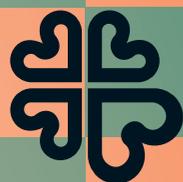


ISBN 978-84-8440-489-7



Cáritas

Congreso sobre Exclusión y Desarrollo Social en España

Congreso sobre Exclusión y Desarrollo Social en España

COLECCIÓN DE ESTUDIOS



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE

SECRETARÍA DE ESTADO DE POLÍTICA SOCIAL

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA SOCIAL



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

**Congreso sobre
Exclusión
y Desarrollo
Social
en España**

29, 30 y 31 de octubre de 2008

Congreso sobre Exclusión y Desarrollo Social en España



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

Madrid, 2008

© FUNDACIÓN FOESSA
San Bernardo, 99 bis
28015 Madrid
informacion@foessa.org
www.foessa.es

© Cáritas Española Editores
San Bernardo, 99 bis
28015 Madrid
Teléf.: 91 444 10 00
publicaciones@caritas.es
www.caritas.es

ISBN: 978-84-8440-489-7

Depósito Legal: M. 51.557-2008

Preimpresión e impresión:

Gráficas Arias Montano, S. A.
28935 Móstoles (Madrid)

Impreso en España/*Printed in Spain*

Í

Índice

Introducción	7
Apertura del Congreso sobre Exclusión y Desarrollo Social en España	9
Presentación del VI Informe FOESSA sobre «exclusión y desarrollo social en España»	13
Capítulo 1. Ponencias	35
1.1. Las formas elementales de la pobreza	37
1.2. Pobreza y bienestar infantiles en España desde una perspectiva comparada	59
Capítulo 2. Comunicaciones VI Informe	81
2.1. La visión del desarrollo social en el siglo XXI	83
2.2. Desigualdad, pobreza y privación	91

2.3. La exclusión como fenómeno estructural _____	105
2.4. Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social _____	115
2.5. Actores institucionales y sociales en las políticas sociales _____	123
2.6. Capital social y capital simbólico como factores de exclusión y desarrollo social _____	133
2.7. El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión _____	137
2.8. El papel de España en el mundo _____	157
Capítulo 3. Seminarios (conclusiones) _____	165
Capítulo 4. Conclusiones y propuestas _____	207



Introducción

La Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada) se constituyó en 1965, con el impulso de Cáritas Española, con la intención de *dotar a la sociedad española de la información científica necesaria para conocer y orientar su desarrollo, con una dimensión social, desde una perspectiva solidaria, de progreso y de defensa de los pobres.*

Los temas que ha abordado en los estudios desarrollados a lo largo de su historia son diversos, pudiéndose agrupar en tres líneas de investigación:

- Estructura social y desigualdad: análisis de las estructuras (de muy diversos aspectos: económicas, sociales, políticas, culturales) y los procesos que «recorren» la sociedad (la relación crecimiento-desarrollo-pobreza).
- Agentes y actores sociales, como sujetos de la historia y de la sociedad: públicos y privados, económicos, sociales y culturales, institucionalizados, informales, organizados en la historia, emergentes en el presente, etc., y sus métodos, modelos y metodologías; sus realizaciones, políticas y alternativas; sus proyectos, planteamientos y propuestas.
- Cooperación internacional: valores y formas históricas que deben ser estudiados en su dimensión internacional.

Fruto de sus actividades ha sido la realización y publicación de diversos estudios sociológicos y de cinco informes sobre la situación y el cambio social de España, que vieron la luz, respectivamente, en 1967, 1970, 1975, 1980-93 y 1994: los Informes FOESSA.

En octubre de 2008 vio la luz el VI Informe FOESSA sobre «exclusión y desarrollo social en España». Este está estructurado en ocho capítulos:

1. «La visión del desarrollo social en el siglo XXI».
2. «Desigualdad, pobreza y privación».
3. «La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación».
4. «Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social».
5. «Actores institucionales y sociales en las políticas sociales».
6. «Capital social y capital simbólico como factores de exclusión y desarrollo social».
7. «El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión».
8. «España en el mundo».

La presentación del VI Informe FOESSA tuvo lugar en el marco del Congreso sobre el Desarrollo Social en España, celebrado en Madrid los días 29, 30 y 31 de octubre de 2008 y fue realizado en el Palacio Duque de Pastrana, de la ONCE, cedido desinteresadamente para este evento. El Congreso trató de generar un espacio en el que dar a conocer los principales resultados recogidos en el Informe, así como posibilitar el análisis y la reflexión sobre los mismos.

