven los obstáculos para su acceso al empleo (EU, C a C 2004).

En primer lugar, la puesta en marcha de una estrategia europea para la integración social, a través del método abierto de coordinación y la elaboración de Planes Nacionales de Acción, constituye un contexto europeo favorable para la expansión de las rentas mínimas en España. Todavía no está claro el impacto real que esta iniciativa ha tenido en la realidad de los programas sociales en España. En particular, sobre las rentas mínimas ha sido prácticamente nulo. Sin embargo, la Comisión realiza un seguimiento de la Recomendación 92/441 (sobre la garantía de ingresos mínimos) en la ejecución de los PNAs. Los documentos oficiales



(EU, C 2001; EU, C a C 2004) recogen compromisos explícitamente asumidos por los distintos estados miembros en cuanto a aumentar los niveles de protección, en general o para colectivos específicos, mejorar las condiciones de la prestación, adecuarla a las necesidades de las personas y promover la empleabilidad de los perceptores. Aun cuando algunos estados anuncian recortes en los programas más generosos para evitar el desincentivo del trabajo, estas reducciones se ven compensadas con el desarrollo de políticas activas (como empleo social o como combinación de prestaciones y salarios). En general (más en los primeros planes que en los segundos) hay una tendencia general al reforzamiento de estos sistemas, sobre todo en los países donde son más limitados. De hecho, España se comprometía en el último a armonizar los programas de las comunidades autónomas y a mejorar los niveles de la prestación y los presupuestos.

En segundo lugar, algunas comunidades autónomas están asumiendo iniciativas interesantes en varios ámbitos: a) la reforma (refundación más bien) de los programas de rentas mínimas, b) la aprobación de planes regionales de lucha contra la exclusión social (o de inclusión, según las distintas terminologías) que pueden ayudar a movilizar recursos estratégicos para potenciar las posibilidades de incorporación social de las personas, c) la reordenación y el refuerzo de la red de atención primaria orientada a mejorar la capacidad de intervención social de los servicios sociales de atención primaria, d) la experimentación de nuevos mecanismos de incentivos al empleo basados en potenciar la compatibilidad de las rentas mínimas y los bajos salarios, con umbrales mayores de protección, que pueden expandir el espacio social de las rentas mínimas a los sectores precarios.

Lo que habrá que analizar en el futuro es si este contexto europeo propicio y si estas iniciativas autonómicas, de momento excepcionales, confluyen hacia una definitiva construcción de un sistema de garantía de ingresos mínimos en toda España y para todos los sectores excluidos. La actitud que adopte la administración central del Estado será un elemento clave para ello.

2 BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Manuel; LAPARRA, Miguel; GAVIRIA, Mario. *La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*. Madrid: 1995, Euroamérica.
- AYALA, Luis. Las rentas mínimas en el Estado de Bienestar español. *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Rafael MUÑOZ DEL BUSTILLO. Madrid: 2000, Alianza.
- EU, COMMISSION. Joint report on social inclusion. Brussels: 2001, Commission of the European Communities: 25.



- EU, COMMISSION AND COUNCIL. Joint report by the Commission and the Council on social inclusion. Brussels: 2004, Council of the European Union: 216.
- LAPARRA, Miguel; CORERA, Concepción; GARCÍA, Cristina; MACÍAS, Almudena; ORTE, Paloma; GARCÍA SERRANO, Carlos. *La garantía de ingresos mínimos en Navarra. Un estudio evaluativo de la Renta Básica 1990-2001*. Pamplona: 2003, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.
- LAPARRA, Miguel; GONZÁLEZ, Raquel; GARCÍA, Ángel. Proyecto Qualitas: calidad del empleo y precariedad laboral en Navarra. ALTER Grupo de Investigación. Dpto. de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra/Gobierno de Navarra, 2004. Servicio Navarro de Empleo.
- MTAS, coord. *II Plan Nacional de Acción para la inclusión social del Reino de España. Julio 2003 - julio 2005*. Madrid: 2003, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- SANZO, Luis. La política de lucha contra la pobreza en Euskadi. *Pobreza y exclusión: La «malla de seguridad» en España*. Luis MORENO. Madrid: 2001, CSIC Politeya.
- SERRANO, Araceli; ARRIBA, Ana. *¿Pobres o excluidos? El ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*. Madrid: 1998, Fundación Argentaria-Visor.
- SERRANO, Araceli; ARRIBA, Ana. El ingreso madrileño de integración: revisando sus características y algunos tópicos. *Pobreza y exclusión: La «malla de seguridad» en España*. Luis MORENO. Madrid: 2001, CSIC Politeya.
- UE, COMISIÓN EUROPEA. *La protection sociale dans les États membres de L'Union Européene*. Bruselas: 1999.



4

Corresponsabilidad, ciudadanía y políticas sociales

Atanasi Céspedes

Educador y psicólogo (coord.)

Elisenda Vegué

Psicóloga y máster en mediación

Ismael Blanco

Doctor en sociología (UAB)

Sumario

1. El concepto de ciudadanía y la emergencia de las Políticas Sociales
1.1. El concepto de ciudadanía 1.2. Crisis y/o reestructuración del Estado del Bienestar
1.3. ¿ Un nuevo concepto de ciudadanía? 2. Corresponsabilidad y ciudadanía 2.1. Por un enfoque educativo de las políticas sociales 2.2. Proceso educativo y trabajo conjunto

RESUMEN

En el siguiente texto se reflexiona sobre algunas ideas que son centrales para articular prácticas concretas en la línea de promover ciudadanía desde la cotidianidad, desde distintos espacios de trabajo, de desarrollo e implementación de políticas sociales.

Por tanto, en primer lugar hemos se reflexiona brevemente sobre la evolución del concepto de ciudadanía y algunos elementos sobre la actual crisis/reestructuración del Estado de Bienestar que hemos conocido hasta nuestros días. En segundo lugar, se pone en el centro de la reflexión una mirada educativa que nos permita configurar un nuevo marco relacional entre los distintos actores implicados en la concreción de las políticas sociales.

Desde las prácticas concretas se puede encontrar un común denominador a distintos intentos de generar procesos de participación comunitaria, como estrategia para la transformación de territorios vulnerables; la necesidad de generar una cultura de colaboración entre distintos agentes de un territorio basada en la corresponsabilidad, el respeto y la confianza.

**ABSTRACT**

The following text contains reflections upon some ideas that are central to articulating specific practices in regard to promoting Citizenship from daily life, from various areas of work, development and implementation of Social Policies.

Consequently, the paper begins with a brief consideration of the evolution of the concept of citizenship and some elements of the current crisis/restructuring of the Welfare State as we have hitherto known it. Secondly, education takes centre stage of the reflections to enable us to configure a new framework of relationship between the various players involved in devising Social Policy.

Based on specific practices, there is a common denominator to the various attempts at generating processes of Community Participation, as a strategy to transform vulnerable territories: the need to generate a culture of collaboration between the various agents of a territory based on joint responsibility, respect and trust.



1 EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA Y LA EMERGENCIA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

1.1. El concepto de ciudadanía

El concepto de ciudadanía es un concepto relativamente reciente en la historia de la humanidad. Más allá de su significación literal —el ciudadano en tanto que ser urbano—, conlleva, en su concepción política, moderna y occidental, la posesión de unos determinados derechos frente al Estado. Theodor Marshall, un conocido sociólogo inglés de mediados del siglo xx, teorizó a fondo sobre el concepto de la ciudadanía y remarcó que éste ha ido evolucionando a lo largo de la historia occidental moderna, evolución que, según su perspectiva, conllevaba una progresiva ampliación de los derechos implícitos en la ciudadanía.

Así, la Revolución Francesa marcó el asentamiento progresivo del concepto de la *ciudadanía civil*: la ciudadanía civil se asoció a la posesión de una serie de derechos individuales frente al Estado, como el derecho al libre pensamiento, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad religiosa... derechos que aún hoy configuran lo que en el mundo occidental identificamos como derechos humanos básicos. La asunción de estos derechos conllevaba asegurar una serie de libertades básicas del individuo que restringían el poder absoluto de las instituciones del Estado, marcaban unos límites a su actuación, y exigían al Estado su garantía. La política, de hecho, cumplía una función básica en este contexto: la garantía que tales derechos no podrían ser soslayados por ninguna clase de poder (político, religioso, militar...).

Sin embargo, a lo largo del siglo xix y de la primera mitad del siglo xx, el concepto de la ciudadanía fue profundizándose y ampliando sus contenidos. Para Marshall, este nuevo contexto histórico enmarcó el asentamiento de un nuevo concepto de la ciudadanía: lo que él llamó la *ciudadanía política*. La ciudadanía política conllevaba el reconocimiento de nuevos derechos, fundamentalmente, aquellos que se refieren al derecho de los ciudadanos a participar políticamente en las instituciones del Estado. El sufragio universal fue la principal conquista histórica asociada a esta nueva concepción de la ciudadanía. El derecho de «todos» los miembros de la sociedad a participar en la elección de



sus representantes políticos comportó que el «ser ciudadano» no sólo estuviera asociado a la posesión de determinados derechos individuales frente al Estado, sino también, a la capacidad de participar en la configuración de la voluntad colectiva.

Pero a mediados del siglo xx, las luchas obreras, dentro y fuera de las instituciones del Estado, consiguieron poner en evidencia un hecho fundamental: no pueden garantizarse derechos civiles ni políticos si no existe una garantía de derechos sociales básicos. Desde esta perspectiva, por lo tanto, la emergencia de las políticas sociales y su asentamiento en lo que conocemos como el Estado del Bienestar debe interpretarse como consecuencia del desarrollo de un nuevo concepto de la ciudadanía: la *ciudadanía social*. No hay libertad sin igualdad, el capitalismo genera grandes desigualdades sociales que restringen la capacidad real de los individuos de ejercer determinados derechos civiles y políticos y el Estado debe responder ante esta situación garantizando a las personas el acceso a determinados bienes básicos. La vivienda, la salud, el trabajo digno, la educación... no pueden continuar siendo privilegios de unos pocos, sino derechos sociales básicos que la política debe ayudar a asentar.

Esta interpretación de cómo el concepto de la ciudadanía ha ido evolucionando a lo largo de la historia ha sido sometida a profundas críticas por parte de historiadores, sociólogos, politólogos... Críticas que aquí no tenemos espacio para sistematizar. Pero se nos ocurren, como mínimo, tres interrogantes que nos parece importante remarcar. Sólo los apuntaremos:

- En primer lugar, este tipo de interpretación nos hace pensar en una visión de la historia lineal, unidireccional, cuando sabemos, en cambio, que la historia está marcada por profundos vaivenes. La emergencia, en las dos últimas décadas, de nuevas y dramáticas realidades de exclusión social, por ejemplo, nos obliga a replantearnos hasta qué punto la conquista de derechos sociales básicos es un hecho consumado o por (re)construir.
- En segundo lugar, este tipo de interpretación no tiene en cuenta las profundas contradicciones implícitas en el concepto de la ciudadanía a lo largo de la historia, en sus distintas acepciones. Las mujeres, por ejemplo, han estado marginadas durante buena parte del siglo xx de cualquier tipo de derecho de ciudadanía, civil, político o social. Los nuevos inmigrantes de la Europa Occidental sufren, también, una dramática exclusión respecto a derechos civiles, políticos y sociales que parecían estar consolidados en nuestros Estados.
- Finalmente, este tipo de interpretación nos deja en un punto muerto en la historia. No creemos lo que preconizó Fukuyama después de la caída del



muro de Berlín, que estemos asistiendo al fin de la Historia. Hoy existen nuevos retos colectivos que nos obligan, con toda seguridad, a continuar repensando y a profundizar en el concepto de la ciudadanía.

1.2. Crisis y/o reestructuración del Estado del Bienestar

A mediados de los años 70, en toda la Europa Occidental, el Estado del Bienestar se ve sometido a fuertes presiones de cambio. Desde entonces, abundará la literatura sobre la llamada «crisis del Estado del Bienestar», y las instituciones políticas deberán hacer frente a un nuevo contexto estructural que obliga a repensar las políticas sociales. El debate ha sido y es intenso y suscita perspectivas teóricas muy diversas. Desde nuestro humilde punto de vista, sin embargo, entendemos que hay tres grandes interrogantes a plantearse:

- En primer lugar, ¿hasta qué punto podemos hablar de la «crisis del Estado del Bienestar» o bien debemos hablar de «reestructuración»?
- en segundo lugar, ¿cuáles son los factores que nos llevan a pensar en la «crisis del Estado del Bienestar» o en la necesidad de reestructuralo?
- finalmente, ¿hacia dónde apuntan esas presiones de cambio?, ¿hacia dónde debemos caminar si convenimos que no podemos seguir haciendo las cosas al modo tradicional?

Preguntas muy ambiciosas sobre las cuales sólo pretendemos apuntar algunas ideas. Así, entendemos que los retos que hoy debe abordar el Estado del Bienestar pasan tanto por un replanteamiento en profundidad de sus contenidos sustantivos, como por un replanteamiento de las formas de gobernar. No se trata sólo de *qué hacer*, sino también de *cómo hacerlo*.

En el terreno de *qué hacer*, habrá que repensar la agenda del bienestar: regular la flexibilidad laboral, promover las capacidades de inserción laboral de las personas, ampliar las prestaciones sociales hacia nuevos servicios sociales de proximidad, capaces de atender a las nuevas necesidades...

En el terreno del *cómo hacerlo*: reforzar los espacios de proximidad, mejorar las dinámicas de intercambio entre niveles de gobierno, promover la transversalidad, generar espacios de cooperación entre el sector público y privado que promuevan la corresponsabilidad de los diferentes actores implicados, y sobre todo, fortalecer la participación ciudadana, en todas sus múltiples formas posibles, sin caer en la tentación de reducirla a aquellos agentes que hasta ahora aún creen tener el monopolio representativo de la ciudadanía.



1.3. ¿ Un nuevo concepto de ciudadanía?

Para terminar, nos preguntamos si debemos dar un nuevo salto cualitativo en el concepto de la ciudadanía que Marshall dio por culminada con la ciudadanía social. Creemos que sí. Como mínimo, en una triple dirección:

1. En primer lugar, en un escenario de complejidades e incertidumbres, el ciudadano no puede seguir siendo considerado un objeto pasivo de las políticas sociales, sino más bien un sujeto activo con múltiples ideas y recursos a aportar en las tareas de gobierno.
2. En segundo lugar, en éste nuevo escenario ya no podemos seguir pensando en grandes agregados sociales con necesidades homogéneas. Debemos reconocer y respetar la diversidad social, no en un sentido tolerante, sino creando activamente espacios donde esa diversidad se manifieste, en toda su conflictividad, porque es en esos espacios de diversidad conflictiva donde mejoraremos nuestra capacidad para entender cuáles son los problemas y encontrar soluciones a ellos.
3. Finalmente, y como punto culminante de todo lo anterior, tenemos que afrontar un nuevo reto para con la ciudadanía: promover su capacidad personal para convertirse en sujeto activo de los procesos de transformación social.

2 CORRESPONSABILIDAD Y CIUDADANÍA

La promoción de ese ser humano activo, corresponsable, integrado..., desde la autonomía personal, el respeto y la confianza hacia si mismo y hacia «los otros», debería constituir el eje central donde se articulen y sostengan las intenciones y voluntades de las políticas sociales.

Las políticas sociales son eficaces, si los tres actores implicados (técnicos, políticos y ciudadanos) interactúan sobre la base del respeto mutuo, desde los roles y la responsabilidad de cada uno. En el núcleo de este tipo de relación está el desarrollo de actitudes y valores, como la autonomía, el respeto y el reconocimiento, de las distintas partes implicadas en cualquier proceso social concreto. Esto es muy fácil de decir, pero no es tan sencillo de practicar a no ser que exista una voluntad real y consciente de cambio.

Esta necesidad de replantear nuestros modelos de desarrollo y de relación tienen en su base un componente cultural básico. La educación y el ser humano son el motor del cambio de todo este proceso.

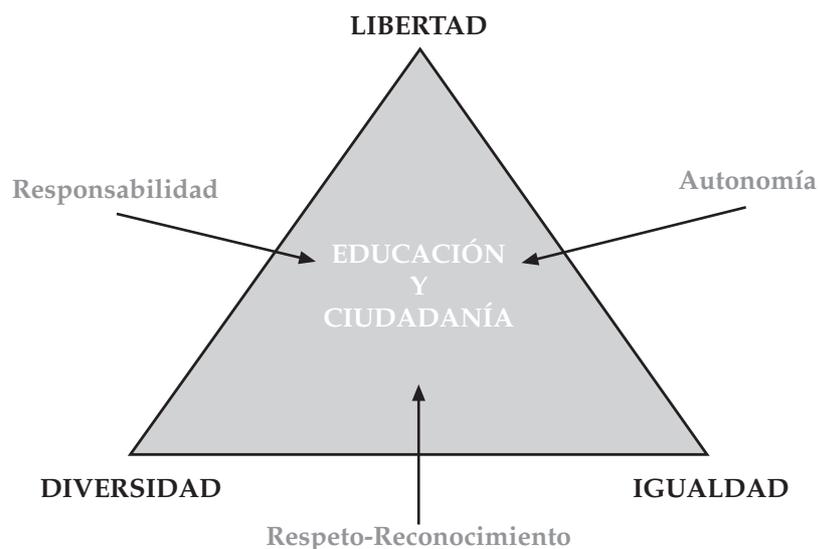


2.1. Por un enfoque educativo de las políticas sociales

Desde nuestro punto de vista, uno de los aspectos esenciales a resolver, a trans-formar, es el desarrollo innovador de políticas sociales que centren sus estrategias y sus prácticas en una relación educativa que promueva el desarrollo del ser humano y su autonomía; frente al «asistencialismo paternalista», que asiste a los «desposeídos».

Es necesario desarrollar políticas sociales con un enfoque más relacional y educativo con la ciudadanía (como estrategia socializadora), con la finalidad de promover, facilitar, valores y actitudes ciudadanas que movilicen ese potencial en cada ser concreto, favoreciendo su autonomía, su desarrollo creativo y su singularidad dentro de su comunidad.

Gráfico 1.



Este enfoque educativo necesita incluir a las personas, de forma activa, en su desarrollo personal y comunitario, promoviendo su capacidad de cambio, que a su vez se retroalimenta con la promoción de una actitud activa y participativa.

Valores como la autonomía, la (co) responsabilidad, el respeto y reconocimiento del otro, son pilares de este desarrollo, estando en la base de cualquier proceso comunitario de cambio de una comunidad.



1. *Autonomía*: entendida como la capacidad de la persona para pensar y actuar libremente, de forma consciente y voluntaria, enfrentando sus objetivos y comunicándolos a los otros, asumiendo las consecuencias de sus actuaciones. La autonomía es una característica dinámica, que cambia de grado (puede aumentar o disminuir) en diferentes momentos y por diferentes motivos en la vida de una persona. Favorece la creencia en uno mismo, da seguridad y confianza en la propia capacidad de cambio.
2. *Respeto y reconocimiento*: valor necesario en la comunicación y la construcción conjunta. El respeto hacia el otro como sujeto con capacidad propositiva/constructiva. En muchas ocasiones el reconocimiento nos acerca a la comprensión, que por otro lado no debe confundirse con el estar de acuerdo o el compartir formas de hacer u opiniones.
3. *(Co)Responsabilidad*: para ser ejercida hay que ser consciente de que se tiene. En muchas ocasiones, en general, somos más conscientes de la responsabilidad del otro y menos de la nuestra. Esto tiene que ver con que la responsabilidad del otro conlleva externalizar el problema y atribuir culpabilidades (cultura de la queja), mientras que la responsabilidad de uno necesita de la identificación de la propia capacidad de cambio y a la vez de la humildad necesaria para aceptar el error que pueda devengar su ejercicio. Las responsabilidades compartidas por los distintos miembros que formamos parte de cualquier proceso de trabajo conjunto, nos enseña a trabajar colectivamente en entornos complejos, siendo conscientes de que cada parte tiene su cuota de responsabilidad para transformar una situación y sólo mediante la acción compartida de todos conseguiremos nuestro objetivo.

Estos valores tienen una naturaleza relacional, se construyen y desarrollan con la interacción con «el otro» y es, por tanto, muy necesario que dicha interacción se dé desde el respeto, la escucha activa y el reconocimiento.

El sujeto va configurando su subjetividad sobre la base de aquello que necesita para individualizar su expresión y alcanzar sus objetivos. El medio no participativo —sustitutivo de la responsabilidad individual—, no estimula el desarrollo de la personalidad, sino que lo bloquea e induce pasividad, conformismo, reproducción e inseguridad. La creación de una atmósfera social participativa, pasa por la formación de ambientes institucionales también participativos en la familia, en las escuelas, el centro laboral y todo tipo de organización e institución de cada sociedad concreta. La creación de una cultura participativa donde se respeta y estimula la comunicación es la antítesis de la cultura de la conducta que durante tanto tiempo ha prevalecido.⁽¹⁾

(1) GONZÁLEZ REY, Fernando. *Comunicación, Personalidad y Desarrollo*. C. Habana: Pueblo y Educación, 1995.



En definitiva, apostamos por una educación:

- *Encaminada al desarrollo de la capacidad consciente*, es decir, de un conocimiento y búsqueda reflexiva de las cosas y fenómenos que nos suceden en la vida cotidiana, darnos cuenta de..., tener conciencia de...
- *enfocada al desarrollo emocional-afectivo* del ser humano, a su autoestima y a su capacidad para vivir y convivir en armonía con uno mismo y con los otros. Aprender a ser más felices es una tarea educativa a la que tenemos que prestar más atención.
- *como promoción de la capacidad volitiva*, es decir, del desarrollo de la voluntad para hacer en lo concreto aquello que deseamos y nos proponemos conscientemente, para construir desde un punto de partida, voluntad como intención sincera de cambio y que, a su vez, orienta la dirección del mismo.

Potenciando desde el proceso educativo el papel activo del sujeto en su autodeterminación para vivir plenamente su historia personal, desde la autonomía, el respeto y la responsabilidad, a través de un clima de confianza en las relaciones que se establecen, son un objetivo estratégico de la tarea educativa.

Pasar del «sujeto objeto» de las políticas sociales al «sujeto activo» protagonista en su desarrollo requiere de una profunda reflexión educativa. Por tanto, entendemos la educación como un *proceso orientado al desarrollo pleno de la persona*; de su autoestima, de su seguridad emocional, de su capacidad reflexiva y crítica, de sus motivaciones, de su capacidad para comunicarse con los otros... Estos elementos dinámicos se configuran de forma permanente en las distintas actividades y relaciones que la persona va construyendo en su historia personal, y es, por tanto, en los sistemas concretos de actividad y de comunicación donde el ser humano se construye como sujeto activo, y él es parte integrante de su propio proceso educativo.

En coherencia con estas concepciones de educación y personalidad debemos reflexionar sobre el poder educativo de las políticas sociales, y la gran oportunidad que éstas nos ofrecen para promover un tipo de desarrollo de las personas acorde con un desarrollo de la comunidad hacia una mejora de la calidad de vida de un territorio.

2.2. Proceso educativo y trabajo conjunto

Venimos de una cultura y de una práctica relacional excluyentes, con bajos niveles de comunicación y con un abordaje destructivo del conflicto. Sólo desde



el desarrollo de una nueva cultura relacional inclusiva y tolerante, que sea capaz de aprovechar el conflicto para crecer y avanzar intentando promover soluciones consensuadas, donde las distintas partes ganen, es posible construir dinámicas de trabajo compartido en un clima de confianza. Para ello es necesario:

- En primer lugar, la información y el conocimiento conjunto y compartido que permitan tener ideas precisas sobre las diversas necesidades de cada colectivo, a través de procesos de investigación participativa continuada.
- En segundo lugar, la colaboración conjunta en el diseño de objetivos y programas, donde es necesario saber utilizar los conocimientos técnicos, pero también la experiencia de la gente y su implicación.
- En tercer lugar, el seguimiento y la evaluación de los objetivos y programas acordados.

Conseguir trabajar conjuntamente implica reconocer los intereses y necesidades de los distintos actores, sin olvidar que cada actor tiene un rol en el proceso y que todos tienen su nivel de responsabilidad. Éste reconocimiento, a su vez, implica legitimación. Legitimar las necesidades del otro nos lleva a comprenderlo y poder ver la realidad desde otra visión distinta a la nuestra. Para ello es necesario superar las posiciones, determinadas por el tipo de relación preexistente entre actores, dicha relación puede ser fruto o resultado de la historia, del hábito, del concepto de poder ligado a la jerarquía; en definitiva del modelo y/o cultura relacional excluyente, dominada por la ley del más fuerte, o del más sabio, o del más importante, o el más poderoso, etc.

Para superar las posiciones iniciales, hay que tener en cuenta también las emociones y los afectos, ambos muy ligados a las percepciones subjetivas. Por lo tanto las subjetividades —cómo uno se ve a sí mismo y cómo cada uno cree ser percibido por el otro—, conforman la relación.

Al impulsar y desarrollar el trabajo conjunto suelen aflorar distintas cuestiones que conviene tener presentes y trabajar:

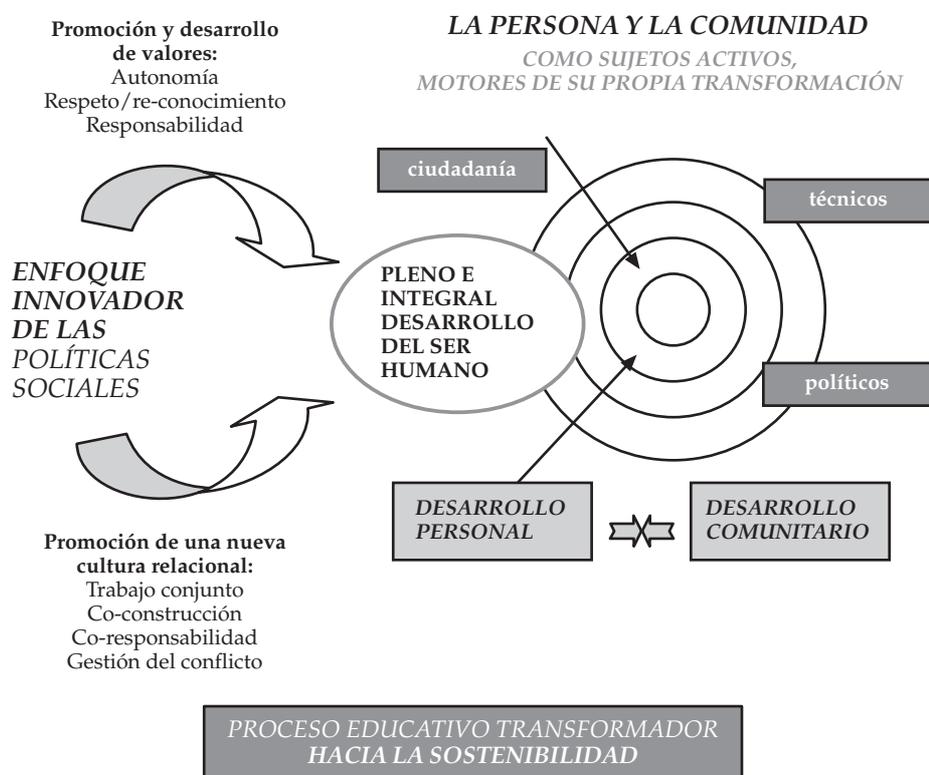
1. *Conflicto*: como oportunidad de cambio. Es un indicador de que algo no anda bien, normalmente ese algo tiene mucho que ver con la relación entre los actores inmersos en el conflicto. La relación es un proceso dinámico, co-construido por sus participantes y, por tanto, éstos tienen la responsabilidad y capacidad para transformarla y moldearla hacia el beneficio de todos. Bajo éste concepto de conflicto, éste es necesario en la relación y el trabajo conjunto, como instrumento de trabajo hacia la efectividad.



2. *Co-construcción*: construir entre varios significa sumar aportaciones, pero a su vez requiere grandes dosis de capacidad inclusiva, respeto y capacidad de escuchar. La co-construcción, tal como nosotros la entendemos, necesita de las aportaciones de todos los participantes, por lo que es necesario saber respetar la participación de cada uno. Para ello ayuda reconocer el origen de cada aportación, el rol del participante y la importancia de todos los saberes o conocimientos: técnicos, vivenciales, de gestión, organizativos, etc.
3. *Combinación entre identidad colectiva e identidad individual*: creemos que el reto está en la compaginación de ambas identidades, la individual y la colectiva. Muchos han sido los movimientos que intentan subyugar una a la otra, nosotros creemos que la cuestión está en saberlas hacer compatibles. Ambas son necesarias en cualquier proceso de transformación social.

En definitiva, y para concluir, el trabajo conjunto permite obtener resultados compartidos y, por lo tanto, duraderos.

Gráfico 2.





El acompañamiento social como herramienta de lucha contra la exclusión

Begoña Pérez Eransus

Universidad Pública de Navarra

Sumario

1. Introducción.
2. La intervención individualizada: el trabajo social basado en la gestión de casos.
3. La aplicación de técnicas de trabajo social: cuatro conceptos organizadores. 3.1. Acogida
3.2. Diagnóstico. 3.3. Intervención articulada y contractual. 3.4. Acompañamiento social.
4. La necesidad de introducir cierta especialización en la intervención.
5. Formación y supervisión.
6. Bibliografía.

RESUMEN

La lucha contra la exclusión social requiere respuestas de carácter integral que impliquen al conjunto de sistemas de protección social (empleo, vivienda, salud, educación, garantía de ingresos). Sin embargo, igualmente se hace precisa una apuesta por la transformación de las formas de trabajo y los recursos del propio sistema de servicios sociales. En este trabajo se trata de recuperar algunas metodologías y técnicas de trabajo social haciendo hincapié en su potencial como recursos de integración social. La gestión individualizada de casos y el acompañamiento social como hilo conductor de la intervención se constituyen en piezas clave de un modelo de atención que, consideramos, resultaría sin duda mucho más eficaz en la lucha contra la exclusión. Tanto en la red de servicios sociales de atención primaria pública y más aún en el sector de acción social no lucrativo, pueden encontrarse experiencias que se acercan a este modelo. Sin embargo, en ambos casos existen fuertes limitaciones que impiden la extensión de estas prácticas hacia una respuesta generalizada y estable frente a la exclusión social.

**ABSTRACT**

The struggle against social exclusion requires integrated responses which involve all social protection systems (employment, housing, health, education, guaranteed income). However, it is also necessary to transform the methods and resources of the social services system itself. This work is aimed at recovering some methodologies and social work techniques, underlining their potential as social integration resources. Individual case management and social support as a common thread in intervention are keystones of the model of care which, we think, would no doubt prove more efficient in the struggle against exclusion. Both the network of public primary care social services and even more so in the non-profit social action sector there are experiences which resemble this model. However, in both cases there are significant limitations which prevent these practices from being extended to encompass a widespread and stable response to social exclusion.



1 INTRODUCCIÓN

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. Ciertamente, la pobreza económica se constituye en un factor común a la mayoría de las manifestaciones de la exclusión debido a su alejamiento del mercado laboral y de los sistemas de garantía de ingresos. Sin embargo, la exclusión social es un fenómeno más amplio que se caracteriza precisamente por la acumulación de diversas barreras y límites que dificultan la participación en la vida social mayoritaria a quienes están inmersos en ella (Navarra, 1999b).

La exclusión es, a su vez, un fenómeno que engloba multiplicidad de situaciones distintas 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.

Además, de la experiencia de trabajo directo con personas en dificultad se deriva que la exclusión social es una situación de la que no es fácil salir sin apoyos. Los itinerarios vitales que llevan a las personas o familias a vivir situaciones de exclusión son complejos y fruto de procesos de deterioro continuados en el tiempo. Por ello, esta situación está marcada por una dinámica de irreversibilidad al menos a corto plazo y por cierta incapacidad de las personas afectadas de salir de su situación por sus propios medios. Precisamente, entre las dificultades más importantes para superar su situación se encuentra la falta de capacidades personales y redes sociales de apoyo que les permitan movilizar sus recursos y aprovechar activamente las ayudas que puedan ser percibidas.

Estos tres 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 contemplar dichos condicionamientos:



- El carácter multidimensional de la exclusión hace preciso diseñar intervenciones de carácter integral que conlleven medidas de actuación de otros ámbitos, además de las pertenecientes al sistema de Servicios Sociales. Por ello se hace necesaria la implicación de otros niveles de la Administración relacionados con empleo, vivienda, sanidad, educación o garantía de ingresos.
- Las distintas manifestaciones de la exclusión requieren diagnósticos e intervenciones individualizadas y adaptadas a cada realidad. Esto hace necesaria aplicación de metodologías de trabajo social cercanas a la *gestión de casos*.
- Las personas con especiales dificultades para incorporarse a la sociedad necesitan de altas dosis de apoyo para construir un itinerario de incorporación social exitoso. Por ello, está claro que las prestaciones de carácter económico y laboral, aunque necesarias, no son suficientes. Hacen falta otro tipo de ayudas, apoyos y prestaciones de carácter técnico para superarla. Se hace precisa la utilización de diversas técnicas de trabajo social, como son: la realización de una *acogida* efectiva, la elaboración de *diagnósticos* compartidos con la propia persona usuaria, la *articulación* de la intervención en base a compromisos mutuos y, sobre todo, la vertebración de la intervención en torno a la labor de *acompañamiento social*.

En referencia al primer aspecto, la necesidad de llevar a cabo acciones integrales adaptadas a cada situación ya venía siendo desarrollada como práctica en los últimos años por algunos servicios de la red pública. Así como por algunas entidades de iniciativa social que han ido adaptando su diseño con el objetivo de dar respuestas a diversas problemáticas de sus usuarios como la inserción laboral, el ocio o la participación social. Sin embargo, el reconocimiento oficial de esta necesidad y la implicación política del resto de sistemas de protección al margen del de Servicios Sociales no se produjo hasta la aprobación de los diversos Planes de Lucha contra la Exclusión. Los planes de exclusión del País Vasco, Navarra y Madrid y, más adelante, el Plan de Inclusión del Reino de España, recogen en su concepción la necesidad de abordar de forma multidimensional el fenómeno de la exclusión y poner en marcha recursos desde todos los sistemas de protección social, vivienda, educación, empleo o salud, además de las prestaciones y programas propios de servicios sociales.

La aprobación de estos planes supuso un importante avance en el reconocimiento político de la naturaleza de la exclusión social, así como en el compromiso institucional del resto de sistemas de las administraciones en las políticas destinadas a combatirla. Sin entrar a valorar en esta ocasión las conse-



cuencias reales de la aplicación de estos compromisos políticos, que, todo sea dicho, no son muy alentadoras, todavía resulta más preocupante observar las limitaciones del propio sistema de servicios sociales para emprender aquellas transformaciones en su funcionamiento, necesarias para conseguir dar respuestas eficaces a la exclusión social. La inercia de funcionamiento de este sector y la falta de una apuesta real por el cambio (traducida en términos de cambios de organización, de filosofía, pero también de aumento de recursos económicos y profesionales) constituyen una seria barrera a la implantación y/o extensión de metodologías de trabajo social como herramientas de lucha contra la exclusión.