Además de las ocho ponencias correspondientes a cada uno de los capítulos y realizadas por los respectivos coordinadores de los mismos, durante el Congreso tuvimos la oportunidad de escuchar las intervenciones de Serge Pougam (Directeur d'études, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales), sobre las formas elementales de la pobreza, y de Jonathan Bradshaw (profesor de Política Social en la Universidad de York), acerca de la pobreza y bienestar infantiles en España desde una perspectiva comparada. Por último, hay que señalar también que se realizaron ocho seminarios sobre la base de las conclusiones de cada uno de los capítulos.

El documento que aquí presentamos recoge las ponencias y presentaciones que se realizaron durante el Congreso sobre Exclusión y Desarrollo Social en España y los debates, conclusiones y propuestas fruto de los seminarios de trabajo.

A

Apertura del Congreso sobre Exclusión y Desarrollo Social en España

En primer lugar, en nombre de la Fundación FOESSA y en nombre de Cáritas, organizadores de este congreso, deseo expresarles nuestra más cálida acogida.

Sean todos bienvenidos a la tarea que este congreso nos propone.

Ayer presentamos en este mismo recinto el VI Informe FOESSA sobre «exclusión y desarrollo social en España».

Sus investigaciones y aportaciones nos proporcionan una base sólida para los trabajos que vamos a desarrollar en este congreso.

El objetivo de esta convocatoria es afrontar con seriedad y rigor los retos y desafíos del desarrollo humano en nuestras sociedades, de manera integral y solidaria.

Se trata del mismo espíritu que dio origen y sentido a la creación en 1965 de la Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada).

Ya en su primer Informe, publicado en 1966, la Fundación que me honro en presidir avanzaba el perfil de la labor de conocimiento e investigación de la realidad social que ha llevado a cabo en las últimas cuatro décadas.

En la introducción del I Informe FOESSA se apostaba por «la construcción y consolidación de una sociedad más justa, en la que el bienestar, y los esfuerzos y sacrificios para alcanzarlo, resulten cada día más equitativamente compartidos y tien-

dan a igualarse las oportunidades de acceso a los bienes a que todo hombre tiene derecho».

Se trataba entonces, lo mismo que en la actualidad, de apostar por «el progresivo desarrollo integral de la persona, en el seno de una sociedad en continua evolución».

Si en aquel contexto fueron clarividentes estas palabras, hoy siguen siéndolo al señalar el sentido del trabajo de la Fundación FOESSA.

De ahí que veamos este congreso como una exigencia, en la medida en que la sociedad está siguiendo un proceso de evolución y unas estructuras que no han ido acompañadas de un desarrollo solidario.

Esta cita es, al mismo tiempo, una responsabilidad para todos nosotros, si tenemos en cuenta que la situación que estamos viviendo ha puesto con mayor evidencia aún los déficits del desarrollo social.

Y, por supuesto, supone también un compromiso, porque tanto para Cáritas como para FOESSA los graves problemas de la igualdad de derechos y de la lucha contra la pobreza y la exclusión son la esencia de nuestra misión compartida de trabajar por la justicia.

El esfuerzo de investigación del VI Informe FOESSA se ha dirigido a analizar las estructuras y tendencias de los procesos en que se manifiesta la evolución social.

El periodo de referencia de este informe es el comprendido entre la publicación, en 1994, del V Informe FOESSA hasta finales de 2007, cuando la actual situación de crisis aún no se había hecho presente.

Hablamos de un periodo de crecimiento económico sostenido, de consolidación del empleo, del aumento de la corriente migratoria, de la presencia de España en el mundo y de cambios muy importantes en el propio seno de las relaciones sociales, por citar algunos de los más relevantes.

Hablamos de un periodo en el que, por otra parte, se han sucedido gobiernos de diversa orientación, e incluso de distintos equipos ministeriales dentro de la misma orientación.

Se trata, por tanto, de un análisis y una investigación referida a la estructura social, a los procesos de largo plazo, que nos aporta resultados sobre el propio modelo de desarrollo y de sociedad.

Este VI Informe no se ciñe de manera estricta a la coyuntura concreta de cada momento, como el actual, que, ciertamente, constituye un reto de gran calado.

Por ese motivo, urgidos aún más si cabe por el perfil de la situación presente, resulta especialmente importante tomar la palabra en este congreso, que nos convoca a reflexionar, debatir y proponer los temas, los compromisos y las políticas que deben ser asumidas e impulsadas por la agenda del desarrollo social.

Me permito animaros a compartir la búsqueda de estas propuestas a lo largo de estos días, al igual que lo hemos hecho:

- Con los investigadores y colaboradores que han realizado el Informe.
- Con las entidades sociales comprometidas con los derechos sociales de las personas y grupos más vulnerables de nuestra sociedad.
- Y con todos los que vais a participar en los trabajos de este congreso.

Os convoco a impulsar tanto las respuestas en las acciones que ya estamos realizando como en las que debamos iniciar y en las que hayamos de exigir en los diversos niveles: en el más alto de la agenda política y de los agentes económicos y sociales, así como en el día a día de las actuaciones y realizaciones.

Deseo expresar mi gratitud a los valiosos apoyos con que hemos contado para poder llegar a este momento.

Vaya, en especial, nuestro reconocimiento a todos los miembros del Patronato de la Fundación FOESSA, y a los componentes del Consejo Científico y autores del Informe.

Asimismo, nuestra especial gratitud al apoyo económico brindado por el Ministerio y Secretaría de Estado de Asuntos Sociales y la colaboración desinteresada de los anfitriones de este congreso.

Incluyo en este capítulo de agradecimientos a todos los que van a participar en estas sesiones: ponentes, autores del Informe, relatores y congresistas. Merece un especial elogio y felicitación el ímprobo trabajo llevado a cabo por el coordinador del VI Informe, Víctor Renes Ayala.

Y hago extensiva nuestra gratitud a la impagable labor de incidencia y difusión de los medios de comunicación, cuya colaboración es decisiva para transmitir al conjunto de la opinión pública el ser y hacer de todos nosotros.

Concluyo con mi deseo de que, una vez más, llevéis a cabo un buen trabajo y con la confianza de que las conclusiones de los seminarios de trabajo de este congreso sean iluminadoras para conseguir una sociedad cohesionada y guiada por los criterios de la justicia social.

Muchas gracias.

RAFAEL DEL RÍO
*Presidente de la Fundación FOESSA
y de Cáritas Española.*

P

Presentación del VI Informe FOESSA sobre «exclusión y desarrollo social en España»

A continuación ofrecemos los contenidos del documento que se entregó en la presentación del VI Informe FOESSA sobre «exclusión y desarrollo social en España 2008», realizada ante los medios de comunicación el día 28 de octubre de 2008 en el Palacete de los Duques de Pastrana en Madrid. De forma sintética, en él se exponen las ideas fundamentales recogidas en el VI Informe FOESSA. A pesar de no ser un epígrafe narrativo, consideramos que puede resultar de gran interés para el lector por ofrecer una mirada sintética del Informe en conjunto.

Este material y todos los relacionados tanto con el Informe como con el Congreso están disponibles en la página web de la Fundación FOESSA (www.foessa.es).

1. VI Informe FOESSA

La Fundación FOESSA y Cáritas Española publican el VI Informe FOESSA sobre «exclusión y desarrollo social en España 2008».

- Puesto a punto por un equipo compuesto por más de 70 *expertos* vinculados a diferentes universidades y grupos de investigación.

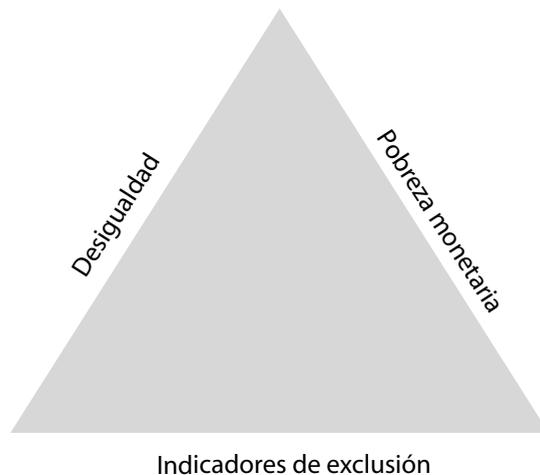
- Aporta una *visión de la realidad estatal en torno a la estructura social, la desigualdad y la pobreza, las relaciones sociales y la cooperación internacional.*

2. Estructura y contenidos

Los contenidos del VI Informe FOESSA, que será presentado el próximo 28 de octubre en Madrid, están estructurados en ocho capítulos:

1. «La visión del desarrollo social en el siglo XXI».
2. «Desigualdad, pobreza y privación».
3. «La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación».
4. «Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social».
5. «Actores institucionales y sociales en las políticas sociales».
6. «Capital social y capital simbólico como factores de exclusión y desarrollo social».
7. «El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión».
8. «España en el mundo».

3. Recurrencia de fenómenos



4. Desigualdad

- El crecimiento económico registrado desde mediados de los años noventa y la notable creación de empleo que le ha acompañado no han dado lugar a importantes reducciones de la desigualdad.