A continuación trataremos de profundizar en el conocimiento de estas metodologías en relación a su eficacia en la lucha contra la exclusión⁽¹⁾, y poniendo de manifiesto las potencialidades y limitaciones de los servicios sociales, tanto de la red pública como de la iniciativa social para llevarlas a cabo.

2 LA INTERVENCIÓN INDIVIDUALIZADA: EL TRABAJO SOCIAL BASADO EN LA GESTIÓN DE CASOS

El concepto de gestión de casos tiene ya una cierta tradición en el mundo de la acción social. En el sentido en que aquí lo empleamos, se entiende por gestión de casos la unificación de las responsabilidades sobre cada caso en un mismo profesional o equipo, responsable de la gestión del mismo y de la coordinación de las respuestas diversas que deban ofrecerse. Ello implica una continuidad temporal y una asignación importante de capacidades de decisión (y las correspondientes responsabilidades) al profesional o al equipo encargado de la gestión del caso. Se trata, en definitiva, de crear una relación de referencia entre el caso (persona o familia) y el profesional o equipo que se encarga de su gestión. Significa invertir el esquema que se produce frecuentemente en la atención pública del profesional que atiende cada demanda y la remite (o deriva) a la instancia correspondiente que es la que decidirá; para afianzar un modelo en el que el profesional atiende el caso y asume la decisión y la consiguiente responsabilidad del mismo.

El desarrollo de un trabajo de gestión de casos requiere de la existencia de una serie de condiciones organizativas:

- a) En primer lugar, los gestores deben tener asignado un número abaricable de casos en cada momento. Es difícil determinar de forma clara

(1) Estas reflexiones forman parte de los trabajos conducentes a la elaboración del documento base para un plan de atención comunitaria de servicios sociales en Navarra llevados a cabo de forma conjunta por Manuel Aguilar, Concepción Corera, Miguel Laparra y Begoña Pérez.



cuál es el número idóneo o máximo de casos de los que puede responsabilizarse un gestor, pero, sin duda, este número debe ser estimado teniendo en cuenta la intensidad de atención que requiere cada caso en función de sus características.

- b) En segundo lugar, los gestores tienen que saber con rapidez con qué recursos pueden contar, y acceder a los mismos con agilidad. Ello requiere de una descentralización en las decisiones, de forma que el gestor pueda dar respuestas a medida con agilidad. En el caso de los servicios sociales de la atención pública se trataría de emular el sistema sanitario en el que se produce el grado máximo de descentralización en el cual el gestor (médico) decide de forma autónoma sobre los recursos, ya que puede prescribir casi cualquier intervención o prestación sin tener en cuenta ningún límite en cuanto a su coste, ni está obligado a demostrar por qué elige ese recurso. En el caso de servicios sociales públicos de atención primaria, el gestor debería tener responsabilidad sobre la organización de determinado número de profesionales (educadores sociales, trabajadores familiares) un número determinado de prestaciones económicas (periódicas, ayudas extraordinarias) plazas en centros (de día, de inserción laboral), así como acceso al diseño de algunas acciones de formación o empleo.
- c) En tercer lugar, una gestión eficaz de casos requiere de cierta continuidad en la responsabilidad sobre los casos, así como de la continuidad en la atención misma. En este sentido, se debe procurar que sea un mismo gestor quien se ocupe de un caso a lo largo de todo su proceso, salvo razones de fuerza mayor (bajas, cambios en la plantilla, etc.) o razones de la propia dinámica del caso (traslados de residencia, conflictos entre usuario y gestor, etc.). Ello implica que la tarea de gestión deba ser organizada de forma que esta continuidad sea posible, lo cual requiere estabilidad del personal y un sistema de asignación de casos eficaz. Es preferible tomarse un cierto tiempo entre la acogida inicial y la asignación definitiva a un gestor (dar tiempo a conocer mejor el caso, a determinar conjuntamente quién es el gestor idóneo) que tener que cambiar más adelante de gestor. Esta continuidad debe permitir que el gestor pueda prever la evolución del caso e ir evaluando los efectos de la respuesta ofrecida para ir ajustándola a dicha evolución.
- d) En cuarto lugar, la gestión de casos requiere un sistema de información ágil y eficaz. Este sistema debe servir no sólo para un control general de la atención ofrecida (memorias, etc.), sino también y principalmente para que el gestor y sus responsables inmediatos puedan te-



ner una información permanente acerca de sus casos y acerca de los recursos utilizados. Con este fin, el sistema debe contar con dos grandes componentes: un sistema de registro de la intervención que permita conocer para cada caso las características personales, el tipo de problemas sobre los que se trabaja, los apoyos informales con que cuenta y los recursos empleados en la atención. Además se hace preciso un catálogo de recursos utilizables. No se trata de una guía de servicios sociales en el sentido tradicional, que existen y son necesarias. Se trata más bien de una información precisa acerca de qué mecanismos están efectivamente disponibles y cuáles son sus características respecto a los distintos niveles de empleabilidad: plazas de formación, puestos de inserción y otros.

- e) En quinto lugar, el sistema de gestión de casos requiere también de mecanismos de rendición de cuentas continuados. No se trata de enjuiciar a los gestores y calificarlos. Se trata de que en un sistema que delega en los gestores el diseño de la atención, el control debe ser realizado a posteriori. Las intervenciones deben ser revisadas periódicamente de diversas formas, y en esa revisión debe evaluarse la idoneidad, eficacia y eficiencia de la intervención. Se trata de controlar los resultados más que el procedimiento. Entre los mecanismos de rendición de cuentas debería darse una especial importancia a los siguientes:
- La revisión entre iguales. La discusión periódica de los casos y las intervenciones entre diversos gestores de casos sirve no sólo para evaluar conjuntamente cada intervención, sino también para intercambiar experiencias, difundir buenas prácticas y armonizar criterios de trabajo.
 - El control descentralizado. Los responsables deben realizar un control de la intervención desarrollada por los gestores de su correspondiente ámbito. Este control cercano debe permitir corregir desviaciones desde una instancia de control cercana al caso.
 - El control o evaluación global. Periódicamente es necesario obtener y analizar información sistemática y global que permita conocer las relaciones entre tipos de problemas, atención ofrecida, costes y resultados a escala del conjunto de cada programa.

A partir del estudio de la red de atención primaria de servicios sociales pública en Navarra (1999a) y Madrid (2002) conocemos que dicha red presentaba (y sigue presentando) importantes limitaciones para desarrollar de forma adecuada una oferta de intervención basada en esta metodología de gestión de casos. Es obvio que no toda la demanda de los servicios sociales requiere de este



tipo de atención personalizada e intensa, sin embargo, la acción diaria de los servicios no permite siquiera dar una respuesta de este tipo a aquellos hogares vinculados de forma intermitente o continuada a los programas de renta mínima y, por tanto, que sí serían susceptibles de seguir un proceso de incorporación social y/o laboral⁽²⁾.

Es preciso valorar que esta red primaria pública de servicios sociales ha conseguido un importante nivel de desarrollo desde su surgimiento garantizando una amplia distribución por todo el territorio, así como un volumen importante de recursos humanos y proporcionando acceso a un volumen nada despreciable de prestaciones. Esta red, además, desarrolla con carácter general los programas de Información y Orientación y de Atención a domicilio y del resto de programas de manera más desigual.

Sin embargo, esta red está muy fragmentada en pequeñas unidades por la estructura geográfica, lo que pone en situación de aislamiento y debilidad a muchos de los profesionales que trabajan sobre el terreno. La presión de la demanda, relacionada en gran parte con los dos programas mayoritarios: información y orientación y atención a personas mayores, limita seriamente la capacidad de estos servicios para trabajar de manera intensiva con las personas en situación de exclusión.

En este sentido, los servicios sociales carecen de una orientación estratégica clara. Su definición como servicios no especializados y polivalentes ha contribuido a que no se identifiquen grupos de población o tipos de problemas para focalizar su atención y concentrar esfuerzos. En el surgimiento de la red de servicios sociales en España en los setenta los principios de universalidad y generalismo cobran especial importancia. Sin embargo, estos principios no siempre han sido entendidos del mismo modo, y una interpretación rígida de los mismos ha servido para justificar algunas opciones organizativas y de trabajo que han resultado desafortunadas. El principio de universalidad surge vinculado a los servicios con el objeto de que éstos sirvan a toda la ciudadanía sin ningún tipo de discriminación. Este principio obtiene su impulso de un gran rechazo ideológico de la tradición de la beneficencia y la asistencia social por orientarse exclusivamente hacia los sectores más desfavorecidos. La tradición de la asistencia social anterior al Estado de Bienestar se ubicaba en una concepción residual de la política social, únicamente dirigida hacia los más pobres y que construía mecanismos segregados de atención, no sólo en el ambi-

(2) En la red de Centros de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, en el año 2000 las trabajadoras y trabajadores sociales llevaron a cabo labores de tratamiento social intensivo tan sólo en un 28,7 % de las familias incorporadas al IMI (Madrid, 2002). En ese mismo año, en Navarra los/las profesionales sociales de la red de Servicios Sociales de Base declaraban que habían realizado un seguimiento intensivo a un 25 % de los casos (Navarra, 1999b).



to social, sino sanitario, educativo, etc., en los que sólo los pobres se movían. Este sistema de protección social sólo para pobres estigmatiza a sus usuarios y les condena a un proceso separado y subordinado de desarrollo personal.

El principio de universalidad se opone también al principio contributivo que inspiró desde los años sesenta el nacimiento del Estado de Bienestar español, especialmente en el terreno de la garantía de ingresos, la sanidad y los servicios sociales. Resulta obvio que el principio contributivo es especialmente ineficaz en el campo de los servicios sociales, en el que con frecuencia son los no cotizantes los más necesitados. Este principio empezó a configurar un sistema dual de servicios sociales desde principios de los setenta: residencias para pensionistas de la Seguridad Social, residencias de la beneficencia local para los mayores pobres, etc. En la defensa del principio de universalidad se mezclan, pues, razones de crítica a la ineficacia de un sistema dual (contributivo/asistencial) en los servicios sociales, y a los efectos perversos de la tradición beneficio-asistencial de tratar por separado a los pobres, con una transformación de la identidad profesional marcada por la tecnificación y la profesionalización.

Esta mezcla de razones ha llevado a la insistencia a veces exagerada en la definición del principio de universalidad en términos de que los servicios sociales son servicios para toda la población. Evidentemente, tiene sentido que sean servicios universales ya que no excluyen a los que no han contribuido previamente (como los seguros sociales) ni a los que tienen medios económicos (como la asistencia social). Pero carece de todo sentido negar que, por su propia naturaleza de servicios sociales, se dirigen a determinadas poblaciones que padecen ciertas dificultades sociales relacionadas bien con la exclusión social en sus diversas formas, bien con la falta de autovalimiento derivada de diversas causas, bien con conflictos que ponen en riesgo los procesos de desarrollo personal de los menores.

En ocasiones, el principio de universalidad ha derivado hacia dos tipos de orientaciones perniciosas:

- La indefinición de las poblaciones objeto de la atención de los servicios sociales, con la consecuencia de una débil capacidad de focalizar la atención, conocer los problemas sobre los que se trabaja, desarrollar estrategias eficaces.
- La reticencia a intervenir con los grupos en mayor dificultad, que cuestionan en mayor medida la eficacia de la propia acción y parecen despertar el fantasma de unos servicios demasiado marcados por la miseria y la marginación. En ocasiones, esta reticencia se expresa culpabilizando a otras ramas de la protección social (educación, vivienda,



empleo) de los problemas que padecen estas poblaciones («que cada palo aguante su vela»), con la consiguiente inhibición de los servicios sociales en algo que «no es de su competencia».

Una adecuada interpretación de este principio requiere combinar la afirmación de que cualquier persona tiene derecho a recurrir a los servicios sociales (con independencia de su cotización previa o sus recursos económicos), con una clara conciencia de que se deben identificar los problemas de dificultad social prioritarios en cada territorio, los grupos de población afectados por dichos problemas y concentrar el esfuerzo en torno a objetivos, problemas y grupos de población identificables.

Respecto a la iniciativa social, en términos generales su atención se acerca más al modelo de gestión de casos debido a la cercanía con las personas usuarias, las características de sus espacios de encuentro, el reducido número de casos, su capacidad dinámica de diseñar recursos de inserción social y adaptarse a las necesidades de las personas atendidas, así como su potencial para constituirse en canales de participación social para la población excluida. Sin embargo, la fuerte heterogeneidad del sector en el que conviven entidades que ofrecen muy distintos niveles de intervención, así como la inestabilidad provocada por la financiación pública, vía subvención, se constituyen en las principales limitaciones para garantizar una oferta homogénea de oportunidades de inserción personalizadas al conjunto de la población excluida (Pérez Eransus, 2003).

3 LA APLICACIÓN DE TÉCNICAS DE TRABAJO SOCIAL: CUATRO CONCEPTOS ORGANIZADORES

En el proceso de gestión de casos es preciso introducir algunos conceptos clave en relación con las formas y procedimientos de trabajo social. Estos conceptos son transversales a los distintos tipos de intervención (incorporación laboral, trabajo con menores y otros), es decir, son de aplicación en todos ellos con las necesarias adaptaciones a sus peculiaridades. Estos conceptos pretenden favorecer procedimientos de trabajo que no sólo mejoren la calidad del trabajo social, sino que sirvan para corregir formas perversas que se han desarrollado en algunos casos en el marco de deriva burocrática de algunos servicios.

Es preciso reconocer que en la práctica actual de los servicios sociales públicos y en las entidades sociales hay experiencias de aplicación de estos conceptos. No se trata, pues, de introducir desde fuera un diseño completamente nuevo, sino de generalizar de forma sistemática y normativa las mejores prác-



ticas de trabajo con población excluida que se vienen desarrollando de manera parcial en la actualidad.

3.1. Acogida

Acoger es distinto de recibir la demanda, valorarla y darle recurso. La configuración de los servicios de atención primaria pública, y en ocasiones también de algunas entidades, en términos de estructura, horarios, etc., tiende a convertir la atención inicial a las personas que acuden a ellos en un proceso de recepción de la demanda y valoración de la misma. Existe el riesgo de que los servicios reciban a personas que presentan una demanda (a veces muy precisa, a veces menos clara), les atiendan, comprueben si la persona solicitante reúne los requisitos para acceder a alguna de las prestaciones relacionadas con la demanda y, en todo caso, valoren si esa prestación y no otra es la más adecuada. En un proceso de este tipo, la intervención se produce a remolque de la demanda (la encauza o deriva en el mejor de los casos) y tiende a interrumpirse cuando el proceso de tramitación finaliza.

La acogida que debe situarse al inicio de los procesos de intervención social es de naturaleza distinta y requiere de estructuras y formas de trabajo que la hagan posible. Entendemos por proceso de acogida el que va desde el primer contacto (en general, la recepción de una primera demanda) hasta el establecimiento de una relación estable de trabajo social. Este proceso requiere de tiempos, espacios y formas de comunicación que hagan posible el establecimiento de esa relación. Éstos son los objetivos principales de dicho proceso:

- Ofrecer una primera respuesta a la demanda, bien satisfaciendo una necesidad urgente, bien haciendo ver a la persona usuaria que su problema va a ser considerado como se merece.
- Crear un clima de confianza que permita que emerjan los problemas y necesidades que se hallen detrás de la demanda expresada inicialmente.
- Establecer un primer diagnóstico del caso.
- Crear una relación de referencia, es decir, una relación entre profesional y persona usuaria que pueda convertirse en el eje de una intervención continuada a medio plazo.

La acogida requiere espacios (físicos y de comunicación) en los que pueda crearse una relación de comunicación sincera, de confianza. Requiere un contacto cálido que permita un conocimiento mutuo. La acogida comporta una vinculación profesional con la persona (o familia) en su conjunto, no únicamente con uno u otro de sus problemas.



Por ello, es preciso establecer tiempos razonables y formas de encuentro adecuadas. No es posible completar un proceso de acogida en unos pocos días, como no es razonable esperar un diagnóstico de un caso y una propuesta de intervención en un par de semanas. El proceso de acogida requiere de encuentros entre profesional y persona usuaria que van más allá de la simple entrevista en el despacho. Es preciso, según los casos, utilizar formas más abiertas, menos intimidatorias y más cercanas a la persona, como la visita domiciliaria (que no es entendida como una inspección domiciliar de la vivienda), encuentros fuera del despacho, encuentros en grupos o en actividades colectivas, etc.

3.2. Diagnóstico

El diagnóstico no es una simple tipificación de los problemas. El hecho de que buena parte del trabajo social se desarrolle desde instancias administrativas ha podido extender una cierta visión del diagnóstico social como un proceso de clasificación, de encaje de la situación presentada en un tipo de demanda al que correspondería una determinada prestación.

Esta reducción burocrática del diagnóstico social tiene efectos negativos en dos sentidos. Por un lado, tiende a simplificar en exceso el problema y las respuestas al mismo. Las respuestas tienden a estereotiparse, sin exigir una comprensión correcta del momento de su proceso personal y vital en el que se encuentra esa persona, y qué respuestas pueden ser las que encajen mejor en ese momento de su trayectoria. Por otro lado, y es casi más grave, esta concepción del diagnóstico pone el énfasis en los aspectos negativos, carenciales, de las personas más que en sus activos, sus capacidades y potencialidades. Con demasiada frecuencia las preguntas que se plantean permiten averiguar de qué carece la persona, con el bien intencionado fin de ofrecerle aquello que le falta. Sin embargo, este enfoque no sólo proyecta (a veces de manera muy sutil) una visión negativa del usuario que éste acaba por aceptar, además, concibe el proceso de atención o de intervención como un proceso de consumo de recursos.

El diagnóstico social debe realizarse en todos los casos en los que se prevea una intervención social más o menos prolongada. Debe realizarse con procedimientos y formas de trabajo que permitan poner sobre la mesa las posibilidades y las carencias, los deseos y las prioridades de los usuarios. Evidentemente estos deseos y preferencias no tienen que aceptarse de forma acrítica. De hecho, parte del trabajo social en el diagnóstico consiste en poner en evidencia los errores de percepción o de estrategia vital en los que se encuentre la persona atendida. Pero el diagnóstico debe ser *codiagnóstico*, y en ocasiones la supuesta verdad técnica del profesional deberá promediarse con aquello que la persona atendida esté en condiciones de aceptar.



3.3. Intervención articulada y contractual

La actual estructura de la atención social pública, y en ocasiones también de las entidades de iniciativa social con escasos recursos personales, tiende a poner el trabajo social en una dinámica de intervenciones puntuales sucesivas. Es frecuente oír a las/os profesionales sociales expresar sus dificultades para dedicar el tiempo suficiente al diagnóstico y comprensión de la situaciones, tener que limitarse a tramitar alguna prestación, perder el contacto con el usuario hasta el momento de la renovación o de la aparición de una nueva demanda. Es frecuente oírlo expresado en términos de la imposibilidad de realizar un seguimiento de los casos.

Es necesario generalizar un modelo de intervención continuada en el tiempo, más sistemática y con referencias temporales claras. Se trata de planificar conjuntamente con la persona usuaria una intervención al plazo medio que sea posible en cada caso (un mes, tres meses, seis meses). Se trata de poner sobre la mesa el diagnóstico conjunto del que se habla en el apartado anterior, la propuesta de trabajo para un periodo razonable que tenga en cuenta los recursos del usuario y del servicio que realmente puedan ser utilizados y establecer un compromiso de trabajo conjunto. Este compromiso vincula a ambas partes, y su cumplimiento debe ser verificado periódicamente. La verificación no debe entenderse como un examen punitivo para reprochar al usuario (o al servicio) de los posibles incumplimientos, sino un instrumento para rectificar y mejorar la intervención. En muchas experiencias, la obligación de establecer acuerdos de trabajo con una evaluación periódica (semestral, en general) ha tenido un efecto muy positivo sobre la propia práctica de la intervención social, que se ve de esta forma obligada a ordenarse y controlarse a sí misma.

Así, el sistema de intervención planificada, negociada y con plazos de revisión es un modelo aplicable, tanto a las necesarias especificidades de los procesos de incorporación social y laboral como a las intervenciones familiares que afectan a menores.

3.4. Acompañamiento social

Entendemos el acompañamiento como ese trabajo de relación personal continuada, relativamente duradera, de comprender a las personas para contribuir a que ellas mismas entiendan y empiecen a dominar su situación y las claves de sus dificultades; de apoyo para activar y movilizar recursos, capacidades, potencialidades de las personas y de su entorno. Éste es un proceso que



también conlleva la necesaria aplicación de recursos dentro de una estrategia de actuación, con criterios de flexibilidad y oportunidad.

Este proceso se convierte en el hilo conductor de la intervención, necesario para evitar que ésta se reduzca a un mero consumo de recursos. Este hilo conductor debe venir de la propia estrategia de salir adelante de la persona usuaria, pero con frecuencia esta estrategia requiere de puntos de apoyo sólidos. La relación estable entre persona usuaria y profesional de referencia debe servir como la apoyatura de la estrategia.

El acompañamiento es algo diferente del seguimiento, aunque a veces se confundan. La idea del seguimiento evoca una relación en la que la persona usuaria es un objeto paciente, sometido a una observación periódica por parte de un profesional. Es el profesional quien sigue, observa, vigila y controla a la persona usuaria. La idea de acompañamiento parte de la responsabilidad de la persona usuaria en intentar organizar su propia estrategia, de utilizar los recursos a su alcance de forma eficaz; pero parte igualmente de la constatación de las dificultades que las personas usuarias tienen con frecuencia para hacerlo.

Definir un programa de incorporación social en clave de acompañamiento es brindar una preocupación profesional personalizada a cada persona a la que atendemos. Acompañar es avanzar al lado de, es compartir un proyecto común.

Es mirar de otra manera a la persona y a su historia para que también ella pueda verse de otra forma. Es creer en sus potencialidades, ayudarle a tomar conciencia y a desarrollarse sea cual sea su estado actual.

Si tuviéramos que resumir qué es lo que necesitan muchas de las personas avocadas a la exclusión y marginación, con itinerarios personales erráticos, sin horizontes claros, habría que decir que necesitan otros estímulos, nuevos conocimientos, pero también nuevas oportunidades, nuevas disponibilidades a su alrededor. Una pedagogía social hecha de pacto y confianza. Necesitan acompañamiento. Sus itinerarios necesitan compañía. La efectividad de la acción se asocia a compañía.

Las personas instaladas en una situación de gran fragilidad social construirán itinerarios, seguirán procesos, en la medida en que alguien les acompañe durante un cierto trecho, esté cerca, al menos en los inicios. Las personas han de tener claro que, junto con otros apoyos, tendrán a su alcance profesionales que les dedicarán tiempo y esfuerzos de manera personalizada. Se trata de ayudar a elaborar un proyecto personal de incorporación y ganarnos la ascendencia profesional para poder acompañarlo (Corera, 2002).

En la relación de acompañamiento el profesional asume un cierto papel de tutela del proceso. El profesional debe estar al alcance de la persona usuaria en todo momento (en el marco de los horarios y obligaciones laborales, claro está). Debe crear una relación de confianza que permita al usuario recurrir a él



cuando algo vaya mal, o cuando tenga dudas sobre cómo abordar una cuestión. Debe permitir al profesional detectar con rapidez los problemas que puedan surgir y prever la evolución del caso a corto y medio plazo.

El acompañamiento debe incluir un importante componente de mediación social. Mediación para tender puentes que ayuden a resolver conflictos familiares o vecinales. Mediación como forma de promover recursos informales para la atención o la incorporación. Mediación como instrumento para el acceso a redes de actividades sociales que ayuden a mejorar la situación de la persona atendida (Corera, 2002).

Ni los servicios sociales de atención primaria de la red pública, ni las entidades de iniciativa social responden cada uno de ellos a este modelo de intervención en base a estos cuatro conceptos organizadores de la gestión de casos (acogida, diagnóstico, trabajo en base a contratos y acompañamiento social), ya que en ambos sectores pueden encontrarse prácticas que se acercan a este modelo. Sin embargo, es cierto que por su propia naturaleza (de organización, dependencias, cultura y cercanía con los problemas) la iniciativa social tiene más potencialidades que la pueden acercar al modelo de intervención arriba descrito.

La acción de las entidades se desarrolla en entornos de carácter flexible, de forma individual o en grupos pequeños (en talleres, aulas o centros); con finalidades distintas a las del planteamiento de una demanda por parte de la persona excluida (formación, búsqueda de empleo, ocupación). La acción actual en los servicios públicos, sin embargo, tiene lugar en torno a la articulación de una demanda que debe plantear de forma explícita el usuario y a la gestión profesional de la misma. En el primer caso, el desarrollo de las actividades formativas o laborales permite el contacto continuado, al menos en tanto que dura dicha actividad, mientras que en la acción pública los contactos son de carácter puntual. En este caso, la fuerte demanda de los servicios, su volumen de trabajo, la falta de profesionales y la rigidez de horarios impide el correcto desarrollo de acciones de acompañamiento⁽³⁾. En las entidades los procesos suelen ser más lentos y se produce un contacto estrecho y permanente en el que la relación es de carácter multilateral, con los profesionales y con todos los miembros del grupo y en torno a una actividad de carácter común.

Es preciso incidir en el riesgo de estas generalizaciones, ya que cada uno de los sistemas, público y no lucrativo, es heterogéneo en sí mismo y presenta

(3) La acción de los servicios sociales generales está sufriendo una fuerte deriva hacia la mera atención a la demanda, con una fuerte pérdida de calidad e intensidad de su intervención. En los Centros de Servicios Sociales de Madrid y en los Servicios Sociales de Navarra cada trabajadora social ejecutaba al día en torno a 8 ó 10 atenciones (de ellas, más de la mitad tenían que ver con la información y orientación en el acceso a otros sistemas: seguridad social, protección asistencial del desempleo, vivienda y otros). Este nivel de atención hace que no puedan desarrollarse en las condiciones adecuadas de intensidad, tiempo, etc., algunos de los aspectos clave, que hemos destacado en la aplicación del trabajo social, acogida, diagnóstico, trabajo en base a contratos y acompañamiento social.



experiencias diversas. De hecho, en los últimos años el volumen de trabajo y las limitaciones profesionales puede estar también limitando la acción de algunas entidades sociales. Por otro lado, también es preciso señalar las virtudes e inconvenientes de ambas formas de intervención. El sector no lucrativo presenta la capacidad de conocer a las personas y comprender su situación de forma más profunda, así como la posibilidad de intervenir sobre las situaciones personales. En ellas la disponibilidad y el apoyo en las actividades de trabajo, ocio y relación son más amplios; sin embargo, la aplicación de recursos, el acceso a las prestaciones básicas disponibles y necesarias y el derecho a la atención sólo puede ser garantizada desde la respuesta pública.

Si recordamos, en la definición que establecíamos sobre el acompañamiento social, tanto la relación profesional continuada como la capacidad decisoria sobre el acceso a recursos se constituyen en aspectos igualmente relevantes.

4 LA NECESIDAD DE INTRODUCIR CIERTA ESPECIALIZACIÓN EN LA INTERVENCIÓN

El desarrollo de un trabajo social de calidad requiere cierta especialización de los profesionales. Sin perjuicio de que sigan existiendo figuras polivalentes, la naturaleza de los problemas (p. e. salud mental, dependencias, maltrato, menores, incorporación laboral) y su complejidad requieren de un esfuerzo por especializar a buena parte de los profesionales.

Hablar de especialización en la atención primaria de servicios sociales pública ha sido durante muchos años tabú. La esencia de la atención primaria parecía ser el carácter generalista, no especializado de la atención. Tanto es así, que en diversas comunidades se ha denominado a los servicios sociales de atención primaria como generales, por oposición a especializados.

Sin embargo, en ocasiones se olvida que en los países en los que se inició el desarrollo de la atención primaria, éste se produjo como resultado de un proceso de integrar a nivel local servicios anteriormente especializados. Es decir, se partía de servicios que por su especialización tenían el inconveniente de una visión parcial de los problemas (servicios de menores que sólo se preocupaban de la parte de la situación que afectaba a los menores y no del desempleo o salud mental de los padres), pero que tenían como activo la acumulación de un saber especializado en los problemas con los que trataban. El proceso de integración local de servicios permitió ir rompiendo barreras entre la acción de lo que antiguamente eran diferentes servicios que se ignoraban mu-



tuamente, reduciendo la compartimentación de la atención (por ejemplo, intervenir simultánea e integradamente sobre los problemas de salud mental, de empleo y de educación de los niños que se producían en una misma familia), procurando no perder el saber acumulado especializado.

En nuestro país se ha partido del generalismo, de la no especialización, sin tener la experiencia acumulada previa de la especialidad. Y cuando ésta ha existido, no es raro que programas, que por su naturaleza son típicamente primarios, se mantengan separados como programas especializados (piénsese en los programas de educación familiar y de menores en varias comunidades).

El reconocimiento de que la integralidad de la atención es importante, de que no deben crearse compartimentos estancos desde los que se intervenga sobre los mismos casos de forma descoordinada, de que una cierta polivalencia de los profesionales es positiva, no debe hacer olvidar que la base del desarrollo del conocimiento es la especialización y que la base de la eficacia en el trabajo es la división del mismo. Sólo un espacio de trabajo en el que se actúa sobre cierto tipo de situaciones con algunos elementos comunes (tipos de problemas, tipos de personas) y en el que los elementos centrales de dichas situaciones son identificables, se llaman por un nombre, se puede hablar y pensar sobre ellos, permite una intervención eficaz y una cualificación creciente de quienes la realizan por medio de la acumulación y la reflexión sobre la experiencia.

La falta de dependencia y la propia naturaleza informal que caracterizan al sector no lucrativo han hecho más fácil su especialización en la atención a colectivos excluidos. Ésta se ha producido en relación a las características de diversos colectivos (personas discapacitadas, minorías étnicas, personas sin hogar y otros) a quienes han sido destinados diversos mecanismos de atención surgidos desde el propio seno de la sociedad civil. En los últimos años, la especialización en este sector también se ha producido a través de iniciativas orientadas a la cobertura de necesidades comunes a diversos colectivos de personas en situación de exclusión: orientación laboral, formación, inserción laboral, asesoría jurídica, acceso a la vivienda, etc. Sin embargo, las limitaciones de la implicación de los voluntarios, así como la gran rotación de los profesionales contratados debido a la inestabilidad y limitaciones de las condiciones retributivas, son dos motivos que obstaculizan el hecho de que la acumulación de la experiencia profesional pueda ser siempre traducida en una intervención de calidad en el terreno. Por otro lado, las propias transformaciones del fenómeno de la exclusión (llegada de población inmigrante, complejización de determinadas situaciones de conflictividad familiar, menores en riesgo, etc.) constituyen retos, no fácilmente asumibles para las limitaciones de gran parte de las entidades sociales.



5 FORMACIÓN Y SUPERVISIÓN

Finalmente hay que señalar que la aplicación de este modelo de intervención tanto en la red pública como en las entidades sociales requiere, sin duda, de un importante esfuerzo formativo y de potenciación de los recursos humanos, así como la extensión de métodos de trabajo en equipo. Cuando se habla de formación suele hacerse referencia a las acciones impartidas desde el exterior, que si bien pueden ser necesarias, deben ser complementadas con la generación de espacios de intercambio de los/as profesionales en el que pueda ponerse en común la gran experiencia acumulada de éstos/as en el trabajo con la exclusión social.

6 BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Manuel; GAVIRIA, Mario y LAPARRA, Miguel. *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: 1995, Fundación Foessa.
- CORERA, Concepción. Los servicios sociales de atención primaria ante la desigualdad y los nuevos procesos de exclusión, en Memoria del *Congreso de Servicios Sociales de Atención Primaria. 20 años de Servicios Sociales en el Ayuntamiento de Murcia*. Murcia: 2002, 28 y 29 de noviembre de 2001.
- CORERA, Concepción; IRIBARREN, Patricia. *Evaluación del Centro Piloto de Incorporación Sociolaboral*. Pamplona: 1998, Gobierno de Navarra, Instituto Navarro de Bienestar Social.
- CORERA, Concepción; PÉREZ, Begoña. *Servicios Sociales y población excluida. (Trabajos Preparatorios para la Elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra)*. Pamplona: 1998, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, Gobierno de Navarra.
- DE LA RED, Natividad. *Aproximaciones al Trabajo Social*. Madrid: 1993, Siglo XXI.
- GAVIRIA, Mario; LAPARRA, Miguel; AGUILAR, Manuel. *La integración*. Madrid: 1991, Consejería de Integración Social.
- LAPARRA, M.; CORERA, C.; GARCÍA, C.; MACÍAS, Almudena; ORTE, Paloma; GARCÍA SERRANO, Carlos. *Estudio Evaluativo de la Renta Básica*. Pamplona: 2003, Gobierno de Navarra.



- LAPARRA, Miguel. *El espacio social de la exclusión. El caso de Navarra en el contexto español de precariedad integrada*. 00-05, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Documento de trabajo. Madrid: 2000.
- LAPARRA, Miguel; AGUILAR, Manuel; GAVIRIA, Mario. Peculiaridades de la exclusión en España: propuesta metodológica y principales hipótesis a partir del caso de Aragón, en *Pobreza, necesidad y discriminación. II Simposio sobre Igualdad de la renta y la riqueza*. VV. AA. Madrid: 1996, Fundación Argenteria-VISOR.
- MADRID, Comunidad de. *Plan Contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid*. Madrid: 2002, Consejería de Servicios Sociales. Comunidad de Madrid.
- MTAS. *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España*. Junio 2001-junio 2003, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- NAVARRA, Gobierno de. *Documento base para un plan de atención comunitaria de servicios sociales*. Pamplona: (1999a), Gobierno de Navarra. http://www.cfnavarra.es/DGBS/planificacion/plan_aten_com.htm
- NAVARRA, Gobierno de. *Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005. Una respuesta a las situaciones de pobreza y marginación social*. Pamplona: (1999b), Gobierno de Navarra. http://www.cfnavarra.es/DGBS/planificacion/plan_excsocial.htm
- PAUGAM, Serge. *L'exclusion, l'état des savoirs*. París: 1996, La Découverte.
- PÉREZ ERANSUS, Begoña. Las entidades sociales en la lucha contra la exclusión, en *Las entidades voluntarias de acción social en España*. RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio. Madrid: 2003, Fundación FOESSA.
- PÉREZ ERANSUS, Begoña y CORERA, Concepción. *Los Servicios Sociales de Base como puerta de acceso a otros sistemas (Documento de Trabajo, Proceso de Reordenación de la Atención Primaria)*. Pamplona: 1998, Instituto Navarro de Bienestar Social.
- RICHMOND, Mary. *El caso social individual y Diagnóstico social. Textos seleccionados*. Madrid: 1995, Talhasa.



Reflexiones sobre el concepto de participación social en el caso de las personas por procesos de exclusión

Graciela Malgesini

Doctora en Historia y Responsable de Programas de Inclusión Social de Cruz Roja Española. Este artículo forma parte del proyecto Auto-expresión de las personas afectadas por procesos de exclusión social de CRE, financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.