- Después de varias décadas de reducción continuada de la desigualdad, tal proceso se frenó a partir del primer tercio de los años noventa y los indicadores actuales se mantienen a un nivel muy similar al de hace quince años.
- El resultado es el distanciamiento de los indicadores medios de desigualdad de la Unión Europea (mientras que en la UE-25 las rentas de los hogares ubicados en el 80% más rico son 4,7 veces mayores que las del 20% más pobre, ese ratio se eleva en España a 5,3).
- Las sucesivas rebajas de los tipos impositivos han supuesto una menor capacidad redistributiva.
- Tras varios años de acercamiento de las cifras relativas del gasto social a los niveles medios de la Unión Europea, la brecha volvió a ampliarse a partir del primer tercio de los años noventa.

5. Pobreza monetaria

Tasas de pobreza con varios umbrales				
	U60	U40	U30	U 25
2004	19,6	6,9	3,3	2,4
2005	19,5	7,5	3,5	2,7
2006	19,7 ^a	7,3	3,9	2,6
Gap de pobreza con varios umbrales				
	U60	U40	U30	U 25
2004	2,7	2,1	1,2	0,9
2005	5,9	2,4	1,4	1,1
2006	6,0	2,4	1,4	1,0

Umbral de pobreza resultante: 6.895 € (por persona/año).

CC. AA.	Tasa pobreza (%)	CC. AA.	Tasa pobreza (%)
Andalucía	29,1	Extremadura	39,0
Aragón	13,0	Galicia	23,3
Asturias	13,4	Madrid	12,9
Baleares	11,8	Murcia	25,7
Canarias	28,2	Navarra	9,80
Cantabria	13,2	P. Vasco	10,3
Castilla y León	24,5	Rioja	20,0
Castilla-La Mancha	29,4	Ceuta	37,6
Cataluña	12,1	Melilla	23,8
C. Valenciana	16,9		

6. Pobreza persistente

- La persistencia de la pobreza: un 2,7% de los individuos de la muestra española permanecen por debajo de la línea de pobreza durante siete años consecutivos.
- La pobreza permanente y las tasas de pobreza crónica de todos los países aumentan, y es en España (13,8%) y en el Reino Unido (14,6%) donde la tasa aumenta más que en el resto de países.
- Esto indica que las fluctuaciones de renta de los hogares cercanos al umbral de pobreza y que no suponen mejoras relevantes en el bienestar a medio plazo están más generalizadas en España.
- En cuanto a la pobreza de corto plazo, casi la mitad de la población española (un 44%) sufrió, en algún momento durante los siete años analizados, algún periodo de pobreza.
- Además, la pobreza transitoria en España resulta ser, en casi un 42%, de tipo recurrente, ya que los individuos que la experimentan registran dos o más episodios de pobreza durante el periodo de observación. Este grado de recurrencia es claramente superior al de cualquier otro país analizado.

7. Privación

- El 49,2% vive en hogares que no señalan ninguno de los indicadores de privación.
- Un 18,6% tiene un único problema (típicamente la imposibilidad de permitirse una semana de vacaciones fuera o, con menor frecuencia, la incapacidad para afrontar gastos imprevistos).
- El 13,7% de la población se ubica en hogares que señalan dos problemas (la falta de vacaciones y la incapacidad para hacer frente a imprevistos).
- El 18,5% restante de la población pertenece a hogares que acumulan tres o más problemas. *Además de no poder permitirse vacaciones fuera ni ser capaz de afrontar gastos imprevistos, tiene graves dificultades para llegar a fin de mes.*