Sumario

1. Introducción.
2. El discurso social sobre las personas en situación de exclusión.
3. La imagen de las personas afectadas y su participación.
4. Las características de la participación.
 - 4.1. Una meta clara.
 - 4.2. Un propósito concreto (¿para qué?, ¿qué se conseguirá mediante la participación?)
5. El desarrollo de una cultura de la participación.
6. Metodologías.
7. Diagnóstico y Planificación participativos.
8. Los grupos de auto-ayuda (*self-help groups*).
9. Palabras finales.

RESUMEN

Este artículo profundiza en los presupuestos, características y efectos de la participación de las personas afectadas por la exclusión social. Como marco condicionante se exponen en una primera parte las imágenes y representaciones internas y externas de estos grupos. Se analiza después el concepto de participación social y se relaciona con las buenas prácticas en la intervención social con estos destinatarios. Finalmente, se exponen para el debate dos enfoques metodológicos que implican políticas sociales y participación de grupos de personas desfavorecidas.

ABSTRACT

The article sets the objective of increasing insight into the presuppositions, characteristics and effects of the participation of persons experiencing social exclusion. Firstly, images and representations of these groups, both external and internal, are considered as part of a conditioning fra-



6 Gabriela Malgesini

mework. The concept of social participation is analysed and related to good-practicing in social intervention with target groups. Finally, two methodological approaches implying active social policies and participation of deprived groups are discussed.



1 INTRODUCCIÓN

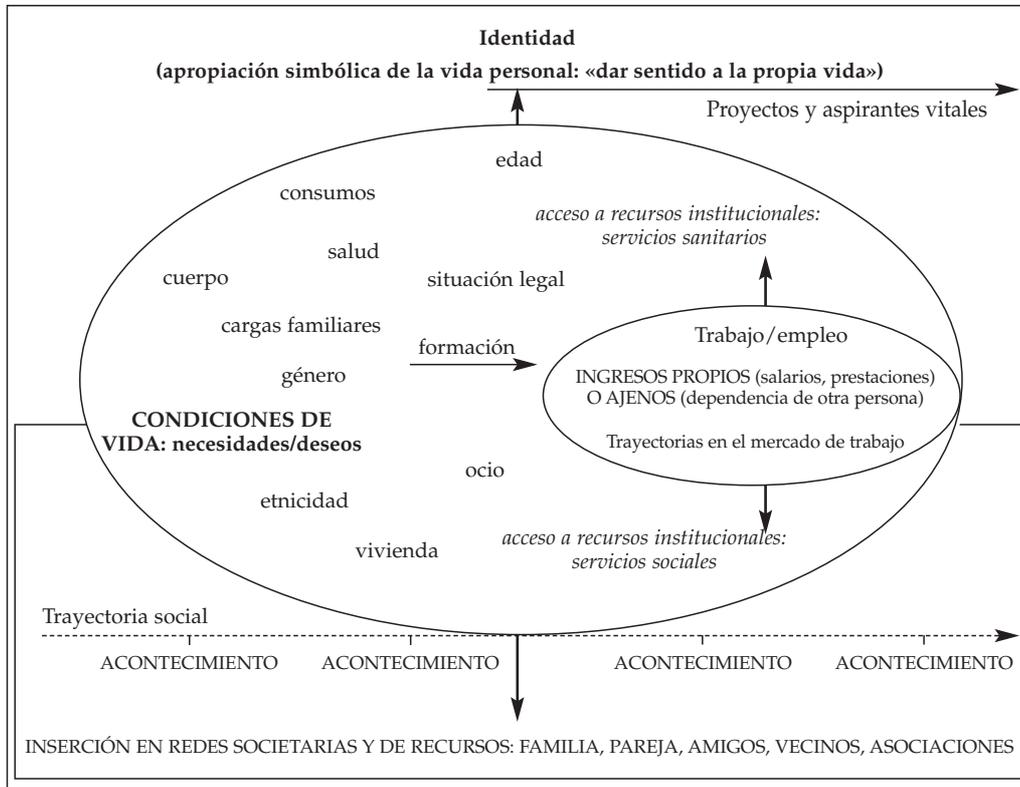
La participación de las personas en los distintos ámbitos privados, públicos, formales e informales es fundamental para el desarrollo humano. El concepto moderno de ciudadanía en las sociedades democráticas está íntimamente relacionado con el de participación, como elemento integrador y movilizador. La Unión Europea ha apostado por esta relación y, desde los Planes de Acción para la Inclusión Social, se ha insistido en la participación de todos los actores sociales en la lucha contra la exclusión social, particularmente la de las personas afectadas. Además, la participación de las personas afectadas en las distintas etapas de los proyectos de intervención social ha sido considerada como uno de los indicadores de *buena práctica* y, por lo tanto, de calidad de la intervención⁽¹⁾.

Uno de los síntomas visibles de la exclusión es la difícil, escasa o falta de participación. Este déficit de participación se manifiesta en todos o varios de los ámbitos principales de la vida social: económica (empleo, ingresos), social (familia, relaciones personales), residencial (vivienda, vecindario, medioambiente), educativa (educación, formación), sanitaria (discapacidad, enfermedad, dependencia), jurídica (situación legal). La interacción entre estos ámbitos se recoge en el siguiente modelo de análisis gráfico.

(1) CRUZ ROJA ESPAÑOLA. *Buenas prácticas en la inclusión social. Catálogo de buenas prácticas para la inclusión social 2003*. Madrid: 2004, Cruz Roja Española. Otros criterios de calidad son: innovación, integralidad, efectividad, eficacia, transferibilidad, pluralismo, sostenibilidad, transversalidad. Ver también: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas IGOP-UAB, *Un paso más hacia la inclusión social*. Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social. Madrid: 2004, Plataforma de ONGs de Acción Social.



Gráfico 1. Factores de la inclusión/exclusión social



FUENTE: MALGESINI, Graciela (dir.). Patrones de exclusión social en el marco europeo. Investigación sobre patrones de exclusión social de las personas inmigrantes en España, discapacitadas en Austria y desempleadas de larga duración en Francia. Madrid: 2003, Cruz Roja Española, p. 158.

La parte central del gráfico está ocupada por un gran óvalo que recoge, de forma heteróclita, numerosos factores decisivos en la vida de las personas (salud, género, etnicidad, vivienda...). Dentro de ese óvalo hay otro menor que se refiere a todo lo relacionado con el mundo del trabajo y el empleo, que en la sociedad occidental determina sobremanera las condiciones de vida humana. En la parte baja del gráfico, una flecha representa la trayectoria social de los sujetos (pautada de acontecimientos), y un rectángulo, su inserción en redes societas como la familia, la pareja, el círculo de amigos... Finalmente, en la parte superior del gráfico está situada la identidad de las personas, determinada en buena medida por todo lo anterior, y otra flecha horizontal, que expresa los proyectos y aspiraciones vitales de los individuos, apuntadas hacia el futuro.

La situación de exclusión social puede derivarse de la interacción, con resultados negativos, de varios de estos elementos, de la falta de satisfacción de



algunas de las necesidades básicas o de un conjunto de hechos vitales traumáticos que conducen en esa dirección. La inclusión, como proceso de reverso, implica centrarse en los factores detectados como clave, aunque sin dejar de considerar su engranaje en el conjunto. La participación de las personas afectadas por la exclusión social es imprescindible para diagnosticar los factores excluyentes, así como para establecer y seguir los itinerarios que permitan frenar y revertir dicho proceso.

2 EL DISCURSO SOCIAL SOBRE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN

Para analizar estas cuestiones tenemos que relacionar la participación con los discursos y el imaginario sobre la pobreza y la exclusión, ya que lo simbólico forma parte indisoluble de esa misma realidad.

El discurso social sobre las personas en situación de exclusión está generado y condicionado por una serie de fuentes informativas directas, que incluyen la experiencia cotidiana, la observación, las interpretaciones religiosas, las campañas de las organizaciones de acción social y sindicatos, los discursos institucionales (particularmente de los servicios sociales y la policía), los políticos, las corporaciones empresariales, los telediaros y los medios de comunicación en general⁽²⁾.

Junto con estas fuentes interviene el imaginario de las personas no afectadas sobre «aquel proceso que toca a otros». Éstos tienen su origen en una serie de factores influyentes de carácter más indirecto.

La historia y el contexto social. La percepción de la historia determina en buena medida la concepción del presente. Actualmente, podríamos decir que coexisten dos percepciones. La de postguerra ha vivido episodios clave, como la industrialización, el surgimiento de las clases obreras urbanas, posteriormente la desindustrialización, las crisis agrarias y regionales, las migraciones internas e internacionales, las guerras y el exilio, las instituciones de beneficencia... La de los últimos veinte años, en los que las nuevas generaciones han experimentado una prosperidad y un crecimiento vertiginosos, aparentemente sin que la memoria histórica de la pobreza de las generaciones anteriores les afecte en el presente.

Las corrientes ideológicas predominantes. Influyen decisivamente en la percepción colectiva de cuestiones como la pobreza y la exclusión. Hasta la caída del muro de Berlín, se extendieron las teorías marxistas y neomarxistas, que consi-

(2) Casi todos tenemos contacto directo con gente o zonas pobres o excluidas. Esta experiencia directa, sin embargo, puede no ser representativa de la situación de la mayoría de la gente afectada, o puede llevar a una percepción superficial, sobre todo si no se dialoga con las personas afectadas, se les escucha y analiza sus problemáticas.



deran la pobreza como resultado de la explotación de los trabajadores por los capitalistas y presentan a los pobres como sujetos revolucionarios, capaces de liderar un nuevo mundo, o como «ejército de reserva de fuerza de trabajo» del sistema. Por otra parte, las teorías liberales y neoliberales que ganaron mayor fuerza desde los años 90 presentan la pobreza y la exclusión como externalidades del sistema económico, como problemas de ajuste que el mercado puede corregir, como fracasos personales por falta de capacidades o como falta de esfuerzo personal en la búsqueda del bienestar.

La coyuntura política: Ésta marcaría también el clima general de opinión. Será diferente si gobierna un partido con tendencias políticas conservadoras, ya que suelen criticar el Estado del Bienestar y recortar del gasto público social, con lo cual, directa o indirectamente, responsabilizan a los grupos pobres y excluidos de su problemática y de la demanda de recursos. O, por el contrario, si se trata de un gobierno de opciones políticas neo-keynesianas, socialistas o distribucionistas en general, que defienden el papel del Estado y su política social como reguladores de las desigualdades sociales generadas por el sistema económico.

La coyuntura de derechos humanos. La percepción del tema según la forma de gobierno y la relación con los derechos humanos es completamente diferente. Las dictaduras, pseudo-democracias y estados frágiles tienden a colectivizar a las personas y, a pesar de que los más vulnerables integran una amplia parte de la sociedad, son el último grupo de interés político (aunque a veces destinatarios de políticas populistas). Por su parte, en las democracias occidentales modernas, basadas en los derechos humanos fundamentales universales, también surgen grupos de personas en situación de pobreza y exclusión social, que no satisfacen sus necesidades humanas, aunque suelen ser objeto de políticas específicas (como las de inclusión social, de empleo, etc.).

Los valores sociales predominantes. La búsqueda del éxito basado en la acumulación de dinero, logros materiales y placer instantáneo, la creencia en el progreso indefinido y el individualismo son los valores que se han generalizado a partir de la globalización de fines del siglo xx, en el marco de los cuales se considera la pobreza como «un producto inevitable» o como una «situación de fracaso» de la que hay que escapar.

Es decir, las personas no afectadas se forman, en un momento dado, por la acción de factores directos e indirectos, una opinión y una valoración sobre por qué se ha producido la pobreza o la exclusión social de los otros, una especie de «discurso flotante»⁽³⁾.

(3) *Discursos difusos* serían aquellos que tienen soportes variados, que no están estructurados y que son construidos a través de una isotopía temática. Varían en función del debate social, son el producto de una práctica colectiva del lenguaje, de un enunciador difuso y múltiple. IMBERT, Gérard. *Los discursos del cambio. Imágenes e imaginarios sociales en la España de la Transición*. Madrid: 1990, Akal, p. 12.



Estas formaciones discursivas orientan sus actitudes hacia los afectados, aunque éstas pueden cambiar en el tiempo. En algunos casos, estas actitudes tienen tintes discriminatorios, racistas o xenófobos; en otros casos, se desarrollan actitudes empáticas y se promueven acciones de solidaridad; también, movimientos sociales masivos de protesta, pacíficos y violentos, contra la desigualdad y las injusticias de diversa índole.

Las campañas de medios de comunicación, de organizaciones y de instituciones, el discurso político y social y las críticas activas a los valores materialistas dominantes. La realización y divulgación de investigaciones específicas también pueden contribuir a modificar estas tendencias. Por lo general, las investigaciones en estas materias tienen un enfoque de tipo estadístico, con lo cual presentan algunas limitaciones. En primer lugar, los hallazgos son impersonales y no transmiten lo que significa vivir con muy bajos ingresos; en segundo lugar, aportan datos cerrados (la pobreza en un año determinado) que se centran en problemas y no expresan las fuerzas internas, la capacidad de resistencia de las personas afectadas, que sí aparecerían con estudios más cualitativos, de mayor duración; en tercer lugar, estas investigaciones suelen ser realizadas «desde el exterior», ya que requieren habilidades y conocimientos técnicos⁽⁴⁾. Por tales razones, es importante abordar más trabajos de carácter cualitativo, de media y larga duración temporal⁽⁵⁾.

Finalmente, para orientar eficazmente las acciones de cambio social es fundamental contar con las experiencias y opiniones de los verdaderos protagonistas⁽⁶⁾. El primer paso para revertir esta situación es asumir que *los que viven en pobreza son expertos en pobreza*.

3 LA IMAGEN DE LAS PERSONAS AFECTADAS Y SU PARTICIPACIÓN

Es posible que algunas personas que son consideradas «pobres» y «excluidas» por el resto de la sociedad no se reconozcan a sí mismas como tales, por-

(4) Ver la investigación que se publica en la biblioteca virtual del gobierno escocés: *Life in low income families in Scotland: A review of the literature*, January, 2005, <http://www.scotland.gov.uk/library5/social/rotl-05.asp>.

(5) Ejemplos: entrevistas en profundidad repetidas; estudios de casos; sondeos de opinión; «jurados populares» (con personas elegidas aleatoriamente para debatir con expertos durante unos días sobre un tema determinado); paneles populares (personas que aceptan ser observadas para un estudio durante un cierto tiempo); paneles longitudinales (trabajo que implica volver a consultar ciertos temas con el mismo grupo a lo largo del tiempo). De todos modos, hay que observar que los estudios cualitativos tienen sus limitaciones, ya que su intención puede ser más representar, que comprender. También pueden exagerar la importancia de los problemas. *Ibidem*.

(6) MARTÍNEZ ROMÁN, María Asunción. *Género, pobreza y exclusión social: diferentes conceptualizaciones y políticas públicas*, en TORTOSA, Jose María. *Pobreza y perspectiva de género*. Barcelona: Icaria, 2001, p. 78.



que su concepción subjetiva de la pobreza y la exclusión es otra, o porque niegan su situación debido a causas propias, como el orgullo o la vergüenza⁽⁷⁾. En estos casos, estas personas tenderán a inhibirse de participar junto con otras que no reconocen como sus pares.

Para otros, las propias circunstancias vitales, entre las que se encuentra la imagen frecuentemente culpabilizada, devaluada, subordinada o de rechazo que les devuelve la sociedad, afectan la auto-percepción y desaniman las prácticas de participación, dando lugar a la profecía que se cumple a sí misma.

Por otra parte, la construcción de la imagen propia es un proceso complejo, donde se une el aspecto individual, familiar, colectivo y social. Por ejemplo, la experiencia que las mujeres tienen de la pobreza puede ser diferente y más aguda que la de los hombres, debido a la desigualdad de género⁽⁸⁾. La edad y la pertenencia a un grupo étnico pueden ser factores de mayor vulnerabilidad⁽⁹⁾.

Aunque las personas se encuentren en situaciones similares a otras, como estar sin hogar, carecer de ingresos o sufrir una drogodependencia, cada individuo experimenta y tamiza esas circunstancias de acuerdo con sus propias vivencias, capacidades y coyuntura.

En ocasiones, debido a la gravedad de sus experiencias y sus traumas, las personas afectadas por la exclusión pueden carecer de las habilidades sociales, de la estabilidad psicológica o de las destrezas básicas. Actitudes como la conflictividad, la apatía, la anomia, la desconfianza, la desesperanza, suelen incidir negativamente, generando un círculo de auto-exclusión que se refuerza externamente con la profundización de su situación. En parte, por estas y otras razones, las asociaciones de personas afectadas por diferentes problemáticas graves no prosperan o, sencillamente, no alcanzan a surgir. No es corriente que haya organizaciones ni líderes pertenecientes a colectivos de personas afectadas. En ciertos grupos diana, como por ejemplo en el de los niños que viven en la exclusión social, esta auto-organización no es siempre viable.

(7) Por ejemplo, en España es frecuente que los inmigrantes sean considerados un colectivo socialmente vulnerable por parte de las ONG y los servicios sociales. No obstante, la mayoría de ellos no sólo no se ve reflejado en esta categoría y, por el contrario, puede que su auto-percepción esté más cercana al éxito que al fracaso (sobre todo, considerando la situación del país de origen, el esfuerzo realizado en la migración y los objetivos alcanzados, que pueden ser subjetivamente valiosos, aunque no se perciban como tales por parte del observador externo).

(8) TORTOSA, Jose María. *Pobreza y perspectiva de género*. Barcelona: 2001, Icaria, p. 28.

(9) SUBIRATS, Joan (dir). *Pobreza y exclusión social*. Un análisis de la realidad española y europea. Barcelona: 2004, Fundación La Caixa, Colección Estudios Sociales, n.º 16, pp. 142-143.



4 LAS CARACTERÍSTICAS DE LA PARTICIPACIÓN

El concepto de la participación social está relacionado a su vez con las diferentes estrategias de lucha contra la exclusión⁽¹⁰⁾. Desde una perspectiva estratégica «reproductora», basada en las ideas de que siempre existirá la pobreza y de que la finalidad de la intervención social es controlar sus manifestaciones evitando el desbordamiento, la participación de las personas afectadas puede tener escasa importancia o ignorarse por completo. Para la perspectiva «paliativa», inspirada por la caridad y la filantropía, la meta es actuar a favor de los más débiles y atacar los efectos más graves; en este enfoque, se tiende a promover una participación «de arriba a abajo», paternalista, burocrática o autoritaria. La perspectiva de *empowerment* o de «refuerzo de capacidades» considera que la exclusión es un fenómeno histórico transformable, pretende atacar sus causas, movilizándolo a los interesados; para ello, promueve prácticas «de abajo a arriba», centradas en la participación amplia de los afectados⁽¹¹⁾.

Consecuentemente, la participación no debe considerarse un elemento neutral, ni abordarse con un voluntarismo simplista: no es suficiente «participar» de cualquier manera y en cualquier condición para lograr cambios o para mejorar la vida presente⁽¹²⁾. Para ser eficaz, positiva y productiva, la participación de personas afectadas tendría que incluir al menos estas tres características y algunas condiciones previas.

4.1. Una meta clara

Al hablar de personas en situación de exclusión social, indudablemente la meta más importante es que la participación ayude a revertir dicha condición, es decir, conseguir la inclusión social. Implicar a la gente que normalmente no

(10) A grandes rasgos, seguimos la tipología de estrategias de la Tabla de Orientación Estratégica de la OIT, donde se define la estrategia como: *La capacidad que tienen los colectivos aquejados por la exclusión de emprender y llevar a cabo conjuntamente con otros actores, acciones territorialmente localizadas y temporalmente circunscritas para tratar de encontrar soluciones a su situación.* <http://ciaris.ilo.org/spanish/tos/>

(11) Como reflexiona FRESNEDA. *Todas las disciplinas, disciplinadores e interventores que en el mundo han sido se han podido arrojar el derecho de interpretar la palabra de estos sujetos siempre objetualizados, en vez de facilitar que hablen entre sí, que tomen conciencia de su intersubjetividad, de las condiciones excluyentes en que ésta se inscribe, de sus recursos y sus metas.* FRESNEDA, Javier. *Propuestas metodológicas frente a la exclusión social*, en RUBIO, María José; MONTEROS, Silvina (coords). *La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención*. Madrid: 2002, CCS, p. 51.

(12) En el año 2000, la Comisión sobre Pobreza, Participación y Poder del Reino Unido llegó a las siguientes conclusiones sobre la participación de las personas afectadas: 1) no se respeta a la gente que vive en la pobreza; 2) no se comparte el poder (de decisión) con estas personas; 3) hay demasiados ejercicios de participación que son mera apariencia y están destinados al fracaso; 4) no se escuchan todas las voces; 5) las actitudes y el comportamiento profesionales desalientan la participación. Informe de la Comisión publicado por la Joseph Rountree Foundation, 2000.



se expresa, parece no tener voz, no participa en instancias formales, no decide, es una manera de garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y de fomentar un proceso general de inclusión social. Frecuentemente es necesario emprender acciones afirmativas o positivas para permitir que se rompa el círculo de la exclusión social y las personas accedan a su derecho a participar.

4.2. Un propósito concreto (¿para qué?, ¿qué se conseguirá mediante la participación?)

Las actividades de participación tienen que ser concretas, las personas tienen que saber para qué van a participar. Ejemplos de actividades de participación pueden ser proporcionar o compartir información, intervenir en una consulta, adoptar una o varias decisiones. Sin embargo, no todas tienen la misma importancia. La participación de la comunidad o del grupo tiene mayor sentido cuando hay una oportunidad real de influir en leyes, regulaciones, proyectos, cambios, servicios, etc. Es decir, la gente tiene que estar informada acerca de si su participación tendrá un carácter vinculante, definitorio, o si se trata de un proceso de consulta, de evaluación, una toma de impresiones, o una detección de necesidades. Finalmente, los estudios empíricos parecen concluir que de todos los ámbitos donde se puede practicar la participación —económico, social, cultural (incluyendo ocio, tiempo libre y religión) y político— los dos primeros son los de mayor impacto sobre las experiencias personales de inclusión y exclusión⁽¹³⁾.

5 EL DESARROLLO DE UNA CULTURA DE LA PARTICIPACIÓN

La cultura de la participación se construye sobre la base de la experiencia y su valoración social depende de factores como la regularidad de la participación, el nivel de respuesta de la comunidad, la relación entre esfuerzos y resultados y el respeto mutuo entre los participantes. La cultura participativa debe contribuir a mejorar las estrategias de afrontamiento de los problemas, concienciar sobre los derechos que les asisten, aumentar la autoestima, la creatividad, la inspiración, el espíritu de cooperación, y ofrecer mayores recursos y apoyo técnico adecuados⁽¹⁴⁾.

(13) VAN BERKEL, Rik (coord.). *Inclusion through Participation. (INPART) Final Report (wp4)*. Utrecht University, Faculty of Social Sciences, 2000, p. 62. Las carencias y dificultades graves en el terreno socioeconómico suelen dar lugar a procesos de autoexclusión, en ocasiones como parte de estrategias de supervivencia (ahorrar gastos, evitar nuevos rechazos...).

(14) Las personas afectadas por la exclusión ignoran con frecuencia la riqueza de sus capacidades personales, los recursos y el conocimiento que tienen. Ver SLOCUM, Rachel (dir.). *Power, process and participation. Tools for change*. UK: 1995, ITDG Publishing.



Seguidamente, mencionamos algunas de las condiciones básicas para que se pueda llevar a cabo una intervención dirigida a promover la participación social.

- a) Los procesos participativos tienen que estar organizados y buscarse las sinergias entre ellos. La duplicación o la falta de coordinación entre entidades, agentes, instituciones, ONG, etc., puede ser contraproducente, llegando a provocar una «fatiga de la participación», por el solapamiento de acciones simultáneas que se centran en la misma comunidad o grupo diana.
- b) Es necesario contar con el compromiso político de los responsables técnicos, administrativos, económicos, judiciales, sociales, etc., a la hora de plasmar en medidas, servicios, proyectos, normativas concretas las conclusiones de los procesos participativos, así como para que éstos tengan regularidad, sean sistemáticos, alcancen sus metas y se desarrollen en el futuro como insumo democrático.
- c) La participación es uno de los criterios fundamentales de calidad de la intervención social. Para conseguir este propósito hay que garantizar la participación relevante y vinculante de los beneficiarios en todas las etapas del ciclo del proyecto (o de la problemática) que les afecta: la detección de las necesidades y de las aspiraciones, el diseño de las acciones, la planificación y la evaluación.

6 METODOLOGÍAS

La casuística de la exclusión social también condiciona la selección de metodologías de intervención, que frecuentemente tienen que ser mixtas, para respetar las circunstancias y ritmos personales⁽¹⁵⁾. A su vez, las intervenciones se deben articular con su contexto mayor, con el objeto de no generar una yuxtaposición confusa e ineficiente.

Para poder garantizar la realización y el logro de buenos resultados del proceso de participación, tendría que existir una situación de partida con unos requisitos mínimos. Se podrían tener en cuenta, por ejemplo: una posible *preselección* del grupo de participación, preferentemente integrado por aquellas personas con un cierto potencial para comenzar, desarrollar y terminar un proyecto o actividad; la estabilización de la situación vital de los participantes; la *premotivación* de los integrantes por parte de líderes concienciados del propio

(15) Las situaciones reales en las que se pueden desarrollar las acciones participativas son tan dispares que es difícil formular orientaciones comunes.



grupo, o por animadores, mediadores, educadores, psicólogos, que trabajen individual y colectivamente aspectos como la negatividad, la pasividad y la falta de confianza, para poder comenzar el proceso⁽¹⁶⁾. Si la exclusión social puede caracterizarse, en ocasiones, por una falta de redes de apoyo, se puede potenciar la existencia del propio grupo como un primer embrión de relaciones destinadas a vencer dicho aislamiento: el proceso participativo puede ser el inicio del camino hacia la reinserción y la inclusión.

En este apartado no pretendemos hacer una relación exhaustiva, sino destacar dos metodologías de intervención para la participación que creemos que pueden tener interés, porque se acercan a los planteamientos que hemos desarrollado anteriormente⁽¹⁷⁾.

7 DIAGNÓSTICO Y PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVOS⁽¹⁸⁾

El Diagnóstico y la Planificación participativos constituyen una metodología bastante generalizada entre las asociaciones latinoamericanas, enraizada en el enfoque de la Educación Popular⁽¹⁹⁾. El **Diagnóstico Participativo** permite analizar la realidad para conocerla profundamente —en su totalidad o aspectos significativos de ella— con el fin de descubrir posibles soluciones o para tomar decisiones sobre las distintas alternativas que se nos presentan.

El objetivo es atravesar operativamente la opacidad de la exclusión, analizando las diversas dimensiones y las relacionales entre ellas, los niveles de concentración o dispersión de estas características en el colectivo, en el espacio local y en el tiempo. Se diagnostican *las situaciones, las acciones y los actores*: las personas realizan acciones en situaciones concretas; las situaciones condicionan a las personas y a las acciones que realizan. La participación está dirigida a las siguientes metas:

(16) Para abordar estos aspectos existen diferentes metodologías: teatro de los oprimidos, matriz de necesidades y satisfactores, talleres del porvenir, SARAR (auto-estima, fuerza asociativa, capacidad de administrar recursos, planificación de la acción, responsabilidad), análisis de género, juego de diseño, mapa de recursos, entre otros. Se desarrollan, entre otros sitios, en <http://ciaris.ilo.org/spanish/tos/strprinc/particip/methodes/meth.1.htm>. Ver también *THE WORLD BANK, Participation Sourcebook. Washington: The World Bank, 1996* y la web <http://www.world-bank.org/wbi/sourcebook/sbpdf.htm>.

(17) La definición de «estrategia» que seguimos es la de la Tabla de Orientación Estratégica de la OIT: «La capacidad que tienen los colectivos aquejados por la exclusión de emprender y llevar a cabo conjuntamente con otros actores, acciones territorialmente localizadas y temporalmente circunscritas para tratar de encontrar soluciones a su situación». <http://ciaris.ilo.org/spanish/tos/>

(18) DÍAZ, Cecilia. *El diagnóstico para la participación*. San José de Costa Rica, Centro de Estudios y Publicaciones Alforja, 1995. Colección Construyendo Gestión y Poder Local. Este método también se relaciona con la Investigación-acción participativa. El PAR tiene tres componentes: investigación, educación y acción socio-política. Su objetivo es que los grupos oprimidos logren capacitarse, adquirir poder y transformar la realidad. Ver FALS BORDA, Orlando; VILLASANTE, Tomás y otros. Investigación-acción-participativa, *Documentación Social*, 92, 1993 (Madrid).

(19) Como hemos dicho, este método también se relaciona con otros surgidos en los años 80, en el contexto de la cooperación al desarrollo, como la Evaluación Rural Participativa.



- Comprender los problemas, establecer relaciones, detectar los condicionamientos.
- Precisar los intereses y fuerzas personales, los recursos necesarios para la resolución de problemas o satisfacción de necesidades.
- Considerar la calidad de la participación de los beneficiarios en este análisis.

Se diagnostica también el *contexto, la práctica y los valores*. Como hemos dicho anteriormente, lo que se piensa y manifiesta tiene relación con las situaciones en que se vive. Esa relación no siempre es coherente, sobre todo el discurso (lo dicho) con respecto a la práctica real (lo hecho). El conocimiento de esos vínculos permitirá construir una imagen lo más cercana a la realidad, lo cual será el primer paso para poder modificarla. Este trabajo debe ser repetido periódicamente, dado que la realidad social es cambiante y contradictoria.

Los pasos para el análisis diagnóstico son los siguientes:

- Describir los aspectos visibles, los hechos más destacados.
- Realizar el análisis de género.
- Ordenar: colocar la información disponible de acuerdo con criterios de clasificación.
- Priorizar: de acuerdo con criterios como «la mayor gravedad», «la mayor urgencia», «lo más determinante», «lo que más afecta», etc⁽²⁰⁾.
- Analizar las diferentes partes o aspectos priorizados y relacionarlos con la totalidad.
- Obtener conclusiones. Retomar los elementos fundamentales que surgen del análisis, inquietudes, afirmaciones, elementos comunes sobre las necesidades.

Entonces emergen las orientaciones sobre las acciones y proyectos a desarrollar.

La **Planificación Participativa**⁽²¹⁾ es la etapa siguiente. Una vez sistematizadas las conclusiones del diagnóstico, el siguiente paso es la planificación. Una de las posibilidades, frecuentemente «tentadora» porque es lo más sencillo y tradicional, es que la planificación y las etapas siguientes del ciclo del proyecto sean llevadas a cabo por parte de los técnicos. Por su parte, las personas parti-

(20) Con frecuencia, se emplea el concepto de «desconocimiento óptimo», consistente en evitar detalles innecesarios, con el objeto de poder gestionar la cantidad de información a recolectar y analizar.

(21) Este ejemplo del método de Planificación participativa procede del libro de DÍAZ, Cecilia, *Planificación Participativa*. San José de Costa Rica, Centro de Estudios y Publicaciones Alforja, 1995. Colección Construyendo Gestión y Poder Local.



cipantes pueden poner resistencias a implicarse en este nivel, por las razones de auto-percepción negativa y debilitada mencionadas, o porque han vivido otras experiencias en las que «los técnicos se ocupan de estas cuestiones».

Otra alternativa es la Planificación Participativa, que describimos seguidamente en grandes líneas. La planificación consiste en un conjunto de procedimientos, los cuales, mediante la selección, ordenación, decisión y diseño, permiten organizar la acción de los sujetos sobre su realidad. Exige recurrir a mecanismos y canales de expresión que hagan posible:

- La más amplia representación de los grupos implicados.
- Establecer canales de información para que los logros y dificultades del proceso sean compartidos por todos.
- Comprometer a los beneficiarios en las metas y tareas que se deban realizar.
- Tan importante como las acciones que apuntan a mejorar la calidad de vida es la modalidad de relación social en que se desarrollan estas acciones.

La premisa es que no es posible sustentar un trabajo integral, participativo y democrático si sus premisas son las actitudes y relaciones autoritarias. Este proceso participativo debe permitir el intercambio de experiencias; la recuperación de la confianza individual y grupal; el fortalecimiento de la autoestima personal; en general, el desarrollo de las propias capacidades de los participantes.

Se deben facilitar procesos que busquen solucionar problemas concretos y satisfacer necesidades. Como resultado, se desarrolla un proyecto: una serie de pasos, también conocidos como marco lógico, que van desde el planteamiento de metas y objetivos, hasta la evaluación de los resultados al finalizar el mismo.

8 LOS GRUPOS DE AUTO-AYUDA (SELF-HELP GROUPS)

Es un método ampliamente utilizado en la India, inspirado en la idea original de comunidades terapéuticas de auto-ayuda en problemas de salud y adicciones. En la estrategia de lucha contra la exclusión social, estos grupos se relacionan con organizaciones muy conocidas, como los Bancos de los Pobres, que gestionan millones de micro-créditos y pequeñas empresas en todo el mundo. Se les define como «un pequeño grupo de gente que se reúne con la intención de solucionar un problema común con un grado de autosuficiencia». La clave



de su éxito es la enorme movilización social que generan. Los grupos funcionan mediante una serie de vínculos, partiendo de la meta general compartida de lucha contra la pobreza: la información (facilitar el acceso a la mayor cantidad de personas posible) directamente relacionada con la alfabetización y la educación; el diagnóstico de situaciones relacionado con el mapa de recursos disponibles, los aspectos más críticos y el subsiguiente diseño de proyectos. El enfoque de género, la situación de la infancia, de las personas discapacitadas y la salud son elementos transversales. Durante el proceso, los gobiernos deben garantizar que las comunidades que participan tengan seguridad alimentaria y ante los riesgos físicos. Para que estos grupos funcionen eficazmente, además del apoyo político, se busca el partenariado con ONGs locales y el sector privado. Simultáneamente, se realizan campañas de sensibilización y comunicación, para lograr cambios de actitudes, tanto dentro del grupo como en la percepción de la sociedad general⁽²²⁾.

En Europa, también se han organizado diferentes modalidades de esta metodología de participación para la auto-ayuda, orientada a combatir la pobreza y la exclusión. Un estudio británico sobre 400 hogares de personas en situación de pobreza de Southampton y Sheffield examinó la importancia de la autoayuda espontánea (no planificada) de tres tipos: trabajo doméstico, ayuda mutua voluntaria, intercambio informal (trueque o *LETS*), identificando un total de 44 tareas concretas, de gran valor social en la prevención o mitigación de los efectos de la pobreza y la exclusión⁽²³⁾. Se analizaron también las barreras que existen para ayudar a otros y para permitir que los otros colaboren, destacando las siguientes carencias: de acceso a recursos y a medios materiales; de gente a la que acudir; de habilidades personales y confianza, de tiempo; también señalaron como barrera el sentido de que «cada uno tiene que arreglarse por su cuenta» en vecindarios poco «amigables». Por último, propusieron algunas claves para superar dichas barreras. Los investigadores concluyeron que se necesitan más recursos y políticas específicas para potenciar esta metodología de participación para la auto-ayuda y para eliminar las barreras que dificultan su mayor extensión.

9 PALABRAS FINALES

La exclusión social está caracterizada por la multidimensionalidad, la cual también tiene que ser reconocida por las políticas de inclusión. Consecuente-

(22) Ver más información en DESHMUKH-RANADIVE, Joy. Self-Help Groups, Poverty Alleviation and Empowerment: State Initiative in Andhra Pradesh. Ponencia presentada en el Congreso del Banco Mundial: Scaling Up Poverty reduction: A Global Learning Process and Conference, Shangai: 2004, 25-27 mayo.

(23) WILLIAMS, C. C.; WINDEBANK, J. A helping hand: harnessing self-help to combat social exclusion. York, York Publishing Services, 1999. LETS es la sigla correspondiente a Local Exchange Trading Schemes.



mente, dichas políticas tienen que ofrecer oportunidades de participación, de aprendizaje y formación, así como de apoyo (económico, institucional, psicológico, etc.). Finalmente, estas combinaciones tienen que ser flexibles para ajustarse a las necesidades y circunstancias individuales⁽²⁴⁾. Las personas tienen que poseer habilidades, conocimientos y otros recursos necesarios, con el fin de revertir el discurso social adverso, su impacto negativo en la auto-percepción, y superar las barreras internas y externas.

Para que la participación sea exitosa, las personas afectadas tienen que contar con el compromiso político de que sus opiniones y decisiones van a ser vinculantes en los temas y aspectos que les conciernen, que se van a apoyar las buenas prácticas ya existentes y que se van a poner en marcha metodologías de intervención claramente orientadas a conseguir la inclusión, respetuosas con los aspectos relacionales, subjetivos y personales. No se trata de ofrecer meras oportunidades de participar, sino de trabajar al mismo tiempo por los derechos de estas personas y por la garantía de que tengan igualdad de oportunidades para combatir las desigualdades.

(24) *Ibidem*, p. 68.



Bibliografía

Merche Fernández

Área de Comunicación y Relaciones Externas. Cáritas Española

- ADELANTADO, Pep, coord. *Cambios en el Estado del Bienestar: Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria, Universitat Autònoma de Barcelona, D. L., 2000.
- AGANZO, Andrés; RENES, Víctor. Plan para la inclusión social. Propuestas de Cáritas. *Revista de servicios sociales y política social*, n.º 55, tercer trimestre, 2001, pp. 33-54.
- AGANZO, Andrés (y otros). *Análisis de la realidad rural y propuestas al Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Medio Rural Español*. Valladolid: COCEDER, Confederación de Centros de Desarrollo Rural, 2003.
- AGUILAR HENDRICKSON, Manuel; LAPARRA, Miguel; CORERA, Concepción. La incorporación sociolaboral en el Plan de Lucha contra la Exclusión en Navarra. *Documentación Social*, n.º 117-118, octubre, 1999-marzo, 2000, pp. 189-236.
- AINSCOW, Mel. Rutas para el desarrollo de prácticas inclusivas en los sistemas educativos. *Revista de educación*, n.º 327, enero-abril, 2002, pp. 69-82.
- ALGUACIL GÓMEZ, Julio (y otros). *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial: pobreza y territorio / coordinación*, Víctor Renes Ayala, explotación de la base de datos de la encuesta: Edis. Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA, D.L., 2000.



- ALONSO SECO, José María. Nuevos derechos en la Comunidad de Madrid para las personas socialmente excluidas. Breve apunte sobre la Ley de Renta Mínima de la Comunidad de Madrid. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. Asuntos sociales, n.º 35, 2002, pp. 185-195.
- ALONSO, Jorge. La democracia, base de la lucha contra la pobreza. *Alternativas Sur*, n.º 1, 2002, pp. 51-67.
- ALONSO, Nieves. La Comunidad de Madrid y la inserción por lo económico. *Documentación Social*, n.º 117-118, octubre, 1999-marzo, 2000; pp. 185-188.
- ANDRÉS, Josep de (y otros). Salud y marginación social. *Documentación Social*, n.º 127, abril-junio, 2002; pp. 97-123.
- ANGULO, Gloria (y otros). *La responsabilidad de la Unión Europea en la lucha contra la pobreza: claves de la presidencia española 2002* / coordinado por Paloma Escudero. Barcelona: Intermon Oxfam, 2002.
- ARAHUETES GARCÍA, Alfredo; GARCÍA DOMONTE, Aurora. Globalización, distribución de la renta y pobreza. *Razón y fe*, n.º 1.261, noviembre, 2003; pp. 247-264.
- ARRIBA, Ana. Procesos de implantación de políticas de Rentas Mínimas de Inserción en España. En MORENO, Luis (ed). *Pobreza y exclusión: la malla de seguridad en España*. Madrid: CSIC, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2001, pp. 176-220.
- ARTAZCOZ, Lucía. Salud y género. *Documentación Social*, n.º 127, abril-junio, 2002, pp. 181-205.
- ASOCIACIÓN REALIDADES. La intervención social en procesos de exclusión con personas sin hogar. *Revista de servicios sociales y política social*, n.º 55, tercer trimestre, 2001, pp. 83-94.
- AYALA CANON, Luis. *Las rentas mínimas en la reestructuración de los estados de bienestar: un análisis económico desde una perspectiva comparada*. Madrid: CES, 2000.
- Líneas de avance en el estudio de la pobreza en España. *Cuadernos de Gobierno y Administración*, n.º 2, primer semestre, especial monográfico, 2000, pp. 95-105.
- PEDRAJA, Francisco; SALINAS, Javier. Indicadores de gestión de los programas de lucha contra la pobreza. *Papeles de Economía Española*, n.º 95, 2003, pp. 244-259.
- AZÚA, Paulino. Compromiso y liderazgo de las organizaciones sociales por la calidad. *Documentación Social*, n.º 128, julio-septiembre, 2002, pp. 81-95.



- BAKER, Judy L. *Evaluating the impact of development projects on poverty: a handbook for practitioners*. Washington: World Bank, 2000.
- BANCO MUNDIAL DE WASHINGTON. *Servicios para los pobres. Informe sobre el desarrollo mundial 2004*. Madrid: Mundi Prensa, 2003.
- BARONA, Josep Lluís. Globalización y desigualdades en salud. Sobre la pretendida crisis del estado de bienestar. *Política y sociedad*, n.º 35, septiembre-diciembre, 2000, pp. 31-44.
- BASSEGIO, Luiz. Iniciativas locales y cambios estructurales: el grito de los excluidos: [ponencia presentada en la X Escuela de Formación Social, celebrada en Tortosa del 1 al 12 de julio de 2002] / *Es posible otro mundo*, Módulo B, 1.ª ponencia. En: Escuela de Formación Social (10.2002. Tortosa). *Es posible otro mundo*. Madrid: Cáritas Española, 2002.
- BRUGUE, Quim; GOMÁ, Ricard; SUBIRATS, Joan. De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional de Sociología*, n.º 33, septiembre-diciembre, 2002, pp. 7-45.
- BUENO ABAD, José Ramón. Concepto de representaciones sociales y exclusión. *Acciones e investigaciones sociales*, n.º 11, junio, 2000, pp. 23-47.
- Inclusión y los procesos de intervención social. *Acciones e investigaciones sociales*, n.º 16, diciembre, 2002, pp. 295-327.
- BUSANICHE, Gisela. *Cuarto mundo*. Barcelona: Plaza & Janés; Intermón Oxfam, 2002.
- CABRERA, Pedro J. *Mujeres sin hogar en España: informe nacional para FEANTSA 1999* / con la colaboración de Ángeles Arechederra Ortiz, Isabel Madruga Torremocha y Eva Rubio Fernández. Madrid: [sin editar], 2000.
- Cárcel y exclusión. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Asuntos sociales*, n.º 35, 2002, pp. 83-120.
- CABRERA, Pedro J. (dir). *La acción social con personas sin hogar en España*; coordinadora técnica de Cáritas, Esperanza Linares Márquez de Prado; ayudante de investigación, Juan Iglesias Martínez. Madrid: Cáritas Española; Universidad Pontificia de Comillas, Escuela Universitaria de Trabajo Social; FOESSA, 2000.
- CAMACHO GUTIÉRREZ, Javier; TRABADA, Elías. La infraclase urbana: algunos perfiles de la exclusión social. *Documentación Social*, n.º 119, abril-junio, 2000, pp. 213-239.
- CAMPOY LOZAR, Margarita. Marginación y pobreza. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Asuntos sociales*, n.º 35, 2002, pp. 67-82.



- CANEDA, Damián. Las Empresas de Inserción. *Documentación Social*, n.º 117-118, octubre, 1999-marzo, 2000, pp. 159-160.
- CANET PONSA, Merce. La coordinación del trabajo social de salud con los servicios de bienestar. *Revista de Treball Social*, n.º 166, junio, 2002, pp. 67-79.
- CÁNOVAS SÁNCHEZ, Francisco. La cultura de la calidad desde una perspectiva histórica. *Documentación Social*, n.º 128, julio-septiembre, 2002, pp. 57-79.
- CÁNOVAS SÁNCHEZ, Francisco; PARDAVILA, Balbino, coords. *La gestión de la calidad en los servicios sociales*. Madrid: MTAS, Secretaría de estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, 2004.
- CANTO SÁNCHEZ, Olga; DEL RÍO, Coral; GRADÍN, Carlos. La situación de los estudios sobre desigualdad y pobreza en España. *Cuadernos de Gobierno y Administración*, n.º 2, primer semestre, especial monográfico, 2000, pp. 25-94.
- CARABAÑA, Julio; SALIDO, Olga. Fuentes de renta, desigualdad y pobreza de individuos y hogares (España, 1993). En: MORENO, Luis. *Pobreza y exclusión: la malla de seguridad en España*, Madrid: CSIC, Instituto de Estudios Sociales Avanzados 2001, pp. 107-152.
- CÁRITAS EUROPA. *Rapport sur la pauvreté en Europe, 2001*. Bruxelles: Cáritas Europa.
- CARRERAS, Ignacio. Por una globalización inclusiva y sostenible. *Tiempo de paz*, n.º 60, invierno, 2001, pp. 63-68.
- CASADO PÉREZ, Demetrio. Palabras de la reforma de los Servicios Sociales, y de su parcial desactivación. *Servicios sociales y política social*, n.º 54, segundo trimestre, 2001, pp. 25-33.
- CENTRO DE ESTUDIOS DEL CAMBIO SOCIAL; FUNDACIÓN ENCUENTRO. *Informe España 2004: una interpretación de su realidad social*. Madrid: Fundación Encuentro, 2004.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial*. México: Siglo XXI, 2002.
- COMUNIDADES EUROPEAS. COMISIÓN. *Construir una Europa que fomente la integración: Comunicación de la Comisión*. Bruselas: COM (2000) 79 final, 2000.
- *Combatir la pobreza y mejorar al mismo tiempo el medio ambiente: opciones óptimas / Iniciativa sobre la pobreza y el medio ambiente*, patrocinada por la Comisión Europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York: [PNUD], 2000.



- CONDE MEGÍAS, Rosario; PEREDA PÉREZ, Ignacio. Trabajo social experimental aplicado al estudio descriptivo de la exclusión social. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Asuntos sociales*, n.º 35, 2002, pp. 167-184.
- CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA. *Exclusión social: Una realidad a superar*. Madrid: CJE, 2003.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. *La pobreza y la exclusión social en España: Propuestas de actuación en el marco del Plan nacional para la Inclusión Social. Sesión Extraordinaria del Pleno del CES de 30 de mayo de 2001*. Madrid: CES, 2001.
- *Informe sobre el proyecto del plan nacional de inclusión social para el periodo 2003-2005: Sesión ordinaria del Pleno de 23 de julio de 2003*. Madrid: CES, 2003.
- CORRAL RUIZ, Lucila. El preocupante deterioro de las políticas sociales en España. *Revista de Servicios sociales y política social*, n.º 54, segundo trimestre, 2001, pp. 101-108.
- CORTES ALCALÁ, Luis. El papel de la familia en los procesos de exclusión social. *Proyecto Hombre*, n.º 36, diciembre, 2000, pp. 88-90.
- CORTES AYALA, Luis. La vivienda como factor de exclusión en la ciudad. *Documentación Social*, n.º 119, abril-junio, 2000, pp. 295-312.
- DEHESA, Guillermo de la. *Globalización, desigualdad y pobreza*. Madrid: Alianza, 2003.
- DÍAZ MARTÍNEZ, Elisa. Desigualdades en salud y estratificación social en España: Un análisis estadístico de la Encuesta Nacional de Salud en 1995. *Documentación Social*, n.º 127, abril-junio, 2002, pp. 125-141.
- DIETERLEN, Paulette. *La pobreza: Un estudio filosófico*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- DOMENECH FERRER, Rosa. La Calidad, una prioridad para el trabajo de las ONG. *Documentación Social*, n.º 128, julio-septiembre, 2002, pp. 147-160.
- DUTRENIT, Xavier, (coord). *La lucha contra la pobreza y la exclusión social: Un nuevo ímpetu en la Unión Europea / Red Europea contra la Pobreza*. Bruselas: EAPN, 2000.
- ECHANOVE TUERO, Fernando. Modelo europeo para la gestión de la calidad. *Documentación Social*, n.º 128, julio-septiembre, 2002, pp. 133-145.
- ECHEITA SARRIONANDIA, Gerardo; SANDOVAL, Marta. Educación inclusiva o educación sin exclusiones. *Revista de Educación*, n.º 327, enero-abril, 2002, pp. 31-48.



- ENCUENTRO ESTATAL DE MUJERES: POBREZA Y GÉNERO (3. 2000. Ávila) *III Encuentro Estatal de Mujeres: pobreza y género*, Ávila, 1, 2 y 3 de octubre de 2000 / [organiza] programa de mujer, Cáritas Española. Madrid: [sin editar], 2000.
- ENCUENTRO ESTATAL LA ACCIÓN SOCIAL CON MUJERES POBRES Y EXCLUIDAS: CRITERIOS / MÉTODOS (4. 2001. Galapagar) *IV Encuentro estatal «La acción social con mujeres pobres y excluidas: criterios-métodos*. Galapagar, 8, 9 y 10 de mayo de 2001.
- ENTRENA JIMÉNEZ, María Socorro. *Pobreza: el clamor silencioso de los pobres*. Madrid: San Pablo, 2001.
- EQUIPO RAIS. *Miradas en el encuentro: acortando distancias construyendo relaciones*; coordinación, Mónica Sánchez. Madrid: RAIS, D. L., 2000.
- ESCUELA ANDALUZA DE SALUD PÚBLICA. *Salud y juventud*. Madrid: CJE, 2002.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España: julio 2003-julio 2005*. Madrid: MTAS, 2003.
- ESTEBANEZ, Pilar, (ed. lit). *Exclusión social y salud. Balance y perspectivas*. Barcelona: Icaria, 2002.
- ESTIVILL, Jordi. *Panorama de la lucha contra la exclusión social: conceptos y estrategias*. Ginebra: OIT, 2003.
- EUROSTAT. European Social Statistics. Social Protection. Expenditure and receipts, data 1992-2001.
- FANTOVA AZCOAGA, Fernando. *La gestión de organizaciones no lucrativas: Herramientas para la intervención social / colaboración de la Fundación EDE*. Madrid: CCS, 2001.
- *Hacia una gestión de calidad en los procesos de intervención social. Documentación Social*, n.º 128, julio-septiembre, 2002, pp. 179-195.
- FEINSTEIN, Osvaldo; PICCIOTTO Robert (ed. lit). *Evaluation and poverty reduction: proceedings from a World Bank Conference*. Washington: The World Bank, 2000.
- FELIPE TÍO, María Jesús. La movilidad social descendente hoy: los nuevos procesos de exclusión social. *RTS: Revista de Treball Social*, n.º 159, septiembre, 2000, pp. 8-44.
- FERNÁNDEZ BUEY, Francisco. El capitalismo postmoderno. *Éxodo*, n.º 61, diciembre, 2001, pp. 4-11.



- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Manuel. La construcción social de la pobreza en la sociología de Simmel. *Cuadernos de trabajo social*, n.º 13, 2000, pp. 15-32.
- FERNÁNDEZ GUERRERO, Rafael; MARTÍNEZ MORENO, Ángel. La calidad: estrategia o control en la prestación de servicios en un sistema de economía mixta del bienestar. *Documentación Social*, n.º 128, julio-septiembre, 2002, pp. 37-55.
- FERNÁNDEZ SUCH, Fernando (y otros). *Las zonas rurales en España: Un diagnóstico desde la perspectiva de las desigualdades territoriales y los cambios sociales y económicos*. Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española, 2004.
- FERNÁNDEZ, Esteve; BENACH, Joan; BORRELL, Carme. El papel de promoción de la salud para hacer frente a las desigualdades en salud. *Documentación Social*, n.º 127, abril-junio, 2002, pp. 143-155.
- FUNDACIÓN ESPLAI. *El tercer sector visto desde dentro: la renovación de las ONGs y los retos de la exclusión social*. Barcelona: Fundación Esplai, 2002.
- GARAU SALAS, Jaume. Metodología para la implantación de un sistema de gestión de la calidad para las ONG. *Documentación Social*, n.º 128, julio-septiembre, 2002, pp. 197-217.
- GARCÍA LIZANA, Antonio. *Participación y lucha contra la pobreza*. En: Escuela de Formación Social de Cáritas (7. 1999. El Escorial). Retos ante el nuevo milenio, Madrid: Cáritas Española 2000.t. 2, pp. 203-212.
- Estrategias para reforzar la conexión entre el conocimiento y acción pública en materia de desigualdad y pobreza. *Cuadernos de Gobierno y Administración*, n.º 2, primer semestre, especial monográfico, 2000, pp. 255-286.
- GARCÍA LLAMAS, José Luis. *Diversidad cultural e inclusión social: Un modelo de acción educativa con minorías étnicas*. Salamanca; Madrid: Témpora, Caja Madrid, 2004.
- GARCÍA SERRANO, Carlos; MALO, Miguel Ángel; TOHARIA, Luis. *La pobreza en España: un análisis crítico basado en el panel de hogares de la Unión Europea (PHOGUE)*. Madrid: MTAS, Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia, 2001.
- GARCÍA SERRANO, Carlos; MALO, Miguel Ángel; RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio. Un intento de medición de la vulnerabilidad ante la exclusión social. *Pobreza y exclusión: la malla de seguridad en España*, pp. 79-106.
- GIL VILLA, Fernando. *La exclusión social*. Barcelona: Ariel, 2002.



- GÓMEZ REDONDO, Rosa (y otros). Ocupación y salud: un análisis de la desigualdad social. *Sistema*, n.º 168-169, julio, 2002, pp. 195-220.
- GONZÁLEZ, Sonia; RAYMOND, José L. Una nota sobre nivel educativo y pobreza. *Papeles de economía española*, n.º 88, 2001, pp. 143-150.
- GUERRERO, Juan Antonio; IZUZQUIZA, Daniel. *Vidas que sobran: los excluidos de un mundo en quiebra*. Santander: Sal Terrae, 2004.
- HALVORSON QUEVEDO, Raundi, (dir.); SCHENEIDER, Hartmut. *Combattre la pauvreté dans le monde; stratégies et études de cas*. París: OCDE, Centre de Développement, 2000.
- HENRY, Sue; EAST, Jean; SCHMITZ, Cathryne. (coord). *Trabajo social con grupos: modelos de intervención*. Madrid: Narcea, 2004.
- HERAS PINILLA, María Patrocinio las. Políticas municipales para prevenir y/o afrontar procesos de exclusión social. *Temas para el debate*, n.º 63, febrero, 2000, pp. 38-42.
- HERNÁNDEZ ARISTU, Jesús. La supervisión como sistema de evaluación continua que garantiza la calidad de los servicios. *Documentación Social*, n.º 128, julio-septiembre, 2002, pp. 219-240.
- HERNÁNDEZ YANEZ, Juan; FANTOVA, Fernando; SACANELL, Enrique. *El imperativo de la calidad en la acción social*. Madrid: Cáritas Española, D. L., 2000.
- IBANEZ, Hilario. *De la integración a la exclusión: los avatares del trabajo productivo a finales del siglo XX*. Santander: Sal Terrae, D. L., 2002.
- IBÁÑEZ, Lourdes. Los jóvenes en exclusión social y su integración social y laboral. *Proyecto Hombre*, n.º 36, diciembre, 2000, pp. 111-114.
- IGLESIAS FERNÁNDEZ, José. La renta básica y los derechos humanos. *El vuelo de Icaro*, n.º 1, marzo, 2001, pp. 161-190.
- *Las rentas básicas: el modelo fuerte de implantación territorial*. Barcelona: El Viejo Topo; Fundación de investigaciones Marxistas Balandre, 2002.
- JARAIZ ARROYO, Germán. Desarrollo local, barrios desfavorecidos y cohesión urbana. La necesidad de un nuevo marco de actuaciones en línea inclusiva. *Documentación social*, n.º 133, abril-junio, 2004, pp. 127-152.
- JORNADAS DE LA RED DE MÉDICAS Y PROFESIONALES DE LA SALUD (4. 2002. Madrid). *La salud de las mujeres / Centro de Análisis y Programas Sanitarios*. Madrid: Instituto de la Mujer, 2003.



- LAPARRA NAVARRO, Miguel; AGUILAR, Manuel. Vías para profundizar en el conocimiento de los fenómenos de desigualdad y pobreza. *Cuadernos de Gobierno y Administración*, n.º 2, primer semestre, especial monográfico, 2000, pp. 165-185.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, Gerardo M. La marginación social. *Noticias obreras*, n.º 1301, 1-15 de noviembre, 2001, pp. 19-26.
- MADRID. DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES. *Inversión más iniciativa: el ingreso madrileño de integración de la Comunidad de Madrid: avance en la protección social de los más desfavorecidos, en cifras y datos*. Madrid: CAM, 2000.
- MALGESINI, Graciela; LÓPEZ RUIZ, José Antonio. *Un techo y un futuro: Buenas prácticas en la intervención social con personas sin hogar* / Pedro Cabrera, (dir.); Universidad Pontificia de Comillas, Oficina de Seguimiento y Apoyo a Proyectos Sociales. Barcelona: Icaria, 2002.
- MARCO FABRE, Miguel. Consideraciones en torno al concepto de exclusión social. *Acciones e investigaciones sociales*, n.º 11, junio, 2000, pp. 9-21.
- MARCOS MONGE, Purificación. *Una realidad con rostro de mujer. La acción global con mujeres pobres y excluidas: Marco de intervención*. Madrid: [sin editar], 2002.
- MARCOS, Paloma. Modelo de referencia de calidad: UNE-ISO 9000. *Documentación Social*, n.º 128, julio-septiembre, 2002, pp. 117-130.
- MARTÍN GUZMÁN, Pilar; BELLIDO, N.; JANO, M. D. La pobreza en España. *Papeles de economía española*, n.º 88, 2001, pp. 126-142.
- MARTÍN QUIRÓS, María Angustias (y otros). Una experiencia de formación-acción orientada a la gestión de la calidad en servicios sociales. *Intervención psicosocial*, n.º 1, 2001; pp. 117-126.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, Rosa; AYALA CAÑÓN, Luis. Pobreza y exclusión social en la Unión Europea: La nueva estratificación social en perspectiva. *Documentación Social*, n.º 123, abril-junio, 2001, pp. 245-267.
- MARTÍNEZ ROMÁN, María Asunción. Las familias ya no podemos más. Riesgos de exclusión social de las familias que cuidan de enfermos crónicos graves: *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Asuntos sociales*, n.º 35, 2002, pp. 145-165.
- MASATS, Marta. El estado de las fuentes para el estudio de la desigualdad y la pobreza. Algunos comentarios en perspectiva autonómica. *Cuadernos de*



- Gobierno y Administración*, n.º 2, primer semestre, especial monográfico, 2000, pp. 133-136.
- MATEO PÉREZ, Miguel Ángel; ESPINAR RUIZ, Eva. Dinámicas del empobrecimiento desde la perspectiva de género. *Revista internacional de sociología*, n.º 28, enero-abril, 2001, pp. 107-126.
- MEDIN ROCO, Juan Luis. Las personas, protagonistas de la Calidad. *Documentación Social*, n.º 128, julio-septiembre, 2002, pp. 255-265.
- MEHROTRA, Santosh; VANDEMOORTELE, Jan; DELAMONICA, Enrique. *Servicios básicos para todos: El gasto público y la dimensión social de la pobreza*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, 2000.
- MERINO MERINO, Begoña. Promoción de la salud para todos: Experiencias nacionales e internacionales. *Documentación Social*, n.º 127, abril-junio, 2002, pp. 157-180.
- MILANOVIC, Branko. *Income, inequality and poverty during the transition from Planned to market economy*. Washington: The World Bank, 1998.
- MONTERO SIMO, María José. La planificación en las ONGD. *Revista de fomento social*, n.º 223, julio-septiembre, 2001, pp. 433-459.
- MORENO MÁRQUEZ, Gorka. *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. Vitoria: Ararteko, 2003.
- MORENO VALERO, Pablo Antonio. La gobernanza social en el contexto de la mundialización. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Economía y sociología*, n.º 36, 2002, pp. 117-133.
- MORENO, Luis. *Ciudadanos precarios: La última red de protección social*. Barcelona: Ariel, 2000.
- (ed. lit). *Pobreza y exclusión: la malla de seguridad en España*. Madrid: CSIC, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2001.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, Rafael. Mercado de trabajo y exclusión social. *Acciones e investigaciones sociales*, n.º 16, diciembre, 2002, pp. 91-124.
- (ed. lit). *El estado de bienestar en el cambio de siglo. Una perspectiva comparada*. Madrid: Alianza Editorial, 2000.
- NACIONES UNIDAS. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Superar la pobreza humana: Informe del PNUD sobre la pobreza 2000 / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Nueva York: PNUD, 2000.



- *Combatir la pobreza y mejorar al mismo tiempo el medio ambiente: Opciones óptimas / Iniciativa sobre la pobreza y el Medio ambiente*, patrocinada por la Comisión Europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York: [PNUD], 2000.
- *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Madrid: Mundi Prensa, 2002.
- *Informe sobre desarrollo humano 2004: Los objetivos de desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Madrid: Mundi-Prensa, 2003.
- NARAYAN, Deepa. *Can anyone hear us?* Washington: The World Bank, 2000.
- NAVARRO, Vicenc, (coord). *El estado de bienestar en España*. Madrid: Tecnos, 2004.
- NOGUERA DE ROIG, José A. La renta básica y el Estado del Bienestar en España. *Revista internacional de sociología*, n.º 26, mayo-agosto, 2000, pp. 65-95.
- ¿Renta Básica o «Trabajo Básico»? Algunos argumentos desde la teoría social. *Sistema*, n.º 166, enero, 2002, pp. 61-85.
- NUÑEZ MARTÍN, Antonio; GARRIDO LÓPEZ, Mar. El tercer sector en la encrucijada: entre la creación de valores y la gestión profesional. *Revista de Cooperación Internacional*, n.º 8, 2002, pp. 31-38.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. COMITÉ REGIONAL DE EUROPA. *La pauvreté et la santé* - [s. l.]: [sin editar], 2001.
- ORTUN RUBIO, Vicente. Desigualdad y salud. *Política y Sociedad*, n.º 35, septiembre-diciembre, 2000, pp. 65-71.
- PALANCA SÁNCHEZ, Inés. Tendencias en salud y calidad de vida. Exclusión social y salud. Indicadores. *Documentación Social*, n.º 127, abril-junio, 2002, pp. 45-65.
- PARLAMENTO EUROPEO. *Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitaria a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social*. Bruselas: Comunidades Europeas, 2000.
- PARRA, Daniel la; TORTOSA, José María. Procesos de exclusión social: redes que dan protección a inclusiones desiguales. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Asuntos sociales*, n.º 35, 2002, pp. 55-65.
- PEDAGOGÍA. *Pedagogía laboral* / Pilar Pineda, coordinadora. Barcelona: Ariel, 2002.



- PEIRO, Salvador. La calidad de vida relacionada con la salud en la investigación y la práctica clínica. *Documentación Social*, n.º 127, abril-junio, 2002, pp. 67-95.
- PERDOMO MOLINA, Sylvia. El lugar de la familia en la sociedad actual. *Documentación Social*, n.º 120, julio-septiembre, 2000, pp. 13-37.
- PEREYRA LÓPEZ, Carlos. Discapacidad intelectual y exclusión social. *Documentación social*, n.º 130, enero-marzo, 2003, pp. 157-174.
- PÉREZ ADAN, José. Globalización y Salud Social. *Eutopía*, n.º 2. Noviembre 2000, pp. 37-57.
- PLUMED MORENO, Calixto. Principios y valores que sustentan la calidad. *Documentación Social*, n.º 128, julio-septiembre, 2002, pp. 97-115.
- PODADERA RIVERA, Pablo; PÉREZ MORENO, Salvador; GARCÍA LIZANA, Antonio. La política de la Unión Europea ante la pobreza y la exclusión social. *Documentación social*, n.º 133, abril-junio, 2004, pp. 239-259.
- PORTERO COBENA, Mercedes; UTRILLA MOYA, María Jesús. Personas sin hogar y salud. *Documentación Social*, n.º 127, abril-junio, 2002, pp. 227-246.
- PORTO VÁZQUEZ, Fernando. Los territorios de la intervención como espacios de encuentro para exhumar las dinámicas de desigualdad, pobreza y exclusión social (DPES) en las sociedades modernas. *Cuadernos de Gobierno y Administración*, n.º 2, primer semestre, especial monográfico, 2000, pp. 249-254.
- RAMOS GALLARÍN, Juan A. El estudio de la pobreza y sus implicaciones para la acción pública en el caso español. *Intervención psicosocial*, n.º 2, 2000, pp. 145-153.
- RAVENTOS, Daniel; CASASSAS, David. La renta básica y el poder de negociación de los que viven con permiso de otros. *Revista Internacional de Sociología*, n.º 34, enero-abril, 2003, pp. 187-201.
- RED DE APOYO A LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL. *Miradas en el encuentro: acortando distancias construyendo relaciones / coordinación*, Mónica Sánchez. Madrid: RAIS, D. L., 2000.
- RED EUROPEA CONTRA LA POBREZA. *La lucha contra la pobreza y la exclusión social: un nuevo ímpetu en la Unión Europea / Coordinada por Xavier Dutrénit*. Bruselas: EAPN, 2000.
- RED EUROPEA CONTRA LA POBREZA. *La pobreza en Europa*. Bruselas: EAPN, 2000.



- RENES, Víctor. Dimensión territorial de la pobreza e intervención social. *Documentación Social*, n.º 119, abril-junio, 2000, pp. 259-273.
- Factores que dificultan la conexión entre conocimiento y acción pública en materia de desigualdad y pobreza. *Cuadernos de Gobierno y Administración*, n.º 2, primer semestre, especial monográfico, 2000, pp. 139-163.
- Pobreza y exclusión social como fenómeno estructural. *Proyecto Hombre*, n.º 36, diciembre, 2000, pp. 10-13.
- La exclusión social, nuevo rostro de la pobreza. *Cáritas*, n.º 415, folleto n.º 3, abril, 2001.
- RENES, Víctor, (coord). *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial: pobreza y territorio / análisis sociológico: Julio Alguacil Gómez... (y otros); Explotación de la base de datos de la encuesta: Edis. Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA, D. L., 2000.*
- RICO, Ana. Desigualdades sociales en salud: procesos causales y evolución reciente en Europa. *Documentación Social*, n.º 127, abril-junio, 2002, pp. 15-44.
- RIMBAU, Cristina. Nuevos planteamientos en los servicios sociales. *Servicios sociales y política social*, n.º 54, segundo trimestre, 2001, pp. 9-23.
- RIST, Gilbert. *El desarrollo: Historia de una creencia occidental*. Madrid: Los libros de la Catarata, 2002.
- RUEDA ESTRADA, José Daniel. Sobre los itinerarios de inserción. *Trabajo social hoy*, n.º 27, primer trimestre, 2000, pp. 66-73.
- RUIZ HUERTA CARBONELL, Jesús; MARTÍNEZ, Rosa. El estado de las fuentes para el estudio de la desigualdad y la pobreza. *Cuadernos de Gobierno y Administración*, n.º 2, primer semestre, especial monográfico, 2000, pp. 107-131.
- SAGET, Catherine. Empleo y reducción de la pobreza en los países en desarrollo. *Revista Internacional del trabajo*, n.º 3, 2001, pp. 281-317.
- SALINAS RAMOS, Francisco. Exclusión social e inserción sociolaboral. *Documentación Social*, n.º 117-118, octubre, 1999 - marzo, 2000, pp. 79-92.
- SALVADOR PEDRAZA, María José. Los retos de la calidad en los Servicios Sociales. *Revista de trabajo social, servicios sociales y política social*, n.º 50, 2.º trimestre, 2000, pp. 27-53.
- SÁNCHEZ GIL FERNÁNDEZ, Paz (coord). *Una propuesta metodológica de diagnóstico del mercado laboral para personas de baja cualificación*. Madrid: Cáritas Española, 2004.



- SANCHO, Jordi. Exclusión social en la sociedad de la información. *Revista de servicios sociales y política social*, n.º 55, tercer trimestre, 2001, pp. 55-67.
- SANDRI, Piergiorgio. M. *Dinero ético: La economía alternativa y solidaria*. Barcelona: Plaza y Janés, 2002.
- SANTOS GONZÁLEZ, Miguel; SANZ HERNANDO, Elena. La medición de la exclusión social. Dos aplicaciones: las rentas mínimas de inserción y las empresas de inserción. *Intervención psicosocial*, n.º 1, 2001, pp. 85-103.
- SANZO GONZÁLEZ, Luis. Algunas ideas para una agenda de investigación sobre la pobreza en España. *Cuadernos de Gobierno y Administración*, n.º 2, primer semestre, especial monográfico, 2000, pp. 187-211.
- SARALEGUI, Jorge. Los estudios de desigualdad, pobreza y exclusión social en el sistema estadístico. Perspectivas en España y Europa. *Cuadernos de Gobierno y Administración*, n.º 2, primer semestre, especial monográfico, 2000, pp. 213-241.
- SEABROOK, Jeremy. *El mundo pobre*. Madrid: Intermón Oxfam, 2004.
- SEBASTIÁN, Luis de. *Capitalismo y democracia en el siglo XXI: nuevas tendencias y nuevos destinos*. Barcelona: Cristianisme i Justicia, 2000.
- SEGOVIA, José Luis (y otros). Exclusión social: moda y modos. *Misión joven*, número 323, diciembre, 2003, número monográfico.
- SERRA, Albert. Una aproximación a la calidad en el ámbito de la Acción Social. Elementos para comprender la calidad. *Documentación Social*, n.º 128, julio-septiembre, 2002, pp. 19-36.
- SUBIRATS, Joan; GOMA, Ricard, (dirs). *Un paso más hacia la inclusión social: generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social* / Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Madrid: Plataforma de ONG's de Acción Social, 2003.
- SUTCLIFFE, Bob. *¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX*. Bilbao: Hegoa, 2002.
- TEZANOS, José Félix. Cambios sociales y exclusión social. *Temas para el debate*, n.º 63, febrero, 2000, pp. 28-31.
- *La sociedad dividida: Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2001.
- Desigualdad y exclusión social en las sociedades tecnológicas. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Asuntos sociales*, n.º 35, 2002, pp. 35-53.