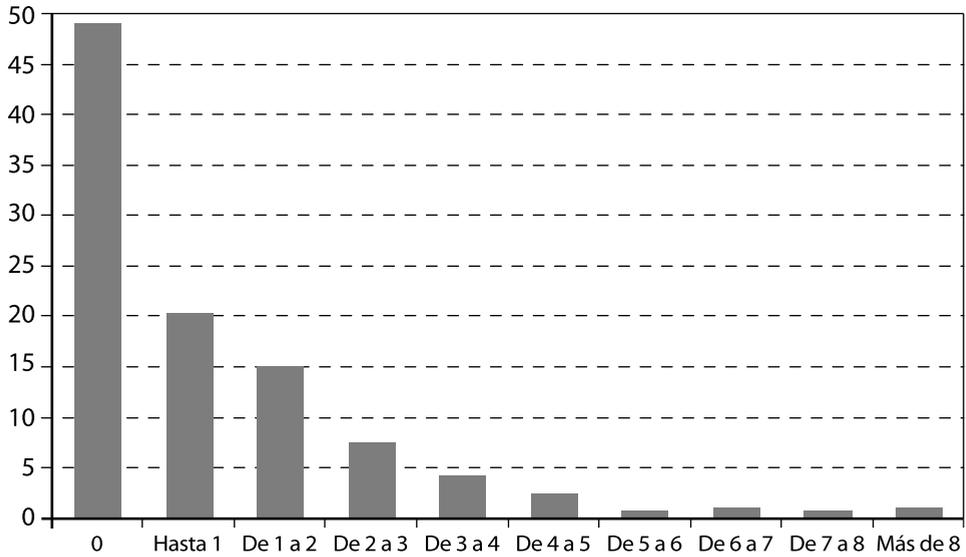
8. Indicadores de exclusión

Ejes de exclusión	Dimensiones	Aspectos	N.º	Indicadores	Población total (%)		
Económico	Participación en la producción	Empleo	1	Hogares cuyo sustentador principal está en paro desde hace un año o más.	1,0		
			2	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: vendedor a domicilio, venta ambulante marginal, empleadas hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, reocogedores de cartón, reparto propaganda, mendicidad.	2,7		
			3	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión que no tiene cobertura de la seguridad social (empleo irregular).	3,5		
			4	Hogares sin ocupados, ni pensionistas contributivos, ni de baja, ni con prestaciones contributivas por desempleo del INEM.	1,5		
			5	Hogares con personas en paro y sin haber recibido formación ocupacional en el último año.	7,0		
			6	Hogares con todos los activos en paro.	2,9		
	Político (ciudadanía)	Participación del producto social	Ingresos	7	Pobreza extrema: ingresos inferiores al 30% de la renta familiar mediana equivalente (3.360 €/año).	3,4	
				8	Hogares que no cuentan con algún bien considerado básico por más del 95% de la sociedad (agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora, frigorífico) por no poder permitírselo.	6,0	
		Derechos políticos	Participación política	9	Derecho de elegir a tus representantes políticos y a ser elegido: hogares con alguna persona de 18 o más años, de nacionalidad extracomunitaria.	6,6	
				10	Capacidad efectiva de ser considerado y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas: no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana.	4,4	
			Derechos sociales: acceso a los SPS	Educación	11	Hogares con menores de 3 a 15 no escolarizados.	0,2
					12	Hogares en los que nadie de 16 a 64 años tiene estudios: de 16 a 44, sin completar EGB, ESO o graduado escolar; de 45 a 64, menos de 5 años en la escuela.	5,0

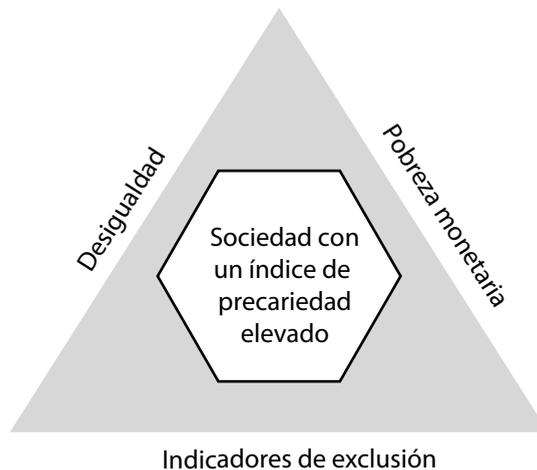
Ejes de exclusión	Dimensiones	Aspectos	N.º	Indicadores	Población total (%)			
Político	Derechos sociales: acceso a los SPS	Vivienda	13	Hogares con alguna persona de 65 o más que no sabe leer y escribir.	1,0			
			14	Infra vivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar.	1,4			
			15	Deficiencias graves en la construcción, ruina, etc.	1,9			
			16	Humedades, suciedad y olores (insalubridad).	4,6			
			17	Hacinamiento grave (<15 m/persona).	4,3			
			18	Tenencia en precario (facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente).	3,2			
			19	Entorno muy degradado.	1,2			
			20	Barreras arquitectónicas con discapacitados físicos en el hogar.	2,6			
			21	Gastos excesivos de la vivienda (ingresos - gastos vivienda < umbral pobreza extrema).	4,7			
			22	Alguien sin cobertura sanitaria.	0,5			
			23	Han pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasando ahora.	2,6			
			24	Todos los adultos con minusvalía, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria.	2,5			
			25	Hogares con personas dependientes (que necesitan ayuda o cuidados de otras personas para realizar las actividades de la vida diaria) y que no la reciben.	1,1			
			26	Hogares con enfermos que no han usado los servicios sanitarios en un año.	0,8			
			27	Hogares que han dejado de comprar medicinas, seguir tratamientos o dietas por problemas económicos.	5,1			
					Salud			

Ejes de exclusión	Dimensiones	Aspectos	N.º	Indicadores	Población total (%)
Lazos sociales, relaciones sociales	Conflicto social, anomia	Conflictos familiares	28	Alguien en el hogar ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años.	6,9
			29	Hogares con relaciones muy malas, malas o más bien malas.	1,5
	Conductas asociales	30	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego.	7,8	
		31	Alguien ha sido o está a punto de ser madre adolescente sin pareja.	2,0	
	Sin apoyo familiar	Conductas delictivas	32	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con la justicia (antecedentes penales).	2,4
		33	Personas sin relaciones en el hogar y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o de dificultad.	5,9	
	Aislamiento social	Conflicto vecinal	34	Hogares con malas o muy malas relaciones con los vecinos.	1,7
		Institucionalizados	35	Hogares con personas en instituciones: hospitales y pisos psiquiátricos, centros de drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o mujeres.	0,2

9. Distribución de los hogares españoles en función del número de indicadores

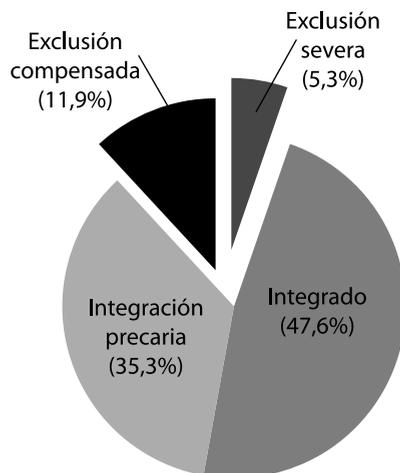


10. Recurrencia de fenómenos



11. Integración-exclusión

Distribución de los hogares españoles según su nivel de integración social



Espacio social de la exclusión	N.º de indicadores que afectan
Integración	0
Integración precaria	1-2
Exclusión compensada	3-4
Exclusión severa	Más de 4

12. Integración-precariedad-exclusión

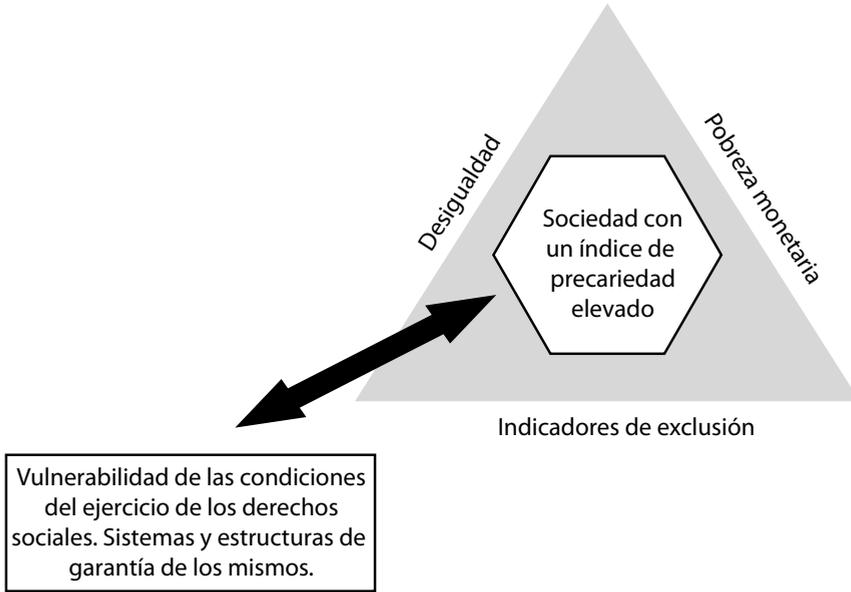
		PROPORCIÓN (%) EN CADA TRAMO			
		Integración $i=0$	Integración precaria $0<i<2$	Exclusión compensada $2<i<4$	Exclusión severa $i>4$
	Total	47,5	35,3	11,9	5,3
<i>Sexo sustentador principal</i>	Varón	51,0	32,8	10,7	5,4
	Mujer	37,2	42,0	15,6	5,2