- TORIBIO, Juan José. *Globalización, desarrollo y pobreza*. Madrid: Fundación Codespa, 2002.
- TORTOSA, José María. *El juego global: maldesarrollo y pobreza en el sistema mundial*. Barcelona: Icaria, 2001.
- TORTOSA, José María, (coord). *Pobreza y perspectiva de género*. Barcelona: Icaria, 2001.
- *Mujeres pobres, indicadores de empobrecimiento en la España de hoy* / María Asunción Martínez (y otros). Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA, 2002.
- VAQUERO DEL POZO, Pedro. La inserción laboral de los excluidos. *Documentación Social*, n.º 117-118, octubre, 1999-marzo, 2000, pp. 167-173.
- VÁSQUEZ, Enrique (y otros) Política social: ¿Red de seguridad o trampolín? *Cooperación Sur*, n.º 2, 2001, pp. 4-91.
- VEGA, Tomás. Precariedad y feminización de la pobreza. *Noticias obreras*, n.º 1307, 1-15 marzo, 2002, pp. 19-26.
- VILA, Luis. Política social e inclusión social. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Asuntos Sociales*, n.º 35, 2002, pp. 13-34.
- WACQUANT, Loic. *Las cárceles de la miseria*. Madrid: Alianza, D. L., 2001.
- WEISBROT, Marck (y otros). Los resultados de la globalización 1980-2000: veinte años de descenso en el progreso. *RTS: Revista de Treball Social*, n.º 58, abril-junio, 2003, pp. 253-282.

PÁGINAS WEB

A. Páginas sobre instituciones en España

- En la página de **Cáritas Española** www.caritas.es, sección «la pobreza en España», se pueden consultar las síntesis de los siguientes textos:
 - *La acción social de las personas sin hogar en España*.
 - *Condiciones de vida de la población pobre en España*.
 - *Propuestas de Cáritas al Plan Nacional de lucha contra la exclusión: propuestas desde Cáritas*.
 - *Los rostros de la pobreza en Europa: la necesidad de políticas orientadas hacia la familia* / informe de Cáritas Europa.



- En la dirección de la **Secretaría General de Acción Social** www.mtas.es/SGAS/IncluSocial/PlanNacional/Indice.htm podemos encontrar:
 - *El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2003-2005.*
- Del sitio del **Consejo Económico y Social**, en la sección de publicaciones, www.ces.es/publica/0pubydoc1.htm recuperamos el documento: *Memoria sobre la situación socio-económica y laboral de España 2003.*

De la sección Informes 2001, *La pobreza y exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la Inclusión Social.*
- De la página de la **Fundación Encuentro** www.fund-encuentro.org destacamos el marcador *Datos de la España Social.*
- La **Fundación la Caixa** www.lacaixa.es, en su sección de servicio de estudios, nos ofrece dos posibilidades distintas:
 - su colección de estudios sociales a través de archivos pdf. Últimos títulos de esta serie son: *La pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea. La violencia doméstica. Informe sobre los malos tratos a mujeres en España; La política de vivienda en una perspectiva europea comparada; España ante la inmigración...* etc.
 - la base de datos el *Anuario social de España.*
- A través del enlace del **Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales** podemos conocer las últimas estadísticas sobre la mujer: *La mujer en cifras* www.mtas.es/mujer/mcifras/principa.htm; los datos sobre inmigrantes nos los ofrece la página de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en la sección del Observatorio Permanente de la Inmigración http://dgei.mir.es/general/ObservatorioPermanente_index.html.
- Del **Instituto Nacional de Estadística**, www.ine.es destacamos la actualización de los datos de la Encuesta de Población Activa.

B. Páginas de información europea:

- **Eurostat**, la oficina de estadísticas de la Unión Europea dispone del enlace www.europa.eu.int/comm/eurostat, en cuya sección de Población y condiciones sociales podemos encontrar una síntesis en castellano del informe anual *La situación social de la Unión Europea.*



También podemos bajarnos de esta página los últimos datos estadísticos de la Unión Europea: *European social statistics: Social protection. Expenditure and receipts, data 1992-2001*.

- En la dirección de la Unión Europea www.europa.eu.int/pol/socio/index_es.htm recuperamos la información que, sobre política y protección social, está editando la Unión Europea.
- La **Red Europea de Lucha contra la Pobreza** nos ofrece en su página www.eapn.org toda la información de lo que, en el ámbito de la Unión Europea, se está realizando en el campo de la exclusión social y aquellas iniciativas que la propia red pone en marcha.

C. Páginas de ámbito internacional:

- El **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, www.undp.org, nos ofrece los informes anuales sobre desarrollo humano. Sus últimos títulos han sido:
 - *Informe sobre desarrollo humano 2003: Los objetivos de desarrollo del Milenio, un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza.*
 - *Informe sobre desarrollo humano 2004: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy.*
- El **Fondo de Población de Naciones Unidas**, www.unfpa.org, elabora periódicamente el estado de la población mundial.
- **Cáritas Internationalis**, en su página www.caritas.org, nos ofrece toda la labor que nuestra institución está desarrollando en toda la red internacional.
- El **Instituto del Tercer Mundo**, en la página www.guiadelmundo.org.uy, nos muestra la información actualizada de todos los países en desarrollo.
- El **Banco Mundial** nos indica en su página www.worldbank.org los informes sobre desarrollo mundial:
 - Informe sobre desarrollo mundial 2000/2001: Luchar contra la pobreza.
 - Informe sobre desarrollo mundial 2002: Instituciones para los mercados.
 - Informe sobre desarrollo mundial 2003: Desarrollo sostenible en un mundo dinámico.



— Informe sobre desarrollo mundial 2004: Servicios para los pobres.

- **POVERTYNET** www.worldbank.org/poverty/spanish.htm, red de información y apoyo para el estudio y alivio de la pobreza, nos ofrece en esta dirección una interesante guía de sitios relacionados con el tema de la pobreza.
- **La FAO** en la página www.fao.org/sof/index.en.htm, presenta los informes anuales sobre el estado de la inseguridad alimentaria en el mundo.
- **CONTROL CIUDADANO**, red internacional de organizaciones de ciudadanos que lucha por la erradicación de la pobreza y sus causas. En su dirección www.socwatch.org.uy, publica anualmente su informe, que este año se titula *Miedos y miserias, obstáculos a la seguridad humana*, que aborda las principales dificultades para lograr los objetivos de desarrollo acordados por todos los países del mundo.



Tribuna Abierta

1	Políticas fiscales de lucha contra la pobreza en España. <i>Magda Mercader Prats</i>	145
2	La estrategia europea de la inclusión social. Una perspectiva desde las ONG. <i>Robin Hanan</i>	161
3	Las migraciones en la globalización. <i>Alberto Acosta, Jaime Atienza</i>	179





Políticas fiscales de lucha contra la pobreza en España

Magda Mercader Prats

*Profesora del Departament d'Economia
Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona*

Sumario

1. Introducción.
2. Propuestas de reforma: hacia una estrategia integrada de lucha contra la pobreza.
 - 2.1. Garantizar la universalidad de las RMI en todo el territorio transformándolas en Rentas Mínimas Generalizadas.
 - 2.2. Mejora del subsidio de desempleo y de las pensiones mínimas y no contributivas del sistema.
 - 2.3. Introducir una compensación al empleo como deducción de cuota reintegrable en el IRPF.
 - 2.4. Introducir un subsidio universal por menor de 18 años.
3. Costes de las diferentes políticas y efectos sobre la pobreza: una evaluación a partir de EspaSim.
4. Comentarios finales.
5. Bibliografía.

RESUMEN

Este trabajo tiene por objetivo avanzar en la formulación de propuestas de actuación en la lucha contra la pobreza en España centrándose en aquellas políticas que inciden directamente sobre los recursos económicos de las personas en situación o riesgo de exclusión social. Se analiza toda una serie de propuestas encaminadas a superar los principales déficits del actual entramado protector. Por un lado, se defiende la extensión de los programas de Rentas Mínimas de cada CC. AA. de forma que garanticen el derecho efectivo a una renta mínima garantizada a toda persona en situación de necesidad en el territorio del estado. De forma paralela, se propone un conjunto de medidas destinadas a fortalecer la protección universal e individual, con instrumentos fiscales no ligados a una comprobación de medios ni basados en las cir-

Nota de la autora: Este trabajo es una versión resumida del trabajo elaborado para la Fundación Alternativas. Agradezco la colaboración de Merche Planas y Horacio Levy en la elaboración de EspaSim, así como el acceso a los micro-datos del ECHP facilitado por Eurostat (ECHP/37/00 [13/99]).



cunstancias familiares. En esta línea se defiende la introducción, como deducciones de cuota reintegrables en el IRPF, de un subsidio universal por menor de 18 años y la de una compensación al trabajo en sustitución de las correspondientes deducciones de base en el IRPF actual. Se ofrece una primera valoración de estas propuestas con EspaSim, un modelo integrado de micro-simulación para España.

ABSTRACT

This paper aims at analysing the impact of tax-benefit reform on poverty in Spain. We study a series of policy changes seeking to overcome the main deficits of the tax-benefit system in place. Firstly, we defend the extension of the existing regional minimum income programs so that they guarantee the right to an effective minimum income level of protection to all population in need in the country. In parallel, we suggest the introduction of tax-benefit instruments both individual and universal in character, not related to family circumstances or subject to an income test. In particular, we propose the introduction two refundable income tax-credits: one for each child up to 18 years old and one for workers. EspaSim, a tax-benefit model for Spain, is used in order to study the impact of such measures.



1 INTRODUCCIÓN

Está cada vez más «públicamente» aceptado que en la sociedad española, como en el resto de sociedades del mundo occidental, hay una parte de la población en situación de riesgo de pobreza y exclusión social. Dificultades de acceso al trabajo, carreras laborales cortas, enfermedad, falta de formación, debilitamiento de las redes familiares y sociales, apuros para garantizar el acceso a la vivienda, o la nueva inmigración son algunos de los problemas que se asocian a estas nuevas realidades de pobreza.

Uno de los elementos clave en el diseño de cualquier estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social es la política de garantía de rentas. Los mecanismos tradicionales de garantía de rentas en España, basados en el seguro social (prestaciones contributivas), no han conseguido proporcionar una cobertura adecuada ante las nuevas realidades sociales. La sociedad española del siglo XXI ya no es la del tradicional matrimonio con un cabeza de familia con empleo estable y un salario suficiente.

Poco sorprendente es que el sistema de seguridad social español se haya ido transformando de manera progresiva en un sistema de rentas mínimas: las pensiones y subsidios se establecen cada día más en función de las necesidades que en función de las contribuciones realizadas. En el año 2001, entre 3 y 4 de cada 10 prestaciones públicas tenían como requisito de acceso el superar una comprobación de ingresos, es decir, sólo las podían percibir las personas de baja renta. El mosaico protector asistencial español integra instrumentos de muy diversa naturaleza. La mayoría de los programas asistenciales son competencia del estado y cubren a colectivos concretos (como a los pensionistas a través de las PNC o las pensiones mínimas o los desempleados que satisfacen una serie de requisitos). El último eslabón de la protección social lo cubren los programas de Rentas Mínimas instaurados por las CC. AA. A pesar de que estos programas de rentas mínimas tienen una vocación de cobertura más universal, desde su puesta en marcha a principios de los años noventa, se han convertido en mayoritariamente sistemas residuales con condiciones de acceso que dejan fuera de su cobertura a una parte importante de la población en situación de pobreza extrema. Las excepciones son las CC. AA. del País Vasco y Navarra, donde los programas de Rentas Mínimas



ofrecen una cobertura universal⁽¹⁾. Tal como se ha señalado por muchos autores⁽²⁾, el resultado es que el sistema de protección social en España no consigue garantizar una cobertura universal a la población en situación de riesgo de pobreza y exclusión social. Asimismo, el informe conjunto sobre la integración social presentado por el Consejo y la Comisión Europea (Laeken, 2001) en el que se valora el primer Plan Nacional de Inclusión Social para el periodo 2001-2003, ya se advierte sobre la necesidad de que España garantice una asistencia mínima en todo el territorio nacional.

La falta de cobertura del sistema protector no se ha visto compensada por la creación de nuevas prestaciones dirigidas a los grupos de riesgo. La política fiscal a través del IRPF sigue siendo el principal mecanismo a partir del que se implementa la política de ayuda a la familia o la política de vivienda en nuestro país. Y la política fiscal llevada a cabo con las últimas reformas del IRPF, que entran en vigor a partir del año 1999, no ha contribuido a mejorar la situación para el colectivo de los más desfavorecidos. Los beneficios de los recortes fiscales recientes han aumentado la brecha entre las colas baja y alta de la distribución de ingreso. Ello ha tendido a reforzar el riesgo de pobreza y exclusión social, principalmente porque los más pobres no pueden beneficiarse de la política familiar, ni de la política de vivienda, ni de las ayudas al trabajo asalariado instrumentalizadas a través del IRPF, simplemente porque no tienen suficiente renta. El problema no es menor porque el IRPF es el principal instrumento de política en estos ámbitos.

En ese contexto, en este trabajo se propone y evalúa una serie de reformas encaminadas a mejorar los recursos económicos de la población en situación de riesgo de pobreza y exclusión social en el conjunto del Estado. El objetivo es dar forma concreta a un grupo de propuestas de política contra la pobreza económica y evaluar su impacto sobre la misma.

Se analizan propuestas encaminadas a superar los principales déficits del actual entramado protector. Por una parte, se defiende la extensión de los programas de Rentas Mínimas de las CC. AA. de forma que garanticen el derecho efectivo a una *renta mínima garantizada* (RMG) a toda persona en situación de necesidad en el territorio del Estado. Esta medida acabaría con la actual falta de cobertura del sistema protector ante situaciones de pobreza extrema. Se pretende desvincular esta RMG de los planes de inserción social y laboral y de otras restricciones de acceso actualmente vigentes en los programas de rentas mínimas, incluidas las limitaciones presupuestarias. Se defiende que el Estado sea el responsable del establecimiento y financiación de unos mínimos asisten-

(1) Véase LAPARRA y otros (2002) y SANZO (2002).

(2) Véase AGUILAR y otros (1995), AYALA (2000) o LEVY y MERCADER (2001).



ciales, que las CC. AA. puedan libremente complementar. Se postula que la consolidación de una última red de protección a través de una RMG debe ir acompañada de una mejora de las prestaciones mínimas del sistema actual, especialmente del subsidio de desempleo y las pensiones mínimas y no contributivas, para evitar la fusión de estos programas con el de la RMG propuesta. Por otro lado, se plantea un conjunto de medidas destinadas a fortalecer la *protección universal e individual*, con instrumentos fiscales no ligados a una comprobación de medios ni basados en las circunstancias familiares. En esta línea se propone la introducción de un *subsidio universal por menor de 18 años* y la introducción de una *compensación al trabajo* en sustitución de las correspondientes deducciones de base en el IRPF actual. Se preconiza la introducción de estos elementos como *deducciones de cuota reintegrables en el IRPF*. Se trata de propuestas simples que incrementan la transparencia del actual sistema de imposición y prestaciones.

Se ofrece una valoración del impacto potencial sobre la pobreza monetaria de estas medidas a través de EspaSim, un modelo de micro simulación de imposición y subsidios para España. EspaSim, tomando en cuenta la información contenida en micro datos procedentes del Panel de Hogares de la Unión Europea, representativos de individuos y hogares españoles, permite simular el impacto que diferentes escenarios de política de impuestos y subsidios tendrían sobre el presupuesto público y la pobreza. EspaSim es un instrumento útil para valorar las propuestas planteadas por tratarse de un modelo integrado de impuestos y prestaciones económicas que contiene información detallada sobre los subsidios asistenciales. El sistema impositivo y de subsidios que se toma como referencia en este análisis es el existente en España el año 2001.

El establecimiento de objetivos concretos en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y cuantificados es cada día más importante. Cabe recordar que desde la aprobación en la Cumbre de Niza, en diciembre del año 2000, del método de coordinación abierta como instrumento de política social a escala Europea, el Reino de España dispone de su Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAin. II plan actualmente vigente para el bienio 2003-2005). Se trata de un documento en el que se declaran los objetivos nacionales en la lucha contra la exclusión social y se detallan las políticas y las dotaciones presupuestarias correspondientes. Este documento concreta, pues, el compromiso de España frente a la Unión Europea en este campo de la acción pública. Una de las críticas que el I Plan Nacional recibió por parte de la Comisión Europea fue la de la falta de objetivos cuantificados. Las propuestas y estimaciones que se ofrecen en este trabajo pretenden avanzar en esa falta de concreción, que también caracteriza el II Plan vigente.



Dado el consenso existente hoy de reservar el concepto de pobreza (o riesgo de pobreza) a la pobreza en su dimensión *monetaria y relativa*, es decir, al hecho de disponer de una cantidad insuficiente de recursos económicos en nuestra sociedad, puede decirse que el trabajo que se presenta se limita al análisis de políticas de lucha contra la pobreza. El enfoque adoptado es inevitablemente parcial en lo que se refiere a la exclusión social. A pesar de la importancia que los aspectos monetarios puedan tener en cualquier política de lucha contra la exclusión social, es claro que la exclusión social va más allá de la simple falta de recursos. El carácter *multidimensional* y de *proceso* de la exclusión social requiere un análisis mucho más amplio que el que aquí se desarrolla. Además, las propuestas han sido elaboradas con una visión deliberadamente «conservadora», en el sentido de que se plantean «sin incremento de recaudación». En relación con el gasto social en el conjunto de la Unión Europea, el gasto en protección social en la última década en España se ha reducido, por lo que todavía existe margen para incrementar la presión fiscal y financiar programas más ambiciosos que los que se evalúan en este trabajo. Finalmente, debe enfatizarse que las propuestas planteadas sólo pretenden ser ilustrativas de lo que a nuestro juicio deberían ser algunas de las direcciones de cambio en la política de lucha contra la pobreza. Cómo reformar el entramado protector no es una tarea simple en el contexto Español, donde las responsabilidades en el modelo de protección social y diseño impositivo son compartidas entre la administración central y las comunidades autónomas, con diferencias significativas entre los territorios bajo el régimen fiscal común y los sistemas forales. Además, cualquier tentativa de reforma integrada requeriría plantear más a fondo qué papel debe jugar el seguro social con respecto a otros modelos de garantía de renta basados en la asistencia social o en una renta básica universal. Estos son temas que requerían un análisis mucho más a fondo que el que aquí se presenta. El análisis tampoco aborda aspectos cruciales relacionados con la gestión y administración de un programa de Renta Mínima Generalizada, como el que se propone.

2 PROPUESTAS DE REFORMA: HACIA UNA ESTRATEGIA INTEGRADA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

2.1. Garantizar la universalidad de las RMI en todo el territorio transformándolas en Rentas Mínimas Generalizadas

Un primer paso en el combate de la pobreza extrema sería garantizar el derecho efectivo a una RMG en todo el territorio que asegurara un ingreso



mínimo a cualquier persona en situación de necesidad. Debería tratarse de una última red protectora que garantizara una prestación universal **sólo** condicional a comprobación de medios.

El derecho de todo ciudadano en situación de necesidad a una renta mínima debería ser una prioridad en el diseño de la protección social. La propia Constitución Española en este sentido proclama que «los poderes públicos mantendrán un régimen público de prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad» (CE, art. 41). Es, pues, importante estudiar una reforma fundamentada en la universalización del actual sistema de rentas mínimas para el conjunto del estado, basadas en el derecho, sin contraprestación alguna para los colectivos de riesgo. Varias organizaciones sociales han apoyado este tipo de propuesta. Véanse, por ejemplo, las propuestas realizadas por Cáritas Española en la elaboración del I Plan Nacional a favor de la Inclusión Social con mociones mucho más ambiciosas en todas las dimensiones de la exclusión que las finalmente incluidas en el plan nacional aprobado por el gobierno. Véase Cáritas (2001). Los distintos informes del CES (2001, 2003) también señalan la necesidad de abordar una regulación de contenidos mínimos de los programas de rentas mínimas de inserción.

¿Cómo podría garantizarse este derecho en el conjunto del estado español? El camino natural sería que las diferentes CC. AA. desarrollaran sus legislaciones de forma a ampliar la cobertura de sus programas actuales, de manera que quedara garantizada una cobertura universal de los más necesitados en todo el territorio. La administración central podría jugar un papel importante en la financiación, así como en el establecimiento de unos «mínimos» que las CC. AA. deberían cumplir a la hora de concretar sus programas (cobertura universal, cuantías mínimas, etc.). Estos **mínimos** no deberían limitar en ningún caso las iniciativas de las CC. AA. en este campo; garantizados los mínimos, las CC. AA. deben seguir teniendo flexibilidad para desarrollar sus propias políticas e iniciativas adaptadas a sus realidades, consolidando una estrategia descentralizada de lucha contra la pobreza en el territorio⁽³⁾.

2.2. Mejora del subsidio de desempleo y de las pensiones mínimas y no contributivas del sistema

El establecimiento de una RMG en el conjunto del territorio plantea la cuestión de la necesaria integración de esta regulación con la que afecta al resto de

(3) Para garantizar la convergencia en el territorio el Estado podría implementar al contexto español un método similar al de coordinación abierta vigente a escala europea. Véase ATKINSON (2001).



prestaciones asistenciales. ¿Tendría sentido mantener programas como el subsidio de desempleo, las pensiones no contributivas o las pensiones mínimas o, en cambio, debería producirse una fusión de éstos en la RMG? Uno podría pensar que una fusión podría ser deseable puesto que permitiría acabar con los problemas de falta de integración y coherencia, así como con las inequidades horizontales que los actuales programas asistenciales generan. Sin embargo, la fusión a un único programa podría conllevar sobrecargar este tipo de protección⁽⁴⁾. La experiencia internacional muestra que un programa de RMG, como el propuesto, sería un buen instrumento de lucha contra la pobreza extrema, pero no puede esperarse que sea la solución a todos los problemas. No debe olvidarse que seleccionar a través de la comprobación de medios tiene costes que van mucho más allá de los estrictamente presupuestarios⁽⁵⁾.

Una de las ventajas del actual modelo español de asistencia social es que el vínculo de la prestación asistencial con el sistema contributivo (es el caso de los complementos de mínimos o del subsidio de desempleo) y con la vejez o la invalidez garantiza menores posibilidades de fraude en la asignación de estas prestaciones. Los perceptores tienden a pensar en la prestación más como un derecho del seguro social que como una asistencia social. Los programas gozan así de una gran aprobación social, precisamente por el relativamente escaso error de inclusión. La fusión de todos estos programas en un único programa podría significar un deterioro del vínculo necesidad-derecho y un aumento notable de los costes asociados a la selección vía ingresos.

Por este motivo, defendemos que desde la administración central se refuercen y racionalicen los mínimos asistenciales existentes (subsidio de desempleo y pensiones mínimas y no contributivas), a la vez que el acceso a la asistencia social (incluida la RMG) vaya acompañado de un criterio más uniforme y justo en el control de recursos de los perceptores⁽⁶⁾.

2.3. Introducir una compensación al empleo como deducción de cuota reintegrable en el IRPF

Otra de las dificultades importantes en la implementación de un programa de RMG, como el descrito, que debe ser tenida en cuenta a la hora de garantizar su éxito, es conocer el alcance de los efectos de desincentivo que va a gene-

(4) Véase ATKINSON (1991) en relación a esta tema.

(5) Los costes de selección vía ingresos son los asociados a los falsos positivos (los que no deberían percibir la prestación pero la perciben). El problema del fraude no se puede subestimar en el caso español. Y los asociados a los falsos negativos (los que deberían recibir la prestación, pero no la reciben). Éste es el conocido problema del *non-take-up*, muy estudiado en el contexto europeo.

(6) En este sentido véase BALIDINI y otros (2002), donde se valora la reciente experiencia Italiana en esta dirección.



rar en el mercado de trabajo, a través de cambios en el comportamiento de los individuos, particularmente con relación a la oferta de trabajo. Estos efectos son especialmente relevantes para las personas con rentas muy cercanas a la renta que da derecho a la prestación. Algunos ejemplos de los efectos desincentivadores que puede causar un programa en el mercado de trabajo de estas características pueden ser ilustrativos: un trabajador cuya renta del trabajo se sitúe justo por encima de la RMG puede decidir dejar de trabajar para percibir el subsidio, o un desempleado puede reducir significativamente su intensidad de búsqueda de empleo en presencia de la prestación. Estos efectos se conocen en la literatura como *trampa de la pobreza* o *del desempleo*. Previsiblemente, estos efectos desincentivo crecerán con el valor de la RMG.

Un modo de hacer menos probable el efecto desincentivador es considerar sólo una parte de la renta del trabajo en el cómputo de los ingresos sujetos a comprobación. Por ejemplo, en el País Vasco, la ley del año 2000 establece que para tener acceso a la prestación sólo se tome en cuenta el 75 por ciento de las rentas del trabajo obtenidas. Esta medida garantiza que la renta disponible crezca con las horas trabajadas, suavizando el problema de la trampa de la pobreza.

Una forma alternativa de introducir este incentivo al empleo es a través del IRPF. De hecho, en la actual legislación ya existe una bonificación al empleo por cuenta ajena, puesto que los trabajadores por cuenta ajena tienen derecho a deducirse hasta 3.005 euros al año en su base impositiva, en concepto de Rendimientos del Trabajo por Cuenta Ajena. Como ya se ha señalado, al implementarse a través del IRPF, los trabajadores con bajos salarios no pueden beneficiarse de forma efectiva de los ahorros impositivos derivados de esta deducción. Además, dado que la escala de gravamen es progresiva, esta deducción en la base comporta ahorros impositivos superiores para las rentas salariales altas que para las rentas salariales bajas.

Para evitar las trampas que suponen tanto la introducción de una RMG como la deducción de base para los bajos salarios, y dar unidad a ambas medidas fiscales que afectan al empleo, se propone introducir una compensación al empleo como deducción de cuota reintegrable en el IRPF. Se trata de una deducción con carácter individual que recibirían todos los trabajadores con remuneraciones del trabajo por debajo de un umbral máximo de salario bruto. Esta deducción de cuota reintegrable sería equivalente a un pago anual por trabajador, que complementaríase sus rentas y beneficiaría tanto a los trabajadores por cuenta propia como a los trabajadores por cuenta ajena. Existen instrumentos similares en países de nuestro entorno. Existen medidas similares en otros países, como la *prime pour l'emploi*, introducida recientemente en Francia,



aunque lo que distingue nuestra propuesta es el carácter individual y universal de la compensación que beneficiaría a todo trabajador.

Para hacer la propuesta viable financieramente, se propone que esta prima al empleo se costee de inicio con la deducción de base del IRPF correspondiente a los Rendimientos del Trabajo por Cuenta Ajena. Se trataría sólo de aquella parte de la deducción que beneficia a los trabajadores por cuenta ajena, sin alterar la que beneficia a los preceptores de prestaciones públicas. Por cuestiones de viabilidad económica, se considerará una prima que excluye a los trabajadores con remuneraciones altas.

2.4. Introducir un subsidio universal por menor de 18 años

Existe un consenso importante entre los analistas de los programas de protección social acerca de que un subsidio universal por hijo debe ser una piedra angular de cualquier estrategia de lucha contra la pobreza. De hecho, España es, junto con los países del sur de Europa, una de las naciones en que este tipo de subsidios está menos desarrollado. En esta línea se propone introducir un subsidio universal a todo menor de 18 años, otorgado al padre y/o madre del menor independientemente del nivel de recursos de la unidad familiar (sólo condicional a la edad del menor).

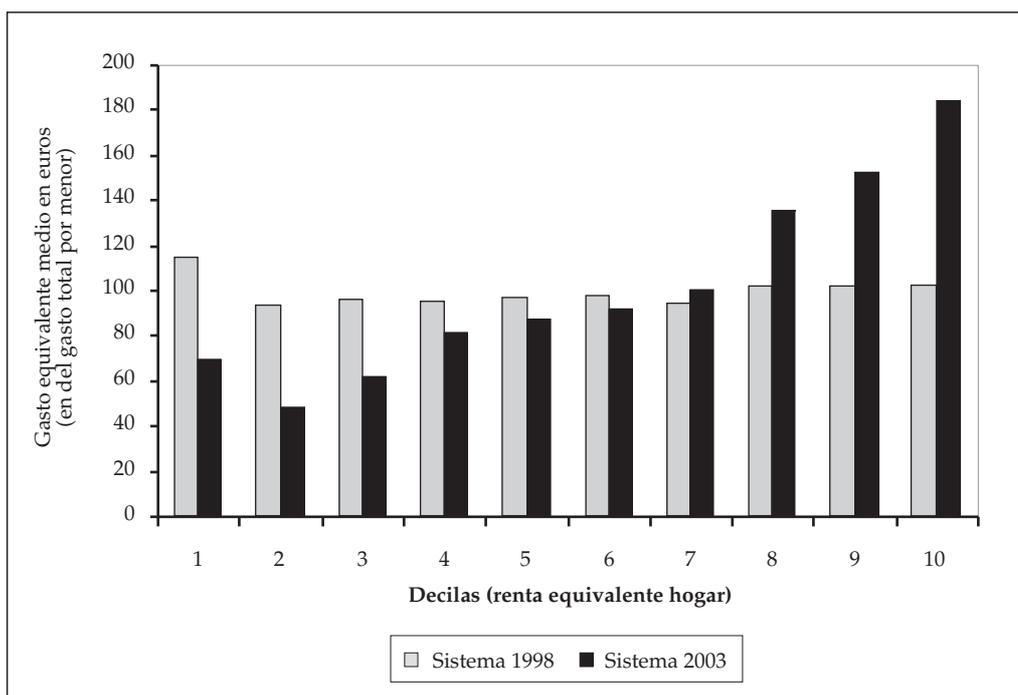
¿Puede ser un subsidio universal más eficiente en la lucha contra la pobreza que nuestro actual sistema de ayuda a las familias con menores a cargo? La respuesta a esta pregunta es claramente afirmativa. Actualmente en España el principal instrumento fiscal de ayuda a la familia es el IRPF a través de las deducciones de base por hijo (mínimo familiar por descendiente). Además, las familias con hijos y bajos recursos reciben la prestación asistencial por hijo a cargo de 291 euros anuales.

A pesar de la aceptación pública que ha tenido el mínimo vital familiar en nuestro país, se trata de un instrumento fiscal muy costoso con un impacto redistributivo muy limitado. Es verdad que el sector público se gasta hoy más en ayudas a la familia que gobiernos anteriores, pero lo hace con una política fiscal que beneficia más a las familias con hijos en la cola alta de la distribución de la renta, excluyendo o dejando de lado en buena medida a la población en situación de riesgo de pobreza y exclusión social. Levy (2003) valora la política de ayuda a los hogares con menores en los escenarios fiscales de 1998 y 2003. En el Gráfico 1 se presentan sus estimaciones del gasto medio por menor y decila con respecto al gasto medio total de cada año. Obsérvese que si en 1998 la proporción del gasto realizado en este concepto era más o menos igual para las



diferentes decilas de renta, en 2003 la proporción del gasto que reciben las decilas más altas casi triplica el correspondiente a las más bajas. Ya se han señalado las causas que están detrás de este cambio en la tendencia. Los más pobres están excluidos de los beneficios del mínimo familiar por descendiente y, dada la estructura de la tarifa impositiva, estos beneficios crecen con el nivel de renta de los contribuyentes. En otras palabras, si bien el gasto por menor prácticamente se ha doblado (en términos de renta neta disponible de las familias) entre estos dos años, los grupos con un mayor riesgo de pobreza y exclusión social han quedado al margen de este incremento y reciben en el 2003 una parte mucho más pequeña del gasto total que la que va a manos de los hogares en la cola alta de la distribución. No parece que la política gubernamental haya conseguido los objetivos fijados en el PNAin para el bienio 2001-2003 en relación con la protección social a favor de los menores.

Gráfico 1. Gasto medio por menor por decilas (en porcentaje del gasto medio total por menor). Sistemas años 1998 y 2003



Fuente: Levy (2003)

La única forma de que los beneficios fiscales lleguen a toda la población, y no sólo a la población contribuyente, es que las deducciones del IRPF tengan la forma de deducciones reintegrables de cuota. Un buen ejemplo de este tipo de



instrumento es la recientemente introducida deducción de cuota reintegrable por madre trabajadora con hijos menores de 3 años, que es el primer instrumento que se introduce en la legislación del IRPF que tiene una cobertura universal: son **todas**⁽⁷⁾ las madres trabajadoras con hijos menores de 3 años las que tienen derecho a esta deducción de cuota reintegrable. Las madres pueden solicitar 100 euros al mes por hijo o deducirse de su cuota del IRPF 1.200 anualmente. Nuestra propuesta es extender esta deducción de cuota reintegrable a todos los menores de 18 años, independientemente del estatus laboral de la madre. A todos los efectos, esta deducción es equivalente a un subsidio universal por menor o a una renta básica por menor.

Inicialmente, se propone financiar esta política a través de la eliminación del mínimo familiar por descendiente y de la prestación asistencial por hijo a cargo (prestación por hijo), de manera que se garantice la neutralidad presupuestaria.

3 COSTES DE LAS DIFERENTES POLÍTICAS Y EFECTOS SOBRE LA POBREZA: UNA EVALUACIÓN A PARTIR DE ESPASIM

El Cuadro 1 ilustra el efecto sobre el coste y el nivel de pobreza de algunas de las políticas propuestas a partir de la utilización de EspaSim, un modelo de micro-simulación de imposición y subsidios para España⁽⁸⁾. La política de base a partir de la que se evalúan las propuestas de reforma planteadas es el año 2001. Véase Mercader (2003) para los detalles en el establecimiento de las políticas evaluadas, así como para el detalle de las metodologías adoptadas en la evaluación.

La cuantía de la RMG evaluada es de 3.526,38 euros al año para una persona sola. Éste es el valor de las pensiones no contributivas de jubilación en el año base de nuestras simulaciones. Esta cuantía mínima se incrementaría con el número de miembros en el hogar de acuerdo con la escala de equivalencia utilizada en el País Vasco: 33 por ciento para el segundo miembro, un 13 por ciento para el 3^{er} y 4^o miembro y 6,5 por ciento para el 5^o. La cuantía máxima que podría percibirse es de 5.818,52 euros, para hogares con más de 5 miembros. La idea es que todas las CC. AA. deberían garantizar al menos una RMG con estos parámetros, pudiendo libremente complementarlos.

En los cálculos que se exponen, la unidad de análisis utilizada para la comprobación de medios es el hogar. La RMG asigna a cada hogar la diferencia entre la cuantía de la *renta mínima garantizada* y la renta disponible del hogar

(7) De hecho, son prácticamente todas, puesto que se excluye a las que no han cotizado suficiente.

(8) EspaSim es un programa informático de libre acceso a través de la red. Para más detalles véase <http://selene.uab.es/espasim>.



procedente de otras fuentes. Se trata, por lo tanto, de una prestación de cobertura universal a la población de hogares de más bajos recursos.