		PROPORCIÓN (%) EN CADA TRAMO			
		Integración i=0	Integración precaria 0<i<2	Exclusión compensada 2<i<4	Exclusión severa i>4
<i>Grupos de edad sustentador principal</i>	Hasta 29	46,3	38,6	10,0	5,0
	De 30 a 44	44,7	34,3	13,8	7,2
	De 45 a 64	55,5	30,1	9,6	4,8
	De 65 y más	39,2	42,6	14,0	4,2
<i>Tamaño de la familia</i>	Persona sola	24,6	50,1	22,2	3,1
	De 2 a 4 miembros	53,7	31,1	9,4	5,8
	5 y más miembros	45,5	39,2	8,6	6,8
<i>Núcleos familiares</i>	Sin núcleo	26,2	45,8	24,0	4,0
	Mononuclear	53,1	32,4	9,0	5,6
	Polinuclear	41,2	42,2	9,8	6,9
<i>Composición del hogar</i>	Hay núcleo monoparental	41,0	46,7	6,4	5,9
	Hay ancianos	42,9	41,7	11,8	3,7
	Hay menores	55,7	30,4	7,9	6,0
	Hay jóvenes	46,7	37,3	10,7	5,3
	Hay personas con minusvalía	34,8	35,5	21,7	7,9
	Hay ocupados	52,0	32,5	10,9	4,6
	Hay parados	5,1	40,4	34,9	19,6
<i>Tres grupos étnicos</i>	Todos españoles o EU-15	53,3	33,9	9,3	3,5
	Algún extracomunitario o EU-12 ampliación	10,8	48,2	26,9	14,2
	Gitanos españoles	6,0	19,4	40,3	34,3
<i>Dos tipos de barrios</i>	Barrio en buenas condiciones	50,8	34,8	10,2	4,3
	Barrio deteriorado o marginal	28,8	37,2	21,9	12,1
<i>Región NUTS-1</i>	Noroeste	48,0	36,1	11,7	4,2
	Noreste	56,8	35,1	5,9	2,2
	Madrid	48,0	28,6	17,6	5,9
	Centro	49,0	37,0	10,7	3,3
	Este	50,1	30,1	12,1	7,6
	Sur	41,7	44,2	10,3	3,8
	Canarias	25,4	42,5	19,4	12,7
<i>Tamaño del municipio</i>	Más de 100.000 hab.	50,2	32,7	12,7	4,5
	Entre 50.000 y 100.000	43,6	39,4	13,6	3,3
	Entre 20.000 y 50.000	38,5	40,2	11,6	9,7
	Entre 5.000 y 20.000	54,0	32,6	10,4	3,1
	Menos de 5.000	48,0	36,7	9,7	5,6

13. Pobreza y exclusión: una relación compleja

- *La pobreza integrada*: son los sectores integrados socialmente, pero con ingresos insuficientes que les sitúan por debajo del umbral de pobreza, y suponen el 12,2% de los hogares. Para mejorar su situación, las políticas redistributivas, basadas en los mecanismos clásicos de la fiscalidad y la seguridad social, deberían ser suficientes.
- *Los excluidos con dinero*: son uno de cada 10 hogares que se encuentran situados por encima del umbral de pobreza y que no tienen por qué formar parte de los objetivos prioritarios de los programas de transferencias de rentas. Sin embargo, presentan diversos problemas de integración social, por lo que no deberían quedar al margen de la intervención de los servicios sociales. Su situación en este sentido les supone una mayor vulnerabilidad frente a un posible contexto de crisis de empleo, por lo que la intervención con este sector tiene también una dimensión preventiva frente a la extensión de la pobreza.
- *Los excluidos pobres*: estos hogares, que suponen poco más del 7%, deberían ser los destinatarios principales de las políticas de activación unidas a la garantía de ingresos mínimos. De ellos, poco menos de la mitad, medio millón de hogares aproximadamente, se encontrarían en pobreza extrema y exclusión social. Hacia esta población se supone que van destinados los programas de rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas, el llamado en su día «salario social», pero que después de dos décadas de existencia en España llegó a 100.835 perceptores en 2005 y se redujo incluso a 96.711 en 2006.