¿Cuáles son los efectos de la introducción de una RMG sobre la pobreza? En el Cuadro 1 se incluyen 3 índices de pobreza que permiten tomar en cuenta tres dimensiones de este fenómeno: el porcentaje de personas con rentas inferiores al umbral de pobreza, la intensidad y la severidad de la misma. Estos tres índices se calculan para dos umbrales de pobreza: el 30 y el 60 por ciento de la renta mediana. El primero de estos umbrales corresponde a 3098,09 euros al año, mientras que el segundo es igual al doble de esta cuantía, 6.178,17 euros año. Tal como revela el Cuadro 1, la introducción de una RMG (política 1) permitiría reducir la pobreza extrema pero no sería suficiente para erradicarla completamente. Aunque el porcentaje de pobres extremos se reduce sólo de un 4,4 a un 3,9, la intensidad de la pobreza y, sobre todo, la severidad de la misma se reducen de manera mucho más considerable. La población beneficiaria de esta política se concentra en la primera decila de la escala de renta.

¿Cuáles son los efectos de complementar esta RMG con una bonificación al empleo introducida como deducción de cuota reintegrable a todo trabajador remunerado, ya sea trabajador por cuenta ajena o trabajador independiente?

Esta prima beneficiaría a 9,3 millones de trabajadores con rentas del trabajo inferiores a los 21.158,18 euros (esto equivale al 70 por ciento de los trabajadores) y costaría 4,304 millones de euros, que es poco menos de lo que cuesta la deducción de base por rendimientos del trabajo por cuenta ajena en el IRPF abonada a los contribuyentes asalariados. Es por ello que el coste de la política 2 es inferior al de la política 1 como veremos a continuación.

Tal como se ilustra en el Cuadro 1 el coste neto de esta política (política 2) es de 131,7 millones de euros. Esta política comporta una redistribución substancial desde trabajadores con remuneraciones elevadas hacia trabajadores de baja-media remuneración (el Gini se reduce de 33 a 31,7) y los niveles de pobreza extrema como el riesgo de pobreza mejoran significativamente, eliminándose la severidad de la pobreza y reduciéndose el riesgo de pobreza en 1,5 puntos.

En la política 3 se combina los efectos de la política 2 con la introducción de un subsidio universal por menor de 18 años como deducción de cuota reintegrable en el IRPF financiada con el mínimo familiar por descendiente y la prestación por hijo a cargo.

El coste en términos recaudatorios del actual mínimo familiar por descendiente en el IRPF es de unos 3 mil millones de euros que, junto con la presta-



ción asistencial por menor, permiten costear una prestación universal de 440 euros a los más de 7,8 millones de menores de 18 años. Esta prestación consigue que la recaudación bajo el escenario de política 3 no conlleve ningún coste recaudatorio con respecto al sistema actual.

Los efectos de esta política (política 3) sobre el coste y la pobreza monetaria se recogen en el mismo Cuadro 1. Sin alterar la recaudación, la política 3 consigue prácticamente eliminar la pobreza extrema y reducir el riesgo de pobreza de manera significativa. Con respecto al sistema del 2001, el riesgo de pobreza se reduce en 2 puntos de porcentaje.

Cuadro 1. Efectos sobre la pobreza monetaria y la desigualdad de diferentes escenarios de política

	Sistema 2001	Política 1	Política 2	Política 3
Riesgo de pobreza Umbral : 6.178,17 euros año				
Porcentaje de pobres	20,5	20,5	18,8	18,3
Déficit de pobreza (FGT1)	6,4	5,8	5,2	4,7
Severidad (FGT2)	3,1	2,3	2	1,7
Pobreza severa Umbral: 3.098,09 euros año				
Porcentaje de pobres	4,4	3,9	2,7	1,1
Déficit de pobreza (FGT1)	1,5	0,4	0,2	0,1
Severidad (FGT2)	0,9	0,1	0	0
Gini	33	32,6	31,7	31,2
Coste neto en millones euros	0	657,7	131,7	0

Fuente: elaboración propia con EspaSim. Nota:

- (1) Política 1: introducción de una RMG por hogar de cuantía 3.526,38 para el primer adulto, complementos sistema de Euskadi, prueba de ingresos basada en renta neta de IRPF y cotizaciones sociales.
- (2) Política 2: política 1 más compensación al empleo financiada a través de la eliminación de las deducciones de base del trabajo por cuenta ajena en el IRPF.
- (3) Política 3: política 2 más sustitución del Mínimo familiar por descendiente y prestación por hijo a cargo por una deducción reintegrable por menor de 18 años de 440 euros al año.

4 COMENTARIOS FINALES

En este trabajo se han analizado, se han planteado y evaluado algunas propuestas de reforma integral encaminadas a mejorar los recursos económicos de



la población en situación de pobreza y exclusión social. Los resultados con relación a la eficacia de las medidas propuestas son muy claros en lo que se refiere a su potencialidad para combatir situaciones de pobreza extrema. El conjunto de medidas propuestas consigue, sin coste alguno, erradicar el problema de la pobreza extrema y reducir el riesgo de pobreza en 2 puntos de porcentaje, acercando a España al nivel de la media comunitaria.

5 BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, M.; GAVIRIA, M.; LAPARRA, M. *El pez y la caña. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas, 1989-1994*. Madrid: 1995, Fundación Foessa, Colección de Estudios.
- AYALA, L. *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*, Madrid: 2000, Consejo Económico y Social, Colección Estudios.
- ATKINSON, A. B. La lucha contra la pobreza: ¿Hacia un patrón de pobreza europea?, en *Desigualdad, redistribución y bienestar: una aproximación a partir de la micro simulación de reformas fiscales*, Labeaga y Mercader (coord.), Madrid: 2001, Instituto de Estudios Fiscales.
- ATKINSON, A. B. *The Social Safety Net*, Welfare State Programme, Number WSP/66, STICERD, London: 1991, London School of Economics.
- BALIDINI, M.; BOSI, P.; TOSO, S. Targeting welfare in Italy: old problems and perspectives on reforms, *Fiscal Studies*, vol. 23, n.º 1, pp. 51-75, Londres: 2002.
- CÁRITAS. Plan Nacional para la Inclusión Social, Propuestas de Cáritas, junio, 2001, *Documento de Trabajo*. Madrid: 2001, Cáritas.
- CES. Consejo Económico y Social. La pobreza y la exclusión social: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social, *Colección Informes*, Informe 2/2002, CES, Madrid: 2001.
- CES. Consejo Económico y Social. Informe sobre el proyecto del plan nacional de inclusión social para el periodo 2003-2005, *Colección Informes*, Informe 1/2002, CES, Madrid: 2003.
- LAPARRA, M.; AGUILAR, M.; LIBERAL, B.; PÉREZ, B.; CORRERA, C.; El impacto de las rentas mínimas en el espacio social de la exclusión social a partir del caso de Navarra, en Moreno L. (comp.) *Pobreza y exclusión: la última red de protección social*, Madrid: 2002, CSIC Politeya.
- LEVY, H. Child-targeted tax-benefit reform in Spain in a European context: a microsimulation analysis using EUROMOD, *EUROMOD Working Paper*, EM2/03, Cambridge: 2003. Disponible en <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod3.htm>.



LEVY, H.; MERCADER PRATS, M. Eficacia y eficiencia de los subsidios asistenciales en la lucha contra la pobreza en España. El sistema actual y alternativas de reforma basadas en el establecimiento de una Renta Mínima Garantizada. Trabajo presentado en *Políticas públicas y redistribución de la renta*, Fundación BBVA, de próxima aparición. Disponible como documento de trabajo del Departament d'Economia Aplicada en <http://selene.uab.es/dep-economia-aplicada/wp/wpdea0301.pdf>, 2001.

MERCADER PRATS, M. Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: Una valoración con EspaSim, Documento de Trabajo 34/2003, Fundación Alternativas, 2003, disponible en www.fundacionalternativas.com/laboratorio.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, *Plan Nacional para la Inclusión Social en el Reino de España*, MTAS, Madrid: junio 2001-junio 2003.

SANZO, L. La política de lucha contra la pobreza en Euskadi, Contenido y resultados. Trabajo presentado en el II simposio de la red renta básica, Vitoria-Gasteiz: 2002.



La estrategia europea de la inclusión social. Una perspectiva desde las ONG⁽¹⁾

Robin Hanan

Director de EAPN Irlanda, la red irlandesa de lucha contra la pobreza (EAPN), y presidente del grupo de seguimiento de la inclusión social en EAPN. Fue director de Comhlámh, una asociación de voluntariado basada en la justicia y la educación para el desarrollo global en Irlanda.

Sumario

1. La estrategia, sus objetivos y los Planes para la Inclusión Social.
2. Fondo y contexto.
3. Evaluación de la estrategia.
 - 3.1. Fuerzas de la estrategia.
 - 3.2. Logros de la estrategia.
 - 3.3. Debilidades de la estrategia.
4. Desarrollo de la estrategia en el ámbito de la UE.
5. Desafíos a la estrategia europea de la inclusión.
6. Consolidación de la estrategia.
 - 6.1. En el nivel nacional.
 - 6.2. En el ámbito europeo.
7. Conclusión.

RESUMEN

Este artículo muestra la visión de la red de la pobreza (EAPN) sobre la estrategia europea de la inclusión social, que ahora está en su quinto año. El autor argumenta que la estrategia ha sido eficaz al centrar la atención política en la lucha contra la pobreza y en proveer de información para las políticas nacionales frente a la pobreza.

Sin embargo, no ha movilizado voluntad política ni los recursos para alcanzar su objetivo, «para tener un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza» en la UE antes de 2010. La estrategia necesita ser reforzada para orientarla hacia su objetivo.

ABSTRACT

This article outlines the views of the European Anti Poverty Network (EAPN) on the European Social Inclusion Strategy, which is now entering its fifth year. The author argues that the

(1) Este artículo se desarrolla a partir de una ponencia entregada por Robin Hanan en un seminario sobre la consolidación de la estrategia social en Dublín, mayo de 2004. La ponencia fue utilizada posteriormente como base de un documento de posición adoptado por EAPN y disponible en www.eapn.org.



strategy has been effective in focussing political attention on the fight against poverty and in providing information on national approaches to anti-poverty policy.

It has not, however, mobilised then political will or the resources to meet the strategy's objective 'to make a decisive impact on the eradication of poverty' in the EU by 2010. The strategy now needs to be reinforced to put it back on target.



La estrategia europea de inclusión social fue fijada en el movimiento por el Consejo Europeo de Lisboa (marzo, 2000), como parte de la «agenda de Lisboa», como una estrategia a diez años para modernizar el modelo social y económico de la UE. El Consejo reconoció que los niveles de la pobreza en la Unión Europea eran inaceptablemente altos y acordó una estrategia para «producir un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza» antes de 2010.

El método adoptado es el «Método de Coordinación Abierta» usado por la estrategia europea del empleo desde la cumbre de Luxemburgo de 1997.

1 LA ESTRATEGIA, SUS OBJETIVOS Y LOS PLANES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

La estrategia implica:

1. Cuatro objetivos comunes, acordados por el Consejo de Europa de Niza (diciembre, 2000).
2. Planes nacionales contra la pobreza y la exclusión social (conocidos «Planes para la Inclusión Social – PNAIN»), que se elaborarían por cada país para alcanzar estos objetivos.
3. Un sistema de «revisión entre pares», realizando una evaluación de los planes nacionales y un intercambio de ejemplos de «buenas prácticas», con informes conjuntos sobre los planes para la inclusión.
4. Adopción de un número de indicadores comunes.
5. Un esquema de financiación para medidas de apoyo al programa, llamado el «programa social de la exclusión» (SEPT).

Los objetivos comunes son claros y relativamente ambiciosos, aunque no se cuantifica ninguno de ellos. Se agrupan bajo cuatro títulos:

1. «Facilitar la participación en el empleo y tener acceso a todos los recursos, derechos, bienes y servicios». Este objetivo se ocupa del acceso a un empleo de calidad y a los derechos en áreas tales como protección social



adecuada para «vivir la vida con dignidad», la renta, la vivienda, la salud, la educación, etc.

2. «Prevenir los riesgos de la exclusión». Esto incluye el acceso a las nuevas tecnologías, prevenir particularmente la exclusión de las personas discapacitadas, evitar problemas tales como el endeudamiento, y promover la solidaridad familiar *«en todas sus formas»*.
3. «Ayudar a los grupos más vulnerables». Trata de prevenir la exclusión de los que se encuentran en mayor riesgo de pobreza persistente, de promover la integración, la acción en la infancia y en las *«áreas marcadas por la exclusión»*.
4. «Movilizar a todos los agentes». Se trata de promover, de acuerdo con las prácticas nacionales, la participación y la capacidad de expresión de las personas en situación de exclusión, mayor coordinación de los gobiernos nacionales y locales, y también la participación de las organizaciones no gubernamentales y de los interlocutores sociales.

Los antiguos 15 Estados miembros de la UE adoptaron Planes para la Inclusión social por dos años en 2001 y 2003.

Los 10 nuevos Estados miembros, que se incorporaron a la UE en mayo de 2004, adoptaron planes bianuales en 2004. Para prepararse para esto, habían acordado «memorandos comunes de la inclusión» (JIMs) con la Comisión Europea a finales de 2003. En ellos fijaron los retos y las prioridades para la lucha contra la pobreza, y fueron importantes para la elaboración de los programas del Fondo Social Europeo en esos países.

Para que la siguiente ronda de los planes comience de forma conjunta en todos los Estados miembros en 2006, se acordó ampliar los 15 planes en los antiguos países de la UE por un año, con una «actualización ligera» en 2005-2006.

2 FONDO Y CONTEXTO

La adopción de la estrategia europea de la inclusión social marca un paso adelante importante en la respuesta a la pobreza, después de un periodo del estancamiento.

Anteriormente, las estrategias principales de nivel europeo contra la pobreza estaban centradas en los «programas de pobreza». El primer programa frente a la pobreza («Pobreza 1»), funcionó entre 1975 y 1980. Fue un programa experimental de aprendizaje, con mini-proyectos e investigación, financiados en los nueve Estados miembros.



El segundo programa de la pobreza («Pobreza 2»), entre 1985 y 1989, intentó recoger experiencias en la lucha contra la pobreza de forma más sistemática y promovió la acción a través de un número de temas, tales como la acción urbana y rural, la acción con grupos marginados, los jóvenes en riesgo, las familias monoparentales.

El programa «Pobreza 3», entre 1989 y 1994, se concentró en tres temas: pobreza urbana, pobreza rural e innovación. También introdujo el concepto de «partenariado» entre las Administraciones públicas y las ONG para abordar problemas concretos.

Muchos esperaban que hubiese continuado un nuevo programa («Pobreza 4»). La Comisión Europea, bajo presidencia de Jacques Delors, preparó un programa que se concentraba más en iniciativas políticas contra la pobreza. Hubo debates acerca de la acción política coordinada contra la pobreza, y también acerca de la armonización de los sistemas de bienestar social para establecer redes a nivel europeo de protección contra la pobreza.

El programa «Pobreza 4» fue vetado por Alemania, bajo del canciller Kohl. Y fue reforzado por las acciones legales iniciadas por Alemania y por Gran Bretaña contra la Comisión Europea. Argumentaron con éxito que la acción contra la pobreza excedía las competencias legales de la Unión Europea.

Esto fue rectificado parcialmente por el tratado de Ámsterdam que autorizó la UE para actuar contra la exclusión social y permitió que se tomaran las decisiones de Lisboa y de Niza para la estrategia de la inclusión social. Aunque no fue aceptada la idea de objetivos específicos para la reducción de la pobreza, promovidos por la Comisión; pero los objetivos adoptados son, sin embargo, ambiciosos en alcance y están situados en el contexto de la política económica del conjunto de la UE.

3 EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA

3.1. Fuerzas de la estrategia

La red de la pobreza —EAPN— había argumentado durante muchos años la necesidad de una lucha integral y coordinada contra la pobreza a nivel de la UE. Y dio la bienvenida a la estrategia para la inclusión social y, a pesar de la carencia de dinamismo en su desarrollo, todavía se sigue apostando por ella.

Algunas de las fuerzas de la estrategia incluyen:

1. *Compromiso político.* La estrategia fue acordada por todos los Primeros Ministros y sus equivalentes de los Estados miembros de la UE en el



Consejo Europeo, con el objetivo de «tener un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza» antes de 2010.

2. *Planteamiento integral.* Como uno de los tres pilares de la estrategia de Lisboa para modernizar el modelo económico y social de la UE, la inclusión social se sitúa, por lo menos en principio, de forma decidida en el centro de las políticas de la UE. La estrategia incluye requisitos implícitos y explícitos de que el empleo y las estrategias económicas promueven los objetivos de la inclusión social. Esto requiere un planteamiento de todos los gobiernos, de todos los estados.
3. *Objetivos ambiciosos.* Los objetivos para la lucha contra la pobreza y la exclusión social, adoptados en el consejo de Niza, son ambiciosos e integrales.
4. *Los derechos y los temas transversales.* Dentro de los objetivos y de las directrices para los planes de acción nacionales para la inclusión, el énfasis en los derechos y en la necesidad de tratar los temas específicos de género y de racismo son muy importantes al abordar las causas complejas de la pobreza y la exclusión social.
5. *Cooperación y participación.* El objetivo 4, «movilización de todos los agentes» es una nueva contribución importante de la estrategia. La lucha contra la pobreza necesita ser tomada por los gobiernos a nivel nacional, regional y local, así como por la sociedad civil. La red contra la pobreza —EAPN— da un peso específico al papel de liderazgo que la estrategia quiere dar a las personas en situación de pobreza y a las organizaciones que trabajan con ellas, en el diseño, desarrollo, seguimiento y evaluación de las políticas que afectan sus vidas.
6. *Una herramienta para aprender.* El Método Abierto de Coordinación, con su fuerte énfasis en el mutuo aprendizaje entre los Estados miembros, es un método de gran alcance para desarrollar la estrategia, a pesar de las debilidades que se discutirán más adelante.

3.2. Logros de la estrategia

Hasta la fecha, la estrategia para la inclusión social ha desempeñado un papel importante en mantener la pobreza en la agenda de la política los Estados miembros. Esto también ha sido verdad en los nuevos Estados miembros y en el grupo de los próximos países candidatos a incorporarse a la UE. Los «memorandos comunes de la inclusión» se han considerado como parte importante del proceso de adhesión y de la puesta en marcha de los primeros programas del Fondo Social Europeo en estos estados.



También ha proporcionado un marco y unos plazos para el desarrollo de la estrategia. Esto ha incluido relacionar, por lo menos como proyecto, diversas áreas y diversos niveles del gobierno, nacional, regional y local, en la lucha contra la pobreza.

La estrategia ha proporcionado canales a las ONG y a otras voces en la sociedad para analizar y para discutir planteamientos de los gobiernos frente a la pobreza y a los problemas sociales de la exclusión, aun cuando la implicación directa en consultas y debates han variado considerablemente de un país a otro.

También proporciona mucha información útil para aprender entre diversos países y regiones y, por lo menos en principio, un marco para la comparación. Los planes de acción nacionales y los memorandos comunes de la inclusión, el informe común de la inclusión, el proceso de «revisión entre pares», los intercambios transnacionales, los indicadores comunes, y así sucesivamente, proporcionan una enorme cantidad de información comparativa sobre estrategias y, hasta cierto punto, sobre su impacto entre los diversos países.

3.3. Debilidades de la estrategia

Por otra parte, si miramos la estrategia para la inclusión social en términos de su propio objetivo «para tener un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza» antes de 2010, la experiencia hasta la fecha ha sido poco estimulante. Cuatro años después del Consejo de Lisboa, hay serias dudas sobre la capacidad, o por lo menos la voluntad, de los líderes de la UE de alcanzar este objetivo.

El análisis de las redes nacionales de EAPN de las primeras dos rondas de los planes de acción nacionales en la Europa de los quince y de la primera ronda en los nuevos estados, demuestra que, en la mayoría de los países, la estrategia no ha conducido a nuevas y significativas políticas y recursos en la lucha contra la pobreza, ni a concretar objetivos más específicos. La mayoría de los planes para la inclusión están redactados más como informes que como planes, que enumeran y relacionan políticas existentes, pero agregan poco a las mismas.

Esto es particularmente verdad en temas que están fuera del control directo de los ministerios sociales, tales como políticas presupuestarias, políticas de empleo, y de nuevas áreas políticamente sensibles, como inmigración y discriminación.

Los planes para la inclusión se han utilizado, en la mayoría de los países, para describir políticas nacionales positivas, pero a menudo hay un desen-



cuentro entre el análisis y los desafíos identificados y las políticas y las acciones propuestas. Además hay poca o ninguna referencia a las políticas que se están realizando y que tienen prioridad en su realización, pero que están aumentando o profundizando la pobreza. Esto significa que da un cuadro incompleto de la situación y de los desafíos verdaderos en cada país.

La «movilización de todos los agentes» ha sido particularmente desigual. En la mayoría de los países, ha habido pocas tentativas reales de consultar a las personas afectadas por estas políticas o de examinar sus necesidades y opiniones; aunque entre las ONG, como la EAPN, y los gobiernos nacionales, regionales y locales, se ha reflexionado mucho sobre lo que esto implicaría. Esta situación ha mejorado de la primera a la segunda ronda de los planes de acción nacionales, con una consulta más amplia en la mayoría de los países, pero incluso en los países con una mayor participación ha habido pocas relaciones visibles entre esa participación y el contenido de esos planes.

Una de las debilidades principales de los planes para la inclusión es que no son conocidos por la población, particularmente por los afectados por ellos. Esto también es así para muchos de los responsables del desarrollo de la estrategia contra la pobreza en el nivel nacional, regional y local. En los nuevos Estados miembros, el debate principal sobre la adhesión a la UE se ha centrado en el logro de objetivos presupuestarios y en el desarrollo de la política de competitividad, con poca visibilidad ni debate sobre los «memorandos comunes de la inclusión». El nuevo fondo para la visibilidad de los planes es bienvenido, pero su dimensión no se corresponde de ninguna manera con el objetivo de convertirse en una verdadera estrategia europea.

Sin visibilidad no puede haber responsabilidad o debate sobre si los objetivos serán alcanzados y cómo serán alcanzados. Esto se agrava por no implicar a los Parlamentos nacionales o al Parlamento Europeo en la evaluación de los planes. El Parlamento Europeo ha tomado solamente un interés superficial en la estrategia y no ha realizado ningún estudio en profundidad, ni ha realizado comparecencias sobre los planes. En los niveles nacionales, apenas ha habido debate sobre los planes de acción nacionales en sus Parlamentos.

4 DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA EN EL ÁMBITO DE LA UE

Dentro de las Instituciones Europeas, el compromiso más fuerte con la estrategia parece venir de los especialistas en inclusión social de la Comisión y de los gobiernos de los Estados miembros, agrupados en el Comité de la Protección Social. Esto ha asegurado una continuidad en la focalización de la pobreza.



El Informe Común de la Inclusión es, por muchos motivos, el «cemento» que mantiene la Estrategia cohesionada. El Informe es una fuente vital de información, país por país y de forma comparativa. La identificación de desafíos en los ámbitos estatal y europeo es extremadamente útil y tiene el potencial de formar la base del debate público y de las decisiones políticas.

Hasta la fecha, las principales debilidades de los informes son, sin embargo, que no evalúan contraponiendo los PNAIN con los objetivos ambiciosos de Lisboa y de Niza, sino que tratan principalmente sobre lo que se describe en los planes. Además, su análisis es relativamente estrecho, fijándose únicamente en las políticas descritas en los PNAIN, pero no detectando otras tendencias políticas especialmente negativas.

El desarrollo de indicadores comunes, adoptados en Laeken, y la recomendación a los Estados miembros para desarrollar indicadores nacionales y regionales más específicos, son los progresos principales por parte del Consejo. Sin embargo, el efecto real de estos indicadores, ya sea para definir políticas, ya sea para estimular el debate, aún está por ver. Lo mismo se puede afirmar sobre la información que aparece en el Informe Común sobre la Inclusión.

Una vez adoptada la estrategia de la inclusión social, tanto las Instituciones Europeas, como los gobiernos, han asignado relativamente pocos recursos para coordinarla o para promoverla. La Unidad de Inclusión Social en la Comisión Europea tiene un equipo de personal muy reducido, responsable de trabajar con 25 a 27 gobiernos en sus memorandos y Planes de acción, desarrollando el Informe Común de la Inclusión, supervisando el Programa de la exclusión social, interactuando con otras áreas en la Comisión, etc.

El Programa de la exclusión social es un instrumento importante en el acopio de información, en servir de intercambio de experiencias y aprendizaje entre actores de diferentes países y en promover el compromiso con la estrategia. La escala y los recursos destinados a este programa, y la implicación tardía de muchos de los nuevos Estados miembros, limita su impacto, lo que supone una amenaza a su continuidad.

La Comisión y el Comité de Protección Social también han dedicado relativamente pocos recursos a la promoción pública de la estrategia o a la información y promoción de nuevas tendencias y opciones políticas. La financiación disponible a partir de este año es positiva, pero mantiene una escasa relación con las necesidades si queremos divulgar los debates sobre los Planes y la estrategia en un mayor espacio social.

Cuando la estrategia fue anunciada originalmente, el proceso de «revisión por pares» parecía ser uno de sus componentes más importantes. El comienzo



lento de este proceso, su alcance limitado y la naturaleza relativamente cerrada del trabajo, han dificultado determinar su verdadero impacto.

5 DESAFÍOS A LA ESTRATEGIA EUROPEA DE LA INCLUSIÓN

La estrategia europea de la inclusión no existe en un ambiente político y económico neutral. Muchos de los desafíos a la estrategia provienen de presiones globales sobre la UE y del discurso político que actualmente está de moda en muchos países europeos.

Un buen ejemplo de esto es la amenaza a los servicios públicos desde las nuevas tendencias en la política de competitividad en la UE y los estados y las presiones a la privatización. Muchos de estos movimientos tienen menos que ver con eficiencia o ahorros de coste, que con la búsqueda de posiciones ideológicas particulares. El resultado neto es que la tradición europea de servicios públicos disponibles para todos está más cuestionada que en cualquier momento del último medio siglo.

La amenaza principal para la estrategia, sin embargo, viene de una carencia de energía política, que refleja tanto la falta de debate y de presión públicos, como las fuerzas relativas de los grupos de intereses en los niveles estatal y europeo.

Varios años las encuestas del Eurobarómetro han preguntado a la población en los 25 Estados miembros qué temas necesitan la atención más urgente en la UE. La pobreza y la inclusión social aparecen siempre en lo alto de la lista de preocupaciones en todos los países. Sin embargo, esta preocupación no se refleja en las actuaciones políticas, en la cobertura de medios o en el debate político.

Las discusiones actuales sobre la revisión a medio plazo de la Agenda de Lisboa han considerado que el «pilar» de la Cohesión Social ha sido arrinconado en muchos documentos. Ésta ha sido la mayor carencia del informe del grupo de alto nivel presidido por el primer ministro Wim Kok⁽²⁾. Esto es peligroso para el futuro de la estrategia de la inclusión social, así como resulta preocupante que la estrategia de Lisboa, basada solamente en la competitividad y en los niveles de empleo, pueda conducir a mayores divisiones sociales y a una pobreza creciente.

La ampliación trae consigo nuevos desafíos y nuevas oportunidades. Está el peligro de que la UE intente simplemente trasplantar estrategias de Europa

(2) El informe está en http://www.europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/group/index_en.html.



occidental a los países nuevos, no tomando en cuenta las diversas necesidades o tradiciones de esos países. El desafío de responder a temas como el conflicto étnico y la discriminación no es nuevo para la UE, pero adquirirá una nueva escala y urgencia en una UE de 25 y más países. También está el desafío de mantener la equidad en sociedades que a menudo están menos divididas socialmente que muchos de los viejos países de la UE, mientras se promueve el crecimiento y el empleo.

Una UE más grande también trae la amenaza de que la priorización de la competitividad y el crecimiento reducirían las condiciones laborales, sociales y medioambientales con el fin de atraer mayor inversión. Esto necesita ser contrarrestado poniendo el énfasis en los estándares sociales y medioambientales y en la consolidación progresiva de servicios públicos y sociales a través de la UE.

El resumen de la Comisión sobre los 10 PNAIN de los nuevos estados miembros en 2004 demostró que tenían los mismos desafíos que los 10 estados miembros más viejos. Sin embargo, también señala nuevos niveles de privación absoluta en muchos de los nuevos estados miembros y un serio nivel de pobreza y de discriminación hacia los gitanos y otras minorías étnicas.

Las discusiones actuales sobre «encauzar⁽³⁾» toda la inclusión social y procesos sociales de la protección bajo la estrategia de Lisboa, incluye tanto los desafíos como las oportunidades. Este encauzar podría asegurar que las políticas sociales tengan una presencia más fuerte en el marco del proceso de Lisboa y de las políticas generales, especialmente en lo referente a otros procesos europeos relacionados, como la estrategia de empleo y las amplias pautas de la política económica. Por otra parte, existe el peligro de que este encauzar reste presencia a la pobreza, en favor de políticas sociales más amplias de protección, pasando de un enfoque de planificación a un enfoque de información.

Otra amenaza para la estrategia de la inclusión viene del aumento del racismo y de la xenofobia y de su explotación por algunos elementos en los medios de comunicación y la política. Políticas hacia los solicitantes de asilo, trabajadores inmigrantes, especialmente trabajadores indocumentados, gitanos, viajeros-transeúntes y otras minorías étnicas, las cuales crean pobreza y profundizan la exclusión social. Estas políticas se fundamentan en los miedos populistas e ideologías erróneas, más que en los derechos humanos y en consideraciones sociales y económicas. Las estrategias antipobreza necesitan consolidar los derechos de igualdad de las minorías y determinar y afrontar el impacto del racismo y de la discriminación en las condiciones de vida de estas minorías.

(3) N del T: «streamlining» se ha traducido como encauzar. Se refiere a encauzar, homogeneizar, aglutinar las mejores experiencias y esfuerzos en políticas y actuaciones en materia de inclusión.



6 CONSOLIDACIÓN DE LA ESTRATEGIA

6.1. En el nivel nacional

Para que la estrategia de inclusión social tenga éxito, el factor más importante es un compromiso político serio en el nivel nacional. Los líderes nacionales deben incrementar su ambición en esta materia y, en vez de proporcionar una coordinación mejor, deben poner en marcha estrategias más claras hacia el objetivo original de Lisboa «de lograr un impacto significativo en la erradicación de la pobreza y de la exclusión social antes de 2010».

El Informe Común de la Inclusión adoptado en el Consejo de Europa de primavera 2004, aborda los desafíos de forma detallada, en términos de procesos y de políticas. Las principales recomendaciones del informe en cuanto a procesos son:

- Continuar promoviendo la participación de todos los implicados, «incluyendo a las propias personas marginadas» y a la sociedad civil.
- Asegurarse de que la estrategia de la inclusión y del empleo se refuercen mutuamente.
- Asegurar más impacto en prioridades de gasto.
- Asegurarse de que las prioridades sociales de la inclusión estén incluidas en la revisión a medio plazo de los Fondos Estructurales y en el desarrollo de los nuevos Fondos después de 2006.
- Consolidar la perspectiva de género y de minorías étnicas.
- Mantener y desarrollar indicadores comunes e indicadores nacionales y desarrollar una base estadística nacional.
- Desarrollar y precisar más los objetivos.
- Poner más énfasis en la evaluación.

En términos de política, recomiendan:

1. Inversión para satisfacer las necesidades de la gente que tiene las mayores dificultades en el acceso al empleo.
2. Asegurando esquemas sociales de protección adecuados y accesibles para todos, proporcionando incentivos eficaces para los que puedan trabajar.
3. Mayor accesibilidad a una vivienda digna, a una salud de calidad y a las oportunidades para el aprendizaje a lo largo de toda la vida.



4. Esfuerzos concertados en prevenir el abandono escolar prematuro.
5. Centrarse en acabar con la pobreza infantil.
6. Reducción de la pobreza y de la exclusión entre inmigrantes y minorías étnicas.

EAPN apoya estas propuestas, pero consideramos que es necesario algo más si se quiere alcanzar los objetivos de Niza. Algunas de las áreas que necesitan la atención a nivel nacional y local incluyen:

1. Mecanismos más explícitos para priorizar la política antipobreza y evaluar con el criterio de la pobreza todos los ámbitos de la política.
2. Visibilidad mucho mayor para la Estrategia entre la población en general, los decisores y otros implicados. Actualmente, en algunos países el PNAIN ni se difunde ni se distribuye.
3. Mucho más responsabilidad y transparencia en los planes.
4. Marcos más claros para la puesta en práctica con tiempos y objetivos fácilmente evaluables.
5. Recursos dedicados para poner los Planes en ejecución.

6.2. En el ámbito europeo

La opinión de EAPN es que la estrategia de la inclusión no está encaminada a alcanzar «un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza y de la exclusión social antes de 2010», o los objetivos más detallados de Niza. Necesitamos desarrollar nuevos mecanismos para consolidarla en la UE.

EAPN ha hecho las siguientes propuestas para consolidar la Estrategia:

1. UNA BASE JURÍDICA PARA LA ESTRATEGIA

El artículo 137 del tratado de Ámsterdam fue importante para permitir que la Estrategia social de la Inclusión fuera desarrollada. Esto fue reforzado por el reconocimiento legal del Comité de Protección Social en el tratado de Niza. Sin embargo, el mandato de la estrategia de la inclusión social viene, sobre todo, de las declaraciones políticas en Lisboa, Niza y otros Consejos de Europa, y no tiene, por tanto, una base arraigada en el Tratado.

Esto significa que, a nivel de la UE, la estrategia no tiene la misma fuerza legal o la misma urgencia como, por ejemplo, los criterios de convergencia de



Maastricht, las amplias pautas de la política económica o la estrategia del empleo y, por lo tanto, no recibe la misma atención urgente de la política.

El borrador del Tratado Constitucional incluye un compromiso con la inclusión social como objetivo de la UE. Esto está respaldado por una cláusula en la sección 3 del Tratado, de que la lucha contra la exclusión social se debe considerar en todas las áreas de la política, que es muy importante y que sus implicaciones necesitan ser abordadas.

2. UNA COORDINACIÓN MÁS FUERTE Y MÁS TRANSPARENTE DE LA POLÍTICA

El Informe Común de la Inclusión es un documento relativamente débil comparado al Informe Común del Empleo o a las amplias pautas de la política económica. La Comisión y el Consejo necesitan ser dotados de un mandato ligado a recomendaciones, en la línea de los de la estrategia de empleo, con el fin de asegurar un compromiso más fuerte. En el futuro, las recomendaciones deberían ser presentadas a las Mesas Redondas anuales, creando la base para el debate.

El proceso de implicar a los agentes en la preparación de los PNAIN y del Informe Común de la Inclusión necesita ser realizado de forma universal y sistemática. En el caso del Informe Común de la Inclusión, debe haber más claridad en el papel de las reuniones bilaterales y en la implicación de los diversos agentes, particularmente un compromiso para incluir a las ONGs antipobreza con una voz independiente. Ésta debe ser parte de las pautas convenidas y de los códigos de la mejor práctica en la participación para el diseño, la puesta en práctica y la evaluación de las políticas.

Además, el proceso de elaboración del Informe Común de la Inclusión necesita ser más abierto y transparente. La preparación debe incluir un análisis de los PNAIN por una entidad independiente para proporcionar una evaluación más objetiva que la que pueden proporcionar la Comisión o los gobiernos de los Estados miembros.

El proceso de «revisión por pares» también necesita ser reforzado y dotado de mayor transparencia. Esto debe comenzar con la mayor implicación de los «agentes» en la selección de las áreas para la revisión de los pares. La «revisión por pares» debe analizar cómo la estrategia está contribuyendo a las decisiones y a las prioridades políticas y no sólo a las actuaciones. Se debe dar más tiempo a la preparación de las «revisiones por pares» de modo que los diversos agentes puedan tener verdaderas oportunidades para el diálogo con sus colegas sobre los temas de revisión.



Como parte del proceso de hacer la estrategia más evaluable, y conforme al espíritu del borrador de la Constitución, los Parlamentos nacionales necesitan tener un papel relevante en el desarrollo de los PNAIN y en la evaluación de su puesta en práctica. El Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, y el Comité de las Regiones necesitan tener un papel mucho más fuerte en la elaboración del informe común de la inclusión y en la supervisión de sus recomendaciones.

3. DOTANDO DE RECURSOS A LA ESTRATEGIA

Además del tema mayor de proporcionar los recursos necesarios para los programas antipobreza dentro de la estrategia, hay también una necesidad de más recursos para la coordinación y puesta en marcha. La Unidad de la Inclusión Social en la Comisión necesita recursos perceptiblemente mayores para realizar su trabajo con eficacia, particularmente en el contexto de una UE ampliada. Más recursos también necesitan ser proporcionados para las administraciones y los expertos nacionales para diseñar y poner en ejecución los planes.

Para alcanzar el objetivo 4, hay también necesidad por parte de los estados miembros de acordar, a través de Europa, la dedicación de recursos serios a promover la participación de todos los implicados, incluyendo a la gente que experimenta pobreza y a las ONG que defienden sus intereses.

El Programa de la exclusión social, que desempeña un papel importante en la estrategia, debe ser consolidado y ampliado. Se debe resistir a las amenazas contra este proceso. Este Programa se debe poner en mayor medida a disposición de las organizaciones y grupos más pequeños, que son vitales para que el Programa sea un elemento de aprendizaje. Pero estos grupos tienen cada vez más problemas de acceso a los fondos transnacionales por reducciones presupuestarias. Hay una necesidad mucho mayor de financiación para apoyar intercambios de ideas y visitas exploratorias entre la gente, particularmente ONG antipobreza, de diversos países.

La estrategia necesita un presupuesto mucho más alto para el trabajo de concienciación, a partir de los planteamientos de la línea financiera que comenzó en 2004, aun con reducida escala, con el fin de que la gente de Europa lo conozca, comprenda y se lo apropie.

Todos estos costes adicionales no sólo se justifican, sino que son necesarios para alcanzar los objetivos ambiciosos que la Estrategia fija. Son modestos, comparados con los recursos puestos en otras estrategias de alto perfil, como, por ejemplo, la campaña 1992 sobre la unión monetaria.



7 CONCLUSIÓN

Está claro que los gobiernos de Europa han hecho un cierto progreso en desarrollar estrategias antipobreza más coherentes y más claras durante los tres años pasados. Está también claro que con «más de lo mismo» no alcanzaremos o al menos no estamos hoy por hoy en camino hacia el objetivo de «lograr un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza y de la exclusión social» antes de 2010. Para lograr este objetivo, necesitamos un impulso serio a la estrategia, sobre la que las propuestas mencionadas proporcionan solamente algunas indicaciones.

Este impulso debe incluir una inyección de energía política renovada en la lucha contra la pobreza. Es responsabilidad de todos los que estamos activos en la EAPN y en la lucha contra la pobreza asegurarse de que este desafío se mantiene entre los primeros temas de la agenda política, se impulsa en los nuevos Parlamento Europeo y Comisión, y se aumenta la atención sobre estos temas en el ámbito nacional.

Fallar en esta actuación conducirá a una prolongación de la miseria y de la injusticia que la pobreza representa, a un desencuentro de las sociedades europeas, a un descrédito del proyecto europeo y de la política en general.

1. Conclusiones del Consejo de Europa de Lisboa, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm.
2. Los planes de acción nacionales para todos los Estados miembros (2001, 2003 y 2004) están disponibles en http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html.
3. Los informes de la inclusión y los documentos de la revisión de pares se encuentran en http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm.
4. Véase http://europa.eu.int/comm/images/language/lang_en3.gif (en inglés) y http://europa.eu.int/comm/images/language/lang_es3.gif (en español).
5. Véase http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/ex_prog_en.htm.
6. Los objetivos para la lucha contra pobreza están disponibles en http://europa.eu.int/comm/images/language/lang_en3.gif (inglés) y http://europa.eu.int/comm/images/language/lang_es3.gif (español).
7. Los memoranda comunes están todos disponibles en http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/jim_en.html.



8. Esta sección «histórica» dibuja en un resumen un artículo de Brian Harvey en un libro próximo que se publicará en 2005 por EAPN en la estrategia social de la inclusión.
9. Adoptado en el Consejo de Europa en Dublín, mayo de 2004, http://europa.eu.int/constitution/index_en.htm.



Las migraciones en la globalización^(*)

Alberto Acosta

Economista ecuatoriano, Universidad de Colonia, Alemania. Profesor universitario. Consultor internacional y del ILDIS-FES en Ecuador.

Jaime Atienza

Economista español, Universidad Complutense de Madrid. Coordinador de economía social y codesarrollo en Cáritas Española.

Sumario

1. Introducción.
2. La migración latinoamericana, alentada por procesos globalizantes.
3. Globalización: contexto histórico, avances técnicos y decisiones políticas.
4. La migración, alentada por las crisis del desarrollo.
5. Y los efectos más relevantes de la migración sobre el desarrollo.
6. La cooperación al desarrollo en el ámbito migratorio: el codesarrollo.
7. En conclusión.
8. Bibliografía.

RESUMEN

Vivimos en una nueva etapa de migraciones internacionales, en especial entre Europa y América Latina. La misma está fuertemente influida por la realidad de la globalización, que es el contexto internacional en el que vivimos en el presente. Las migraciones son impulsadas por los procesos desequilibrantes de dicha globalización, y a la vez facilitadas por los avances técnicos propiciadas por la misma. Ante esta realidad creciente es importante la búsqueda y puesta en marcha de propuestas alternativas para trabajar sobre «migraciones y codesarrollo» en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo.

ABSTRACT

We are experiencing a new phase in international migration, particularly between Europe and Latin America. This migratory phenomenon is strongly influenced by the reality of globalisation, which is the current international context. Migration is fomented by the unbalancing pro-

(*) Avance parcial de la investigación conjunta elaborada para el CECOD.



3 Alberto Acosta y Jaime Atienza

cesses deriving from said globalisation, and it is at the same time facilitated by the new techniques which globalisation brings. In view of this increasing phenomenon, it is important to devise and implement alternative proposals for work on «migration and co-development» in the field of international cooperation for development.



1 INTRODUCCIÓN⁽¹⁾

A lo largo de la historia humana la búsqueda de un futuro mejor ha sido la principal explicación simplificada de los procesos migratorios, que han sido una constante, y han afectado a millones de hombres y mujeres. La búsqueda de un futuro mejor, que puede darse por la huida de situaciones sin esperanza o por la construcción cotidiana y esforzada de un bienestar posible pese a las dificultades que pudieran existir, han estado y siguen estando presentes en los movimientos migratorios anteriores y actuales. En numerosas ocasiones, estas migraciones han sido una huida o un camino de salida de situaciones sin futuro. Por ello, cuando hoy nos referimos al vínculo entre las migraciones y la actual crisis del desarrollo, no lo hacemos con sorpresa, sino que nos encontramos ante un proceso diferente tan sólo por los condicionantes nuevos que existen, por las circunstancias que nos trae la «globalización» y por las crecientes limitaciones que vienen imponiéndose a la libre circulación de personas en el presente, en contraste con la libertad con la que operan, por ejemplo, los flujos financieros en el mundo.

Frente a una visión triunfalista de la realidad planetaria, los sectores más pobres del mundo han visto estancarse si no deteriorarse su situación y su desconexión de los beneficios del proceso de «globalización» es patente. Sus vínculos con el mundo rico y avanzado se materializan principalmente a través de la visión sesgada de la realidad del Norte que ofrecen los medios de comunicación de masas. Lo que supone, entre otras cosas, un punto de contacto muchas veces irreal con el Norte y, sin embargo, un factor impulsor de las migraciones, al exhibir una realidad con frecuencia distorsionada de abundancia del mundo rico.

En el otro extremo se encuentran las sociedades ricas del Norte y los sectores más pudientes del Sur, unas élites perfectamente integradas en el proceso de «globalización» desde su propia ubicación geográfica. Esto se ha profundizado en un proceso que ha ahondado la dualidad de las sociedades subdesarrolladas, alejando de la realidad de las mayorías pobres a ese Norte dentro del

(1) El presente documento es una versión preliminar presentada al Seminario «Migraciones y desarrollo» el 15 de diciembre de 2004. Posteriormente se editará una versión definitiva del mismo.



Sur perfectamente integrado e interconectado a la lógica de acumulación transnacional.

En estas circunstancias, el dilema cotidiano entre explotación y exclusión sigue siendo una realidad para el mundo pobre, y para las clases medias empobrecidas que han crecido como sector de población vulnerable. Un contexto en el que, muchas veces, ser explotado supone la mejor opción al alcance de millones de familias, cuyas posibilidades de elección se limitarían en sus propios países a una exclusión pura y dura. Éste es, ni más ni menos, el caso de las millones de mujeres que trabajan en las maquilas en diversos países del mundo empobrecido, sin derechos laborales, con jornadas de trabajo extenuantes y salarios de hambre, pero cuya alternativa real es el desempleo y la miseria.

Y si las crisis socioeconómicas e incluso políticas y la búsqueda de un futuro mejor han estado en la raíz de los movimientos migratorios de la historia de la humanidad, conviene preguntarse también por el papel que la cooperación para el desarrollo puede jugar en este contexto de creciente migración.

2 LA MIGRACIÓN LATINOAMERICANA, ALENTADA POR PROCESOS GLOBALIZANTES

En el presente, América Latina vive un proceso acelerado de emigración hacia las sociedades opulentas de España y el conjunto de la Unión Europea, además de la tradicional migración a los EE. UU. Pero no siempre fue así. En tiempos pasados, en especial en el último tercio del siglo XIX y, con menor intensidad, en el siglo XX, las migraciones llegaban a América Latina por las crisis de desarrollo o las circunstancias políticas que se producían en Europa. Millones de españoles, italianos e irlandeses, entre otros, emigraron al continente americano.

Refiriéndonos al caso de España, se estima que la emigración entre 1870 y 1910 llegó a ser de más de dos millones de personas, que llegaron a Argentina, Venezuela, México y Cuba principalmente. Años más tarde, tras la Guerra Civil española iniciada en 1936, se inició el duro exilio político, que tuvo como consecuencia una emigración no tan abundante hacia la región latinoamericana, con especial incidencia en México, receptor de los principales y más destacados exiliados políticos españoles. Hoy la dirección del viaje ha cambiado, y es la crisis y la falta de expectativas —o la violencia en el caso de Colombia o de grandes urbes de otros países— la que empuja a millones de latinoamericanos a una aventura incierta, como siempre, pero mucho más complicada por los requisitos legales de la de aquellos emigrantes españoles de hace cien años o más.



Es importante constatar que en el inconsciente colectivo la «globalización» se aproxima hoy al concepto de modernidad, avance científico y de las comunicaciones, pero con un lado oscuro en términos de inseguridad personal y laboral, incertidumbre, desigualdad... Esas intuiciones nos indican que, en realidad, estamos comprendiendo la «globalización» como el periodo presente de la historia, el mundo en que vivimos hoy, con sus propias características.

En realidad, la «globalización» (así, con comillas) no representa un fenómeno nuevo. Tampoco es una estrategia en sí. La «globalización» hay que entenderla como parte del proceso de creciente mundialización del sistema capitalista, algo innato a su funcionamiento, pero con algunas características propias que la diferencian de las anteriores fases de dicho sistema.

La actual fase, a través de sus resultados, demuestra que se está frente a un proceso que integra y desintegra a nivel global, esto es, que globaliza y desglobaliza simultáneamente. Hay elementos que conforman una tendencia globalizante indiscutible, por ejemplo, la fuerza global que tienen los medios de comunicación. Hay problemas que se globalizan, como el recalentamiento de la atmósfera o el deterioro de la capa de ozono: es en este contexto en el que se producen crecientes tensiones migratorias forzadas también por la propia «globalización».

Y hay ciertos factores que también demuestran una clara tendencia globalizante, aunque su cristalización mundial resulta imposible, por ejemplo la difusión global de ciertos patrones de consumo, los cuales, en una pirueta de perversidad absoluta, se infiltran en el imaginario de aquellos grupos humanos sin capacidad para acceder a ese consumo.

Además, la globalidad como meta, si se extrapola la tendencia global, es imposible, pues, simplemente desde una perspectiva ecológica, resulta irrepetible a nivel mundial el estilo de vida de los países más ricos. Desde todas estas perspectivas no puede negarse la existencia de la «globalización» y tampoco es conveniente hacerlo. Sería como negar a los terremotos, cuando ese no es el problema. Todos estamos en contra de los terremotos, compara José María Tortosa (2001), pero la verdadera decisión política no es negar su existencia o impugnarla, sino construir casas resistentes a los sismos y tener planes de seguridad civil para cuando se produzcan.

3 GLOBALIZACIÓN: CONTEXTO HISTÓRICO, AVANCES TÉCNICOS Y DECISIONES POLÍTICAS

Se debe distinguir en este proceso su contexto histórico, los avances científicos y las decisiones humanas, que son las que marcan su naturaleza. Es preci-



samente el ámbito de las decisiones humanas, las normas, los organismos internacionales, las relaciones económicas y políticas globales, y la suma de las conductas individuales lo que marca el resultado del proceso y, por tanto, aquello sobre lo que es —dada la trágica realidad que vivimos— imperativo influir para cambiar. Sin negar que existen tendencias *globalizantes*, debemos recordar que hubo anteriores periodos globalizantes a lo largo de la historia.

Desde un punto de vista principalmente económico, en el pasado ya vivimos una primera etapa *globalizante*, desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial (1870-1914). Una etapa en la que el aumento del comercio y de la financiación fue superior en términos porcentuales al de la renta. En la que disminuyeron las barreras a los intercambios comerciales y aumentó el flujo de crédito internacional, y se produjeron movimientos migratorios significativos, en particular hacia tierras poco pobladas como Australia o los EE. UU. En particular, fue una etapa de una fuerte emigración española, italiana e irlandesa hacia América, llegando a ese continente varios millones de personas. Coincidió esa etapa económica globalizante con la expansión de las migraciones a la búsqueda de nuevas oportunidades; en un flujo principalmente desde países europeos hacia otros menos poblados o industrializados.

En el periodo que va desde el final de la Primera Guerra Mundial a los años setenta, prosiguen las migraciones, que se producen principalmente por la demanda de mano de obra en los países más industrializados —en la que se enmarca la emigración española al centro de Europa que se inicia en los años 50, y en la que el diferencial de renta y salarios tiene una importancia obvia— y por los procesos de descolonización, predominantemente en África —en esa categoría queda la fuerte emigración argelina a Francia—.

Tras la Segunda Guerra Mundial, el mundo se organizó en torno al sistema de las Naciones Unidas, con un modelo de «cooperación basada en la competencia» entre las naciones. Sin embargo, los nuevos organismos que nacen en Bretton Woods, en el año 1944 con ese objetivo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), lo hacen supeditados al contexto histórico: los EE. UU. son la primera potencia mundial y se convierten en el socio mayoritario de ambas instituciones, trasladando a ellas su propia visión del mundo. El comercio es declarado el factor esencial de progreso humano, y ambas instituciones tutelarán las políticas económicas de los países a cambio de créditos accesibles en momentos de emergencia. Estamos ante el arranque del segundo periodo globalizante, que se intensifica a partir de la década de los ochenta del siglo XX. Éste es el contexto histórico de la globalización.

Por otro lado, al referirnos a los avances técnicos y sus implicaciones directas sí estamos ante lo irreversible del proceso de «globalización», destacando



dos campos: las comunicaciones y el transporte. En el campo del transporte, se ha producido un cambio cualitativo, al aumentar de forma exponencial el número de conexiones entre diferentes puntos del planeta, y reducirse sustancialmente el coste del movimiento de bienes y de personas. En definitiva, se ha hecho más fácil, más posible y más barato desplazarse —personas y mercancías— por el planeta. En el campo de las comunicaciones hay quien llega a hablar de una revolución. Las comunicaciones por satélite —telefónicas, radiofónicas, televisivas— han creado una interconexión informativa y de conocimiento mutuo extraordinaria. Y de un valor fabuloso también para el mundo de los negocios, al acelerarse gestiones, facilitarse encuentros, diálogo... Desde luego, ha permitido que la realidad de las diferentes partes del mundo se conozca en el resto, haciendo menores las distancias físicas y mentales. Así que hay un mayor conocimiento mutuo, flujo de información, flujo de capital, mercancías y seres humanos, algo con consecuencias muy diversas, como comprobaremos más adelante. Y la realidad de pobreza y riqueza en los diferentes países es cada día más mutuamente conocida.

Partiendo del contexto histórico presentado y de los avances de la técnica, las decisiones políticas —decisiones humanas, al fin—, en el marco de las demandas de acumulación del capital, que es el eje fundacional de gran parte de dichas decisiones, son las que marcan el carácter del proceso de «globalización» y determinan si el mismo es más o menos solidario, equitativo... Y son esas decisiones las que dan forma al mundo en que vivimos y condicionan la vida de cada sociedad en el planeta. Y ayudan a explicar la migración de hoy en día.

4 LA MIGRACIÓN, ALENTADA POR LAS CRISIS DEL DESARROLLO

Un contexto de crisis del desarrollo, desesperanza y mayor conocimiento de las formas de vida en el mundo rico, junto con una serie de avances técnicos que han permitido acercar el imaginario de la potencial población emigrante a la realidad de la riqueza del Norte, nos ofrecen un escenario nuevo en el que la migración gana enteros como opción de vida para millones de personas del mundo en desarrollo. Factores que pocas veces se tienen en cuenta a la hora de comprender la realidad que impulsa hacia la salida del país del que los emigrantes que viajan al Norte son originarios, pero que son decisivos si se quiere abordar el hecho migratorio de una forma integral, tratando de que todas las personas puedan tener un futuro allá donde vivan, sea en su país de origen o en el destino migratorio.

En síntesis, aquí podríamos describir brevemente algunos factores que son comunes a los diferentes momentos en que la migración ha cobrado una importancia destacable:



1. *Ciclos de estancamiento y crisis económica.* Las migraciones han coincidido históricamente con periodos de estancamiento y crisis en los países de origen.

2. *Perspectivas de mejora económica en otro lugar.* Al hilo de la vivencia de periodos de crisis, la perspectiva de un futuro mejor ha sido un factor determinante de la migración. No significando ello un cambio inmediato en los niveles de renta, pero sí la posibilidad de alcanzarlo transcurrido un tiempo. A lo largo de la historia, la migración ha tenido un componente de emprendimiento y aventura que hoy mantiene, pero sin la actual carga de clandestinidad.

3. *Existencia de espacios económicos para trabajadores y/o tierras para recibir a nuevos pobladores.* La migración ha tenido tradicionalmente destinos donde o bien existía espacio laboral para quienes llegaban, sectores económicos sin ocupar o tierras que colonizar.

4. *Existencia de conflictos armados y guerras en el origen de algunas migraciones.* Ésta es una constante a lo largo de la historia, de la que las migraciones forzadas por el exilio posterior a la Guerra Civil española son un ejemplo del pasado y la emigración de Colombia o Sierra Leona lo son de la etapa actual.

5. *Importancia de las redes.* En todas las etapas las migraciones han tenido un componente nacional; es decir, la migración de los nacionales de un mismo país se produce hacia destinos concretos, en los que los primeros en llegar van «abriendo camino», haciendo más sencilla la llegada de otros connacionales en sucesivas oleadas.

6. *Autorregulación de los flujos.* Los procesos migratorios han sido procesos con un inicio, un periodo de auge y una ralentización hasta acabarse, y no procesos de duración infinita. Algo que cambia con la migración reciente, en la que, pese a los factores desincentivadores que los gobiernos del Norte introducen, no queda claro que se llegue a un final natural de la migración de los nacionales de uno u otro país.

A lo anterior se podrían añadir otros factores propios de la actual etapa migratoria:

i. Cambio cualitativo en los factores técnicos. La revolución de las comunicaciones y las posibilidades de comunicación a distancia y de desplazamientos físicos ha multiplicado las posibilidades objetivas de emigrar.

ii. Mayor información sobre las realidades del Norte y del Sur. Esa revolución de las comunicaciones hace posible un conocimiento mutuo mucho más intenso —también con fuertes sesgos en lo que se conoce y no se conoce— entre los países de origen y destino de la migración.

iii. Aceleración de los procesos. Esos cambios técnicos y la desesperanza instalada en numerosas sociedades hacen que hoy los procesos migratorios



sean mucho más inmediatos como respuesta a situaciones de crisis, produciéndose en poco tiempo migraciones de muchos miles de personas.

iv. Cierre de las fronteras. Los países receptores de inmigrantes tienen una política mucho más dura que antes hacia quienes tratan de llegar a sus países. Ello añade a la migración un factor de riesgo y de marginalidad y abre un espacio muy importante a las mafias globales y locales que ayudan a llegar a los migrantes a sus destinos a cambio de grandes sumas de dinero. Cantidades que aumentan a medida que lo hace también la dificultad y el riesgo del viaje. Ese cierre es, por otra parte, la respuesta instintiva y poco reflexiva de numerosos gobiernos a una oferta de potenciales migrantes en apariencia infinita.

v. Alto condicionamiento económico externo. Las crisis que afectan a las familias en el Sur y provocan la migración son causadas por factores que muchas veces escapan al control del país emisor —sin que ello suponga en absoluto liberar a los gobernantes del Sur de sus indudables y muy graves responsabilidades en las carencias de sus pueblos—. Pueden ser la variación del precio de las materias primas, la variación de los tipos de interés internacionales, el sobrepeso de la deuda externa, la vulnerabilidad a las importaciones de otros países.

vi. Crecimiento inestable. Las crisis actuales, aunque con causas estructurales, se producen en contextos donde hay ciclos económicos de auge y crisis mucho más rápidos que en anteriores etapas de la historia, debido a la mayor apertura externa y a la vulnerabilidad de buena parte del mundo en desarrollo.

Decepción ante los procesos políticos. En numerosos países subdesarrollados se vive un profundo desencanto con los esperanzadores procesos políticos que se abrieron en el último tercio del siglo xx. La descolonización en África, la llegada de democracias estables en América Latina o la caída de los regímenes totalitarios del este de Europa abrieron una esperanza de franca mejoría. El fracaso de esas expectativas en numerosos países ha hecho mucho más profunda la decepción y más palpable la desesperanza de las poblaciones ante el sistema político y sus representantes; las democracias jóvenes han producido resultados decepcionantes para la mayoría de la población, dando lugar a un peligroso escepticismo.

5 Y LOS EFECTOS MÁS RELEVANTES DE LA MIGRACIÓN SOBRE EL DESARROLLO

Es éste un asunto especialmente omitido en los trabajos conocidos sobre la migración: ¿qué pasa con quienes se quedan, con las zonas que viven la des-



población, que reciben ingresos de los migrantes? Saber que pasa en los países de donde se marchan cantidades significativas de población es muy importante para poder plantear alternativas de actuación sobre la realidad para transformarla en positivo, como pretenden diferentes iniciativas sociales y de cooperación internacional. Veamos, sin ánimo de ser exhaustivos, algunos factores que transforman las sociedades de origen de los migrantes:

1. *Pérdida de una proyección de desarrollo propio.* La migración se convierte en una respuesta individual o familiar en medio de un contexto desfavorable en el que ya se ha perdido la fe en las posibilidades de desarrollo del país de origen. Así, se cae en la desesperanza en que se pueda alcanzar o contribuir a un proyecto propio, nacional o local, de desarrollo. Lo que es a su vez causa y estímulo para que otros migren también, y crea una mística en torno a la figura del migrante, haciendo de él un triunfador ante la sociedad, el más arriesgado y valiente, frente a quienes optan por quedarse a trabajar en el país.

2. *Aceptación de la superioridad de otros modelos.* Esa misma aceptación de una derrota del proyecto nacional de desarrollo construye una imagen de inferioridad de las sociedades de salida, que ya no se piensan a sí mismas como diversas en diferentes campos y viviendo su propio proceso social, político, cultural y económico. Acaban por entenderse a sí mismas como sociedades inferiores, viendo a las sociedades de destino como un modelo exitoso y superior.

3. *Llegada de remesas y conductas rentistas.* La migración de este periodo histórico se beneficia también de la existencia de eficientes sistemas de transferencia de remesas, lo que ha hecho que las mismas cobren mayor importancia, alcanzando en algunos países entre el 10 % y el 30 % del PIB. Sin embargo, se observa con preocupación el escaso uso productivo de las remesas, que alimentan un espíritu rentista, sin contribuir decisivamente, como por su magnitud muy bien podría suceder, a la generación de empleo e ingresos.

4. *Cambios en las pautas de consumo.* La llegada masiva de remesas tiene por efecto una mejora en el nivel de vida de las familias receptoras, pero en ocasiones también un aumento en los niveles de consumo más o menos superfluo, de bienes importados, y siguiendo las pautas de los países ricos. En los lugares con una alta tasa de migración se genera una nueva división de clases entre quienes reciben remesas y consumen con pautas occidentales y quienes no tienen acceso a esas posibilidades, y contemplan con admiración el nivel de consumo de sus vecinos.

5. *Rupturas familiares, culturales e intergeneracionales.* Se producen situaciones nuevas que rompen con las dinámicas más arraigadas en la sociedad de origen; se dividen las familias, se reparten los hijos entre miembros de la comunidad, se adoptan nuevas costumbres y patrones de consumo y se produce una



ruptura modernizadora —por supuesto, no necesariamente negativa ni positiva— que abre una brecha entre mayores y jóvenes, por el contacto de estos últimos con la migración, bien sea directamente, por sus padres, por familiares o por amigos.

6. *Fuga de capacidades.* Pese a que la realidad nos indica que los migrantes suelen —con honrosas excepciones— desempeñar labores que requieren escasa cualificación, su nivel de formación supera ampliamente el de la media de población de su país. Así, el país de origen ve cómo se marchan personas con altas cualificaciones, habilidades técnicas superiores o un especial espíritu emprendedor. Ello supone una pérdida de capacidades para el país de salida y también una pérdida de la aportación de esos sectores más formados o emprendedores al desarrollo nacional.

7. *Encadenamiento de otros procesos migratorios internos y fronterizos.* Cuando emigran ciertos profesionales de una región o país, la demanda de ese tipo de trabajo puede acabar forzando la llegada de inmigrantes de terceros países a realizar esa función, conectándose migraciones Norte-Sur, con otras que se dan entre países o regiones fronterizas para compensar el vacío de los migrantes que se fueron. Algo que sucede, por ejemplo, en Ecuador, de donde han salido más de un millón de personas en 4 años, y donde llega migración colombiana —expulsada por la violencia— y peruana, atraída por los altos salarios en comparación con los de la región fronteriza del norte del Perú, a cubrir los espacios laborales que quedaron disponibles por la migración masiva.

A los efectos rápidamente descritos y analizados, que requieren todavía una mayor profundización, habrá que complementarlos con un análisis social, cultural y político mucho más profundo que el esbozado en estas líneas, pues es claro que el tema no se agota en lo económico. La emigración representó una válvula de escape social indiscutible, que provoca diversos cambios en la estructura social y hasta política del Ecuador, un país que por efectos de ella, para bien o para mal, no volverá a ser lo que era antes como producto de un proceso de transformaciones profundas. De todas formas, mientras se mantenga abierta esta válvula de escape social y aun política, en este país serán menos sensibles las presiones para provocar los cambios estructurales necesarios.

Finalmente, cuando se advierta la importancia de la migración, el Ecuador, en tanto proyecto de nación, podrá asumir de mejor manera el reto de construir una sociedad equitativa y abierta. Y cuando el mundo entienda la importancia de la migración, superando la protección del capital y la desprotección de las personas, las dos caras de la globalización del capitalismo, se podrá esperar la construcción de una sociedad global sustentada en la solidaridad, la libertad y la equidad.



6 LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN EL ÁMBITO MIGRATORIO: EL CODESARROLLO

En amplias zonas del Sur, donde tradicionalmente ha venido operando la cooperación para el desarrollo, se están produciendo en el tiempo reciente fuertes tensiones migratorias. Así es en numerosas zonas rurales que se han ido quedando crecientemente despobladas, y en ese segundo paso que es la migración internacional. Pero las intervenciones en el campo de la cooperación rara vez han tenido en cuenta esta realidad. La migración en una comunidad del Sur tiene efectos muy diversos, tanto positivos como negativos, que van desde los económicos —llegada de recursos y aumento de la desigualdad entre los miembros de la comunidad— hasta los sociales —nuevas formas de familia, desarraigo y alejamiento del entorno cercano como lugar en el que realizar la propia vida, mitificación de los migrantes, que representan a los triunfadores de la sociedad aunque en su destino vivan en malas condiciones...—

Mientras, los propios migrantes constituyen una semilla inicial de inquietud por pagar una deuda con sus lugares de origen, que abandonaron. Del mismo modo, la conciencia de que existe una interrelación entre lo que ocurre al interior de los países ricos y las razones que empujaron a la salida a los migrantes está cada vez más extendida entre las organizaciones sociales, que empiezan a tomar conciencia de que actuamos sobre la misma realidad en un barrio empobrecido del sur de Madrid y en una comunidad empobrecida del sur de Quito.

Veamos a continuación algunas líneas de actuación que pueden promoverse en el marco de la cooperación internacional y las migraciones:

1. Aprovechar el potencial de los migrantes en el exterior para el desarrollo local es una clara opción de futuro. Para ello es importante el desarrollo de instrumentos que permitan la llegada en condiciones económicas ventajosas de las remesas, así como establecer mecanismos de incentivos a su reinversión productiva local. Es, por tanto, un trabajo social y financiero a escala local, en los lugares de origen e internacional, mediante bancos, cajas y otras instituciones. Con estos mecanismos de incentivos, deben poder aprovecharse los recursos que llegan, los conocimientos técnicos adquiridos, contribuir al cambio cultural en aquellos aspectos positivos de las sociedades de llegada. Y, por último, apoyar, incentivar y promover la puesta en marcha de iniciativas comunitarias, y no individuales de producción, de modo que el patrimonio y los conocimientos de los migrantes se integren por el conjunto de las comunidades de origen como una ganancia y no como un foco de nuevas desigualdades.

2. Tener presente los efectos existentes y potenciales en términos de migraciones que ya se produjeron en el pasado o podrían darse en el futuro por las



intervenciones de la cooperación internacional. Así, tanto la dinámica migratoria existente y potencial, como las dinámicas que haya introducido o pueda introducir en las comunidades deben ser parte de la identificación y la formulación de las acciones de cooperación.

3. Promover y apoyar en los países de destino las acciones de las asociaciones de migrantes en cooperación con sus lugares de origen. Ya es una vieja tradición la aportación de los migrantes a gastos locales de sus lugares de origen —en España lo hemos conocido bien en los pueblos y lugares donde los migrantes financian las fiestas patronales, por ejemplo—. Es, sin embargo, prioritario en este nuevo tiempo pasar a acciones de mucho mayor calado. En algunas comunidades, pueblos y barrios con alta migración en Ecuador quienes migraron siguen siendo miembros de la asociación o cooperativa local, aportan su cuota y tienen un canal privilegiado para la cooperación a partir de estructuras ya existentes. Esta dinámica debe ser impulsada, pues por la tendencia a agruparse geográficamente las personas en función de sus lugares de origen esta forma de cooperación tiene un altísimo potencial de impacto. Así que debe reforzarse el vínculo existente con los lugares de origen y apoyar que vaya más allá del folclore y la religiosidad popular para llegar al campo del desarrollo. En el mismo sentido cobra importancia el apoyo a la consolidación de las asociaciones de migrantes, y contribuir en un trabajo compartido a la cooperación con sus comunidades de origen: cuanto más fuertes sean las estructuras en los países de llegada, más capacidad de cooperar y de incidir en la realidad local se tendrá.

4. Aprovechar los factores culturales positivos que la migración ofrece, como, por ejemplo, el mayor reconocimiento de los derechos y del papel de las mujeres en la sociedad. Algo que puede ceñirse a aspectos como el papel de representación de las mujeres en la comunidad o a otros aspectos mucho más duros, como lo es el de la violencia contra las mujeres. Pese a que es ese un mal de sobra conocido dentro de nuestras propias sociedades del Norte, en ciertas sociedades en desarrollo está mucho más arraigada cierta clase de tolerancia y comprensión social ante la violencia familiar contra las mujeres. La presencia de mujeres que migran y conocen otras realidades como la persecución de los maltratadores, y el dolor y la indignación social ante esas conductas en España, en este caso, puede contribuir a cambiar la visión cultural de la discriminación y la violencia de género. Es preciso entonces aprovechar la incorporación de nuevos valores positivos para las sociedades de origen. En las antípodas estaría la llegada de las formas de consumo superfluo y masivo que tenemos en el Norte que, por cierto, también penetran, y con fuerza, en las comunidades de alta migración siendo fenómenos culturales que, en ese caso, deberían tratar de atenuarse. Igualmente, la presencia de migrantes con tradiciones más solidarias y comunitarias es un factor de cambio cultural en las sociedades del Norte, tan dominadas por el individualismo y tan faltas de referentes colectivos y solidarios.



5. Aprovechar la presencia de migrantes en sociedades del Norte como agentes comerciales de productos para el consumo de los migrantes nacionales en ese tercer país. Éste es un campo que, particularmente en España, tiene un alto potencial por el alto número de migrantes llegados en poco tiempo. La exportación de productos es una oportunidad para los productores del país de origen, y la presencia creciente de los productos que consumirán específicamente los migrantes en tiendas o locales asociativos puede ser un factor que permita una interrelación con las sociedades de llegada en la vida cotidiana. Que es una gran asignatura pendiente en el camino hacia una buena integración de la reciente migración recibida en particular por la sociedad española.

6. Analizar las causas estructurales de la migración, y también las causas más directas que influyen en el contexto local. En ocasiones ello nos llevará a la estructura del estado, a la concentración de la renta, y el mal ejercicio del poder local, a la deuda externa o las dificultades comerciales... Igualmente, en lo local, pueden influir fenómenos climáticos coyunturales u otros muchos más permanentes que provoquen desesperanza en la población. Este análisis del contexto no ha de ser un mero ejercicio intelectual de comprensión, sino uno que se plantee a continuación de la acción.

7. Actuar sobre esas causas estructurales de la migración: estabilidad y responsabilidad política, promoción de mejoras y pactos sociales amplios, acuerdos sobre la deuda externa que reduzcan su efecto sobre los sectores más pobres de las comunidades y les brinden oportunidades... Buscar para ello propuestas e interlocuciones públicas que permitan incidir en el contexto, ya sea en una lógica de largo plazo en la construcción de capacidades para el diálogo social, como para asuntos más puntuales. Igualmente, es importante actuar sobre las realidades locales que provocan la huida: las sequías, el reparto de la tierra, la prevención de daños ambientales, la necesaria construcción de capacidades comunitarias en el diseño de políticas públicas locales...

7 EN CONCLUSIÓN

Nos encontramos, en definitiva, ante un fenómeno que tiene numerosas facetas, tanto positivas como negativas. Y que ofrece numerosas oportunidades de acción a partir de las prácticas y experiencias ya conocidas en el ámbito de trabajo social y la cooperación para el desarrollo. Explorar esas prácticas no sólo contribuirá a mejorar situaciones y realidades concretas, sino que también se permitirá ofrecer a las sociedades mensajes mucho más positivos sobre lo que nos ofrece el hecho migratorio.



8 BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, A.; LÓPEZ OLICARES, S.; VILLAMAR D. Ecuador frente a una estampida emigratoria - Oportunidades y amenazas económicas. En: HIDALGO, F. *Migraciones. Un juego con cartas marcadas*, Quito: Abya-Yala y Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, 2004.
- ACOSTA, A. Los costes y beneficios de la emigración: una visión desde el Sur, Ponencia del Curso de verano de la Universidad Complutense. Pobreza, migraciones y desarrollo. En: *Emigración, pobreza y desarrollo*, Madrid: La Catarata, 2004.
- ACOSTA, A. Ecuador: Deuda externa y migración, una relación incestuosa, *Revista Economía y Política* n.º 10, Quito: Facultad de Economía, Universidad de Cuenca, 2002.
- ALONSO, J. A. Emigraciones y desarrollo: implicaciones económicas. En: HIDALGO, F. *Migraciones. Un juego con cartas marcadas*, Quito: Abya-Yala y Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, 2004.
- ALONSO, J. A. *Emigración, pobreza y desarrollo*, Madrid: La Catarata, 2004.
- ALZAMORA, C. *La capitulación de América Latina*. Lima, Perú: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- ARIAS, M. Migraciones y desarrollo. ¿Hay lugar para la cooperación? En: *La realidad de la ayuda 2001-2002*. Colección informes, n.º 19, Intermón, Barcelona: 2001. En: HIDALGO, F. *Migraciones. Un juego con cartas marcadas*, Quito: Abya-Yala y Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, 2004.
- ATIENZA, J.; GÓMEZ SERRANO, P. J. *Las reglas del juego. La globalización financiera y sus repercusiones en los países del Sur*. Manos Unidas, folletos informativos, CIDSE. Madrid: 2000.
- ATIENZA, J. *Deuda externa: teoría, realidad y alternativas*. Madrid: AKAL, 2002.
- BANCO MUNDIAL. *Worker's Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance*. Washington: Global Development Finance, 2003.
- BENDIXEN & ASSOCIATES. *Receptores de remesas en Ecuador - Una investigación del mercado*, Quito: 2003.
- BID / FOMIN. *Las remesas de emigrantes entre España y Latinoamérica*, Washington D. C.: BID, 2002.
- BID / FOMIN. *Las remesas en América Latina*, Washington D. C.: BID, 2003.
- CÁRITAS ESPAÑOLA. *Nadie sin Futuro*, Mimeo. Madrid: Cáritas Española, 2000.
- COLECTIVO IOÉ. *¿Cómo estudiar las migraciones internacionales?* *Revista migraciones*, n.º 0, Madrid: 1996.
- DE SEBASTIÁN, L. *La crisis de América Latina y la deuda externa*, Madrid: Alianza América, 1998.



- IMF. *World Economic Outlook*. Washington D. C.: IMF publications, 1988, 1992, 2000, 2002.
- MADDISON, A. *La economía mundial 1820 – 1992*, París: OCDE, 1996.
- OCDE, FMI, BM, NN. UU. *Un mundo mejor para todos*, Washington: OCDE, FMI, BM, NN. UU, 2000.
- OROZCO, M. *Impacto de la emigración en la región del Caribe y de América Central*, Ottawa: FOCAL, Fundación Canadiense para las Américas, 2003.
- PALAZUELOS, E. *La globalización financiera*, Madrid: Síntesis, 1997.
- PEREDA, C.; DE PRADA, M. A. *Migraciones internacionales: entre el capitalismo global y la jerarquización de los Estados*, Cuadernos de Discusión, América Latina en el Sistema Mundial, Universidad de Cuenca, Universidad de Alicante, Cuenca: ILDIS, 2004.
- PIPITONE, U. *Reflexiones sobre un presente acelerado*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, La Catarata, 2000.
- PNUD (varias ediciones). *Informe de Desarrollo Humano*, Naciones Unidas, Nueva York.
- SASSEN, S. *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona: Bellaterra, 2001 (Introducción de Antonio Izquierdo).
- TORTOSA, J. M. *El juego global – Maldesarrollo y pobreza en el capitalismo global*, Barcelona: Icaria, 2001.
- UGARTECHE, O. *El falso dilema. América Latina en la economía global*, Caracas: Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, 1997.
- WORLD BANK. *Beyond the Washington Consensus, Institutions do matter*. Washington: World Bank Publications, 1998.



Documentación



La estrategia europea para el empleo: ¿herramienta o amenaza para la inclusión social?

Conclusiones del seminario organizado por la EAPN. Oporto, octubre-2004.....

197





1

La estrategia europea para el empleo: ¿herramienta o amenaza para la inclusión social?

Conclusiones del seminario organizado por la EAPN.
Oporto. Octubre-2004.

Víctor Renes

Sumario

1. Con carácter general. 2. Destinadas a los estados miembros. 3. Destinadas a la comisión europea.
4. Destinadas a los agentes sociales. 5. Para la EAPN.

Este seminario reunió a más de 60 personas implicadas en organizaciones que representan los intereses de las personas en situación de pobreza y exclusión social en toda la UE. Los debates reforzaron las conclusiones del informe preparado por la EAPN a partir del análisis realizado por siete Redes Estatales de sus Planes de Acción Nacional de Empleo y, en particular, los puntos siguientes:

- Los tres objetivos incluidos en la Estrategia Europea de Empleo no son llevados a la práctica de manera equilibrada y los objetivos encaminados de competitividad prevalecen en detrimento de otros.
- La puesta en marcha de la línea directriz 7 («promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y luchar contra la discriminación de la que son objeto») es demasiado débil en el sentido de que no consigue hacer del empleo una herramienta para la inclusión social.
- Las medidas orientadas a promover la inclusión a través del empleo no se sustentan en una financiación adecuada.
- Además, algunas políticas nacionales de empleo contribuyen a crear pobreza y exclusión social. Es el caso de aquellas aproximaciones ten-



dentos a «hacer el trabajo lucrativo» y de la puesta en marcha de políticas activas de empleo que tienen como resultado la estigmatización de las personas implicadas, la reducción de puestos de trabajo o la aceptación forzada de trabajos que empeoran la situación de las personas.

- El número creciente de trabajadores pobres es el síntoma más claro del fracaso de la contribución de las políticas de empleo en la inclusión social.
- La escasa participación de las organizaciones que representan los intereses de las personas en situación de pobreza y de exclusión social en la preparación, la puesta en funcionamiento y la evaluación de la estrategia de empleo.

Teniendo en cuenta las reticencias que se plantean a la hora de considerar las políticas de empleo como un instrumento clave en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, la EAPN, al término de este seminario, plantea las recomendaciones siguientes:

1 CON CARÁCTER GENERAL

1. La presión sobre personas paradas e «inactivas» no puede ser la única fórmula para aumentar la tasa de empleo, es necesario desarrollar políticas específicas de creación de empleo.
2. Asumir el objetivo de inclusión en la Estrategia Europea de Empleo no puede reducirse a aumentar la tasa de empleo, sino que se deben poner en marcha políticas específicas encaminadas a garantizar que el empleo constituya una herramienta para la inclusión social.
3. El análisis y seguimiento de las políticas de empleo, enmarcado en el Método Abierto de Coordinación (MAC), debe adecuarse no solamente a la consecución de los objetivos de competitividad y de equilibrio económico, sino también a lograr los objetivos de inclusión.
4. El MAC debe constituir un foro que garantice la calidad del trabajo, sobre todo en términos de nivel de renta y de conciliación de vida laboral y vida privada. Para ello, las medidas de activación que se pongan en marcha deben ser evaluadas en función de sus efectos en la pobreza y la exclusión social.
5. El recurso cada vez más habitual de recurrir a grupos de alto nivel para dirigir la reflexión, teniendo en cuenta que éstos trabajan en periodos cortos y con escasa transparencia, parece preocupante.



6. En la búsqueda del objetivo de la inclusión, los siguientes temas han de ser objeto de una atención especial: los trabajadores pobres, el impacto de las políticas activas de empleo, el acceso a la formación inicial y a la formación a lo largo de toda la vida, la movilidad, el papel de la economía social, las asociaciones locales, la conciliación de la vida profesional con la vida familiar, la precariedad de las condiciones de trabajo y la situación de los trabajadores sin papeles.

2 DESTINADAS A LOS ESTADOS MIEMBROS

7. La puesta en marcha de Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) ha de contar con la participación activa de agentes sociales y de otras organizaciones que representan los intereses de las personas en situación de pobreza y de exclusión social. Esto requiere un proceso estable y transparente que proporcione a las partes implicadas el tiempo necesario. Reclamamos encarecidamente la participación de las organizaciones y foros en los que participan estos actores, tanto en la elaboración, como en la puesta en marcha y evaluación de estos planes.

8. Al mismo tiempo, el Comité de Empleo debería consultar de forma periódica a las organizaciones que representan los intereses de las personas en situación de pobreza y de exclusión social.

9. Los Fondos Estructurales han de ser programados para que contribuyan de forma más activa al objetivo de la inclusión. Además, la desaparición de la iniciativa EQUAL después de 2007 es preocupante: ha de garantizarse que las conclusiones aprendidas de EQUAL reviertan en las políticas generales de los estados y que las ONGs tengan acceso a medidas vinculadas con la promoción de la inclusión a través del empleo.

10. Es necesario fortalecer las sinergias entre los PNAI y los PNAE, incluyendo mecanismos que aseguren que los ámbitos local y regional están implicados en estas estrategias.

3 DESTINADAS A LA COMISIÓN EUROPEA

11. La EAPN espera de la Comisión Europea que fije objetivos más precisos en su evaluación de las políticas nacionales, así como un análisis más riguroso de los objetivos de inclusión, tanto en el marco de la Estrategia Europea de Empleo, como en el marco de debates más amplios, como la revisión de la Agenda de Lisboa.



12. Si bien reconocemos el valor del MAC respecto de su capacidad de dotar de transparencia a las diferentes políticas estatales, la EAPN reclama que este mecanismo sea más abierto, de manera que permita la participación de las organizaciones que representan los intereses de las personas en situación de pobreza. La Comisión debería animar de manera más decidida a los Estados miembros a redactar sus PNAE siguiendo una metodología participativa. En las reuniones bilaterales entre la Comisión y los Estados miembros acerca del Informe Conjunto sobre el Empleo deberían estar implicadas las organizaciones que representan los intereses de las personas en situación de pobreza y de exclusión social. Es necesario buscar instrumentos que potencien un interés mayor al respecto.

13. Las distintas modalidades de revisión por los «pares» deberían estar abiertas a la participación de las organizaciones que representan los intereses de las personas en situación de pobreza y de exclusión social.

4 DESTINADAS A LOS AGENTES SOCIALES

14. Partiendo de la constatación de la buena voluntad de las distintas organizaciones sindicales en el ámbito nacional y europeo, así como de su papel en la defensa de los intereses de las personas sin empleo, la EAPN desea que se ponga en marcha un diálogo fortalecido y que se consoliden asociaciones y acuerdos entre estos agentes y las organizaciones que representan los intereses de las personas en situación de pobreza y de exclusión social.

15. La EAPN espera que se intercambien impresiones con las organizaciones de empresarios con el fin de comprometer a las empresas en el objetivo de convertir la Estrategia Europea de Empleo en una herramienta válida para la inclusión social.

5 PARA LA EAPN

16. La EAPN ha de desarrollar en toda su plenitud su función de mostrar los efectos concretos que tienen las políticas aplicadas sobre el terreno, mostrando los aspectos de la pobreza y de la exclusión social vinculados con el empleo y denunciando las prácticas que contribuyen de manera directa a incrementar los niveles de pobreza y de exclusión social.

17. Además del seguimiento de las actividades ligadas al MAC sobre el empleo, la EAPN ha de concentrar también su atención en los debates de polí-



tica económica y, sobre todo, en la definición de las Grandes Orientaciones de Política Económica.

18. La EAPN debe facilitar la puesta en común de la experiencia de sus miembros acerca de retos precisos, para reforzar su capacidad de intervenir en la implementación de las distintas políticas.

19. La EAPN se compromete a promover las prácticas que ponen el empleo al servicio de la inclusión y a promover una aproximación positiva a las políticas activas.

20. Tanto en el ámbito nacional como en el europeo, la EAPN tratará de multiplicar los intercambios con otros actores implicados, con el fin de reforzar nuestro esfuerzo colectivo y de poner a la Estrategia Europea por el Empleo al servicio de la Inclusión Social.

Reseñas bibliográficas

 **Miedos y Miserias. Obstáculos a la Seguridad Humana. Social Watch – Informe 2004.**
Francisco Aperador **199**

 **Pies de barro. La decadencia de los Estados Unidos de América. Luis de Sebastián.**
José Manuel López **202**

 **Las zonas rurales en España. Un diagnóstico desde la perspectiva de las desigualdades territoriales y los cambios sociales y económicos. David Pereira Jerez, Fernando Fernández Such, Blanca Ocón Martín, Óscar Márquez Llana.**
Víctor Renes..... **204**



Reseñas bibliográficas

MIEDOS Y MISERIAS. OBSTÁCULOS A LA SEGURIDAD HUMANA

SOCIAL WATCH – INFORME 2004

Montevideo: Instituto del Tercer Mundo, 2004.

<http://www.socialwatch.org>

Un informe internacional sobre el progreso hacia la erradicación de la pobreza y la equidad de género



¿Quién es «Social Watch – Control ciudadano»?

Control Ciudadano es una red internacional de organizaciones ciudadanas que lucha por la erradicación de la pobreza y sus causas, con el fin de asegurar la distribución equitativa de la riqueza y la realización de los derechos humanos. *Control Ciudadano* pide cuentas a los gobiernos, al sistema de la ONU y a las instituciones internacionales sobre el cumplimiento de los compromisos nacionales, regionales e internacionales para la erradicación de la pobreza. El Secretariado Internacional de Control Ciudadano se encuentra en Montevideo (Uruguay) y tiene su sede en el Instituto del Tercer Mundo. Las organizaciones que forman parte de esta iniciativa pertenecen a 63 países de los cinco continentes. En España participan de esta iniciativa Intermón-Oxfam y Cáritas Española.



¿ Qué es el Informe 2004?

Además de los informes nacionales, temáticos, boletines y documentos, que centran el trabajo cotidiano de esta red, una de sus principales actividades es la elaboración, publicación y difusión de su Informe Anual. Con esta periodicidad, desde 1995, Control Ciudadano ofrece un jugoso compendio de informes temáticos, de monitoreo de países, y un detallado repaso al grado de consecución de los objetivos de las diferentes iniciativas internacionales auspiciadas por Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales.

La edición 2004 del Informe Anual de «Social Watch – Control Ciudadano» está estructurada en tres grandes bloques:

1. INFORMES TEMÁTICOS

Bajo la idea generadora de «Obstáculos a la seguridad humana» se presentan nueve informes elaborados por expertos de organizaciones no gubernamentales de todo el mundo. El concepto emergente de «seguridad» se coteja con realidades como la igualdad de género, la lucha contra el SIDA, los «bajos fondos» del mundo financiero o el mundo árabe. Destacan por su accesibilidad y valentía los informes dedicados a la doble moral del Banco Mundial: «Juez y parte: el sistema de calificación del BM para los gobiernos prestatarios», por Nancy Alexander (Citizens' Network on Essential Services), y el enfoque audaz y novedoso del tema de las permisividades gubernamentales ante la evasión fiscal, ofrecido por Bruno Gurtner (Swiss Coalition of Development Organizations) titulado «Evasión fiscal: miles de millones desviados del desarrollo».

2. «EL PROGRESO HACIA LAS METAS»

En este apartado se ofrece un exhaustivo recorrido por los diferentes indicadores y metas de desarrollo social y el grado de consecución que podemos observar país por país. Desde 1995, Social Watch – Control Ciudadano ha venido presentando un resumen de la situación de los países en relación a las metas para el año 2000 establecidas en los compromisos asumidos por los gobiernos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague y en la IV Conferencia mundial sobre la Mujer de Beijing y los objetivos asumidos para 2015 en la Declaración del Milenio. En esta edición se acentúa el esfuerzo evaluando también la cobertura y la comparabilidad internacional de los indicadores. Las Áreas temáticas seleccionadas son :

Pobreza y distribución; Seguridad alimentaria; Seguridad sanitaria; Educación; Información, ciencia y tecnología; Equidad de género; Gasto Público; Asistencia al desarrollo; Compromisos internacionales y derechos humanos. En cada indicador se ofrecen cuadros con el encabezamiento: «Los gobiernos del



mundo acordaron: ...», y a continuación se comparan los compromisos firmados con los índices y datos de cada uno de los 63 países miembros de la iniciativa Social Watch.

3. INFORMES NACIONALES

Si en el bloque anterior la información se ordenaba por indicadores temáticos, en este espacio se ofrece un recorrido descriptivo país por país. Con una extensión media de dos páginas cada uno, se ofrecen elementos para elaborar una visión panorámica de los esfuerzos, dificultades y logros en el camino hacia la superación de la pobreza, de cada nación. Por orden alfabético y acompañados de cuadros y estadísticas en casi todos los casos, los datos se sitúan y contextualizan en los procesos políticos, sociales y económicos, nacionales y regionales.

Potencialidades y limitaciones

En el mundo de la sociología del desarrollo y la lucha contra la pobreza no es frecuente encontrar términos medios entre el tono divulgativo y la especialización científica. Ambos extremos entrañan diferentes riesgos para quienes trabajamos en el amplio valle del trabajo social.

La principal virtualidad del Informe Social Watch 2004 es la de ofrecer dos cosas en una:

- Una mirada panorámica y rigurosa por el momento actual de la lucha contra la pobreza y de los compromisos mundiales multilaterales sobre el desarrollo.
- Una herramienta de consulta y de trabajo permanente que aporta elementos, datos e información, en definitiva, versátil y manejable, y al mismo tiempo, seria y confiable.

Si debemos buscar alguna debilidad en este esfuerzo de Control Ciudadano, lo situaríamos en los informes nacionales. En cada país, son elaborados por la organización «corresponsal» asociada a la iniciativa Social Watch. Presumiblemente, cualquier lector valorará positivamente la oportunidad de conocer «a vuelo de pájaro» el balance social, económico y político que se ofrece de cada uno de los 63 países de los cinco continentes, exceptuando el informe del propio país, en donde se antojará siempre demasiado simplista. Probablemente esto se deba a que resulta complejo resumir en dos páginas la valoración de un país determinado utilizando los ojos de una única ONG local.

Estamos ante un meticuloso trabajo en red, elaborado con rigor, con una metodología y diseño pensado en el usuario. Esto no siempre es frecuente.

«Social Watch – Informe 2004» ofrece, además, una valiosa herramienta en manos de las organizaciones no gubernamentales, instituciones y movimientos sociales para ejercer un auténtico control ciudadano sobre el grado de esfuerzo de los gobiernos e instituciones multilaterales en el cumplimiento de sus compromisos.

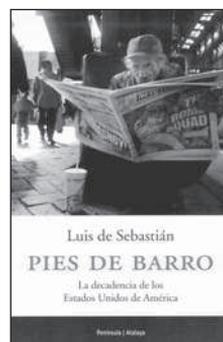
FRANCISCO APERADOR

PIES DE BARRO. LA DECADENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

LUIS DE SEBASTIÁN

Barcelona: Editorial Península, 2004.

«Tú, Oh rey, tuviste esta visión: una estatua, una enorme estatua de extraordinario brillo y de aspecto terrible se levanta ante ti. La estatua tenía la cabeza de oro puro, el pecho y los brazos de plata, el vientre y los lomos de bronce, las piernas de hierro y los pies la mitad de hierro y la mitad de barro. Mientras estabas mirando, una piedra se desprendió sin intervención de mano alguna, golpeó los pies de hierro y de barro de la estatua, y los hizo pedazos. Entonces todo a la vez se hizo polvo...»



El sueño de Nabucodonosor

Del libro de Daniel, capítulo 2, versículos 31-45

Es frecuente encontrar trabajos publicados sobre la globalización, la orientación economicista de la misma y el papel de los Estados Unidos en todo este proceso. La mayoría de ellos son reflexiones muy profundas que provienen de los propios Estados Unidos y son, por tanto, análisis hechos desde dentro con un *prima* claramente anglosajón. Incluso empieza a ser habitual encontrar ensayos más ligeros orientados al gran público sobre la globalización, el terrorismo internacional o las multinacionales norteamericanas que se encuentran entre los libros más vendidos de las secciones de librería de las grandes superficies. Es en este marco donde se publica el libro que nos ocupa, en el que hay que resaltar varios elementos que le hacen tener un valor muy especial.

En primer lugar, hay que destacar el espacio temporal en el que se mueve la reflexión. La mayor parte de los trabajos sobre el tema se ubican en un universo temporal muy coyuntural o, a lo sumo, se remontan a los comienzos de la globalización neoliberal a principios de los ochenta; sin embargo, este trabajo permite hacer un viaje por la historia de los Estados Unidos desde su funda-



ción hasta nuestros días. Tomando esta perspectiva se muestra evidente que elementos claves de la situación actual tienen su origen en cuestiones estructurales definidas muy previamente, pero que marcan el devenir actual. Se puede decir que el libro es una breve historia de los Estados Unidos leída, no desde los acontecimientos concretos, sino desde las claves de cada período y de cada presidente. Así, se hacen mucho más accesibles los marcos políticos y económicos en los que se mueven el partido demócrata y el republicano y es más sencillo entender la dirección que tomaron las políticas de Clinton y la que toma ahora Bush.

Un segundo elemento que atrae en la obra es que no está leída desde una concepción aglosajona, pero sí desde una vivencia del autor de seis años en una institución como el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington. Se percibe en toda la obra un fuerte conocimiento de la realidad norteamericana, pero siempre desde una lectura muy entendible para el lector español. La sensación al leerlo es, lejos del complejo discurso anglosajón o de una visión muy negativa del capitalismo salvaje, propia de muchos autores europeos, de una sucesión de claves objetivas que facilitan el entendimiento de marcos tan complejos.

Se ha de destacar, en tercer lugar, que no estamos hablando de un análisis económico de los Estados Unidos, sino de los marcos sociales al completo, es decir, política, cultura y relaciones sociales. La perspectiva, de esta forma, mejora notablemente y permite relativizar los aspectos económicos frente a otras claves de orden cultural o político que adquieren más relevancia de lo que a priori podría parecer. Así, en el transcurrir de la lectura se descubren elementos que hacen que la lógica económica sea sacrificada en aras de claves políticas y culturales propias de los Estados Unidos.

La hipótesis de partida del libro, centrada en la decadencia de los Estados Unidos como cabeza de un modelo imperial, se va desgranando capítulo a capítulo y va cogiendo cuerpo para ser una hipótesis con mucho peso. Se puede debatir si algunos de los indicadores que el autor presenta como identificativos de la decadencia lo son, o al menos si lo son con tanta fuerza, pero no es discutible la fuerza del planteamiento. En cualquier caso, el libro también permite abrir este debate, lo que en sí es ya una aportación fundamental.

Por último, hay que destacar la profunda pedagogía del uso de la imagen de *El sueño de Nabucodonosor* —Del Libro de Daniel, capítulo 2, versículos 31-45— como eje de la hipótesis del libro. Aunque merece la pena leer la cita original para comprender en todos sus matices el texto, el autor compara la situación actual con la visión que el profeta Daniel tenía del imperio Sirio del siglo v. Este sería un gigante con la cabeza de oro que, en el caso de los Estados Unidos, se referiría a su «poder blando», a su imagen atractiva tanto para las élites

como para los inmigrantes ilegales. Los hombros y brazos son de plata y es en ellos donde se ubica un potencial militar que empieza a suponer un verdadero esfuerzo económico para una economía que no crece de acuerdo a su potencial. Es precisamente esta economía el tronco de bronce del gigante y el crecimiento económico sus pesadas piernas de hierro que no corren a la velocidad necesaria para mantener el equilibrio. Por último, los pies son de barro y es allí donde el autor ubica la falta de democracia interna, la poco equitativa distribución interna de la riqueza y el deterioro del liderazgo moral en política internacional.

Se puede afirmar que este libro es una lectura clave para comprender el papel de los Estados Unidos, así como para entender su deterioro interno, además de dar una visión clara de un tema tan complejo y con tantas ramificaciones.

JOSÉ MANUEL LÓPEZ

LAS ZONAS RURALES EN ESPAÑA. UN DIAGNÓSTICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES Y LOS CAMBIOS SOCIALES Y ECONÓMICOS

DAVID PEREIRA JEREZ
FERNANDO FERNÁNDEZ SUCH
BLANCA OCÓN MARTÍN
ÓSCAR MÁRQUEZ LLANES

Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española Editores, 2004.



«La selección o la construcción de un indicador, y más aún un sistema de indicadores, es un proyecto de investigación que abre el camino hacia otros tantos estudios posteriores» (pág. 100).

1. La investigación social de la desigualdad no es el tema prioritario en las propuestas de investigación I+D que tan relevante se considera en la actualidad. En la «sociedad del conocimiento», se considera prioritaria la investigación que pueda aportar mayor competitividad para unos resultados considerados desde el crecimiento económico. Una investigación, como la presente, que cristaliza desde la concepción de desarrollo social, afronta unas cuestiones que no forman parte de la primera página de la agenda de I+D. Y eso que se trata



de un asunto totalmente relacionado con el cambio que las actividades relacionadas con el medio rural, como es la agricultura, ha sufrido una total reconversión.

Este primer aspecto es de suma relevancia a la hora de considerar los frutos de la investigación, pero también su propuesta. Se trata no sólo de analizar y diagnosticar las comarcas rurales españolas, sino de construir un sistema de indicadores que abra el camino a un nuevo tipo de diagnóstico. O sea, un diagnóstico no centrado estrictamente en los parámetros de la rentabilidad productiva, sino en las dimensiones del desarrollo social.

Se trata, en consecuencia, de una investigación cuya aportación metodológica debería ser soporte de diagnósticos y de actuaciones de los agentes sociales, de las políticas y de las alternativas de acción sobre un componente básico de nuestra sociedad, como es nuestro propio medio ambiente, y no sólo su capacidad de generación de riqueza medida por el PIB.

Esta investigación se construye sobre un eje básico, a saber, sobre la necesidad de identificar unos indicadores y su estructuración como «sistema de indicadores» (cap. 5). Y sobre ese eje pivotan el resto de los capítulos: la construcción del propio concepto de ruralidad (cap. 2), así como la construcción de una tipología de comarcas a las que aplicar el sistema de indicadores (cap. 4).

2. Puede parecer banal detenerse en el concepto de ruralidad, por obvio: «lo que no es urbano». Pero esto ya no es decir, nada, pues lo rural identificado como el espacio de las actividades agrícola-ganaderas, y/o de monte, es ya un estereotipo. Las actividades del sector secundario y terciario se han hecho presentes, junto con la crisis y reconversión del sector primario, como para seguir este camino. Definir el mundo rural hoy es abordar una tarea multidimensional que tiene por objeto identificar los diferentes paisajes con sus peculiaridades, que enfrentan de forma diferente esos procesos.

Por ello, esta investigación dará como resultado la identificación de ocho tipos de comarcas, siete de las cuales cumplen el criterio de la ruralidad como realidad multidimensional entendida como espacio social y humano, pues se considera que el propio territorio no es simplemente un espacio geográfico, sino «lugar social» caracterizado por una plurirrelación entre siete variables:

- la densidad de población,
- los usos intensivos de producción y el porcentaje de regadíos sobre el total del suelo agrícola,
- la altitud media en toda la comarca,
- la pendiente existente media en toda la comarca,



- el número de núcleos de población por municipio,
- tipo de orientación productiva agraria,
- tamaño medio de las explotaciones.

Los ocho tipos de comarcas identificados son:

- zonas urbanas cuya densidad de población es superior al doble de la media española,
- zonas de actividad intensiva, en las que se dan dos tipos de ruralidad, una en la que predomina una agricultura intensiva de regadío, y otra en la que predomina la agrocuidad,
- zonas de montaña con un porcentaje mayoritario de superficie por encima de los 1.100 metros de altitud y un dominio de pendientes superiores al 3 %,
- zonas rurales de núcleos dispersos cuyo número por municipio es superior a 30,
- llanuras cerealistas y secanos interiores, con predominio del minifundio,
- zonas de serranía y dehesas, con predominio del minifundio,
- llanuras cerealistas y secanos interiores, con predominio del latifundio,
- zonas de serranía y dehesas, con predominio del latifundio.

Cada categoría es analizada en sus características más importantes, complementada con una ficha que recoge las principales variables de cada zona.

La laboriosidad de este trabajo pudiera no ser reconocida, pues los resultados que ofrecen son fundamentalmente de tipo descriptivo, lo que pudiera aparecer poco relevante para una propuesta de I+D como la que reclamamos para investigar sobre la desigualdad territorial, sus causas y efectos; pero es imprescindible, pues ni es posible generalizar en la descripción de los medios rurales, ni se pueden afrontar de la misma manera las políticas y alternativas que el medio rural demanda. Sin esa descripción no podemos operar, aunque sólo con ella no entendemos lo que significan los diversos medios rurales. Eso es, precisamente, lo que se aborda de forma amplia en el capítulo 5 dedicado a construir el sistema de indicadores que haga posible diagnosticar la relación entre desarrollo, desigualdad (y pobreza) y territorio rural, como parámetros de lo que esta investigación nos propone definir como «exclusión rural» (cap. 2).

Es decir, la dimensión territorial de la pobreza y la exclusión rural no es sólo la distribución en el territorio de los grupos que están bajo un determi-

nado umbral de renta, sino que significa dar cuenta del conjunto de variables que configuran la ruralidad en ese territorio, y valorar el impacto de estas variables en el futuro desarrollo de ese territorio y de la vida de sus poblaciones.

3. La identificación de las variables que nos lleven a analizar la dimensión territorial de la pobreza en el medio rural, así como construir esas variables como un sistema de indicadores que nos posibiliten aplicar políticas y desarrollar buenas prácticas, es el reto de I+D al que esta investigación contribuye (cap. 5).

El sistema de indicadores construido se estructura en torno a cuatro ejes, agrupando cada uno de ellos un conjunto de indicadores que miden diferentes aspectos en relación al eje, cualificando su consistencia interna. Los cuatro ejes son:

- I. *Debilidad de la estructura demográfica y social.*
 1. Efectivos poblacionales y distribución territorial.
 2. Desequilibrios en la estructura poblacional.
 3. Proceso migratorio.
- II. *Precariedad económica y debilidad de los mecanismos de inserción económicos.*
 1. Actividad y renta.
- III. *Cambio en las estructuras económicas. Evolución de la Agricultura e impacto de la PAC.*
 1. Población activa agraria y explotaciones. Vulnerabilidad económica.
- IV. *Dificultades en el ejercicio de los derechos sociales y culturales y en el acceso a los servicios públicos.*
 1. Educación y centros educativos.
 2. Accesibilidad a la salud y servicios sanitarios.
 3. Accesibilidad al ejercicio de la cultura y a equipamientos culturales.
 4. Accesibilidad a servicios especiales para ancianos y dependientes.

La identificación de las comarcas españolas según estos indicadores, así como un análisis detallado de estos indicadores en cada uno de los tipos de comarcas señalados, se constituyen en una validación del sistema en sí mismo, así como de los criterios utilizados al respecto: disponibilidad de datos, alcan-



ce de los mismos, validez conceptual de los indicadores y grado de asociación o correlación de cada indicador con otros indicadores (cap. 3.).

Y aquí no podemos por menos de señalar la falta de datos sobre desigualdad territorial y social, pues, a pesar de haber podido acceder a los datos que Ministerios como el de Administraciones Públicas y el de Agricultura elaboran, aún es necesario decir que, por ejemplo, sobre actividad, renta (para lo que ha sido imprescindible la investigación sobre pobreza que FOESSA realizó en la década de los noventa), equipamientos, etc., son insuficientes. Si pasáramos de un análisis global por cada tipología de comarcas al análisis de las diversas comarcas españolas, la carencia sería más notable.

4. Toda esta información disponible no nos da solamente un análisis y un diagnóstico de cada una de las comarcas y de los ocho tipos definidos entendidos como conjunto. Sino, lo que es más importante, nos posibilita un diagnóstico de las comarcas españolas desde su relación con los ejes del desarrollo económico (cap. 6). Lo que nos da el último elemento necesario para la relación entre exclusión rural y desarrollo social. Las diferencias en el modelo económico y demográfico quedan muy marcadas según la relación de cada comarca con los ejes que concentran el crecimiento económico; en concreto, con el litoral Mediterráneo (+ Baleares), el valle del Ebro que alcanza el País Vasco y Cantabria, el valle del Guadalquivir, el litoral Gallego, Madrid y Canarias.

De acuerdo con ello, el análisis del sistema de indicadores nos da como resultado tres modelos de zonas rurales: 1) unas zonas rurales marcadas por el despoblamiento y el envejecimiento; 2) unas zonas rurales marcadas por la dependencia y la desigualdad; 3) unas zonas con predominio de agricultura intensiva.

La identificación de las comarcas según su relación con el modelo económico y demográfico de crecimiento, y el predominio de cada uno de estos tres modelos en los ocho tipos de comarcas anteriormente identificados, completa el diagnóstico del medio rural español. Y todo ello nos reafirma en la polarización del modelo de desarrollo en España, pues los ejes centrales del crecimiento ocupan el 27 % del territorio, pero concentran el 82 % de la renta y el 79 % de la población, frente al 73 % del territorio restante que sólo posee el 21 % de la población y el 18 % de la renta. La apuesta por un medio rural vivo, debe afrontar esta desolación. Por ello, es de esperar que el deseo de que esta investigación abra el camino «hacia otros tantos estudios posteriores» se convierta en realidad para hacer posible otro modelo de desarrollo.

VÍCTOR RENES