14. Derechos sociales y procesos de vulnerabilidad



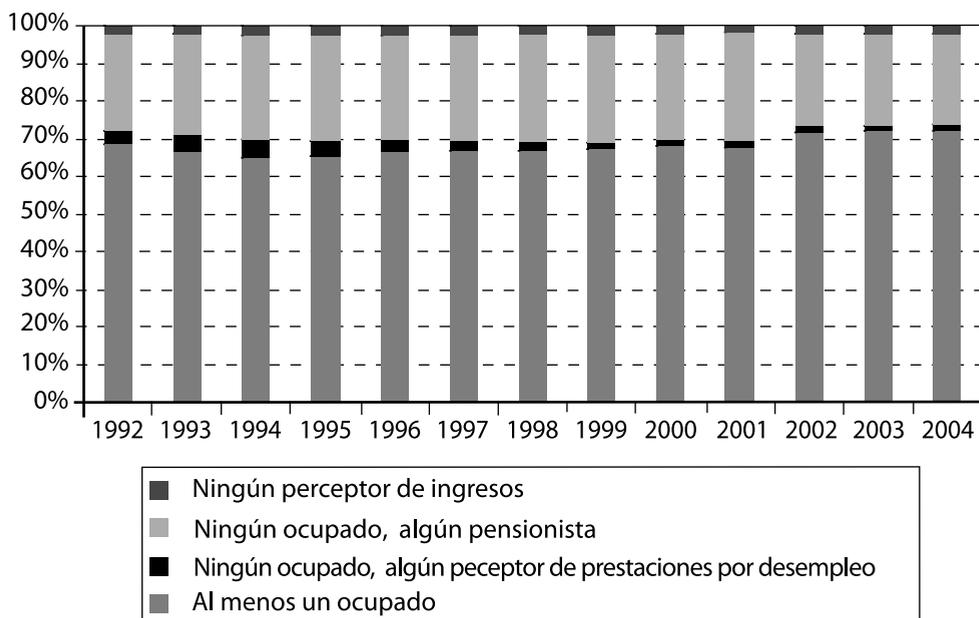
15. Derechos sociales

15.1. Empleo

	Vulnerabilidad	Exclusión
Empleo	<p>Atrapamiento en la temporalidad.</p> <p>El 56% de las personas cuyo primer contrato observado en 1998 era temporal no alcanzan contrato indefinido en todo el periodo observado (que abarca siete años).</p>	<p>Hogares que no tiene ocupados, parados ni pensionistas recibiendo ingresos: 2,3%.</p> <p>Hogares en los que todas las personas activas están en desempleo: 5,9%.</p> <p>Hogares en los que la «persona de referencia» activa carece de empleo fijo y a jornada completa: 5,8%.</p>

15. 2. Protección social

	Vulnerabilidad	Exclusión
Protección social	<p>Mayor probabilidad de hogar en situación de pobreza entre los que reciben prestaciones.</p> <p>Pensiones contributivas y prestaciones de desempleo, principal instrumento de protección de los hogares frente a la pobreza.</p> <p>Las prestaciones descienden en calidad conforme desciende el nivel de gobierno que las elabora y/o gestiona.</p>	<p>Mayor concentración de hogares en situación de pobreza (un 22,6% frente a un 18,9% en el conjunto de la población).</p> <p>La presencia de hogares pobres es mayor entre los hogares perceptores de ayudas de asistencia social o exclusión social (37,9%) y de invalidez (29,7%) y menor entre los perceptores de ayudas de supervivencia (19,85) y desempleo (22,4).</p> <p>La insuficiencia de las cuantías protectoras genera incapacidad del sistema de proteger frente a la pobreza a la población que cubre.</p>



15.3. Vivienda

	Vulnerabilidad	Exclusión
Vivienda	<p>El endeudamiento de las familias para comprar una vivienda fue un 23% mayor que en julio del año pasado.</p> <p>Endeudamiento de las familias equivalente al 78,3% del PIB.</p> <p>Esfuerzo económico para pagar la vivienda muy cercano a los límites soportables.</p> <p>Posibilidad de compra dependiente de financiación, de la evolución de tipos de interés, que se están incrementando notablemente</p> <p>Alquiler, opción cada vez más necesaria, pero también más cara.</p>	<p>Los hogares pobres destinan un 84,2% de sus ingresos mensuales a la compra de vivienda. Si se trata de alquiler este esfuerzo supone el 48,9% de los ingresos mensuales de los hogares pobres.</p> <p>Las viviendas protegidas se localizan en las mismas zonas, produciéndose una concentración de poblaciones con problemáticas muy complejas en algunos barrios (generación de guetos).</p>

15.4. Educación

	Vulnerabilidad	Exclusión
Educación	<p>El abandono antes de cumplir la edad establecida para hacerlo es relativamente bajo (3% aproximadamente) y la mayor parte de las salidas se producen a los 14 años y, sobre todo, los 15 años.</p> <p>10% de alumnos matriculados en el último curso de la ESO no consiguen la titulación y no se reincorpora al sistema educativo al año siguiente.</p> <p>Diferencias geográficas son muy acusadas, con comunidades por debajo de la media (País Vasco, Navarra ...) y por encima (C. Valenciana, Cataluña ...).</p>	<p>Exclusión educativa: analfabetismo y carencia de estudios, si hablamos de la población en general, o abandono y dificultades de acceso y mantenimiento en el sistema educativo reglado si nos referimos a los menores y jóvenes.</p>

15.5. Salud

	Vulnerabilidad	Exclusión
Salud	<p>Las poblaciones en riesgo de exclusión social tienen un peor estado de salud.</p> <p>El 97% de la población «no pobre» (situada por encima del umbral del 60% de la mediana en la distribución de renta) declara tener acceso al SNS.</p>	<p>Un 9,4% de la población situada por debajo del umbral de pobreza afirmaba necesitar asistencia médica especializada, 3% en el caso de población «no pobre».</p> <p>Un 2,2% de la población en riesgo de exclusión afirmaba no poder permitirse el pago de los medicamentos.</p> <p>3,5% de los que se encuentran en situación de desfavorecimiento afirma sufrir una minusvalía, frente a un 1,7% de la población situada por encima del umbral de pobreza.</p>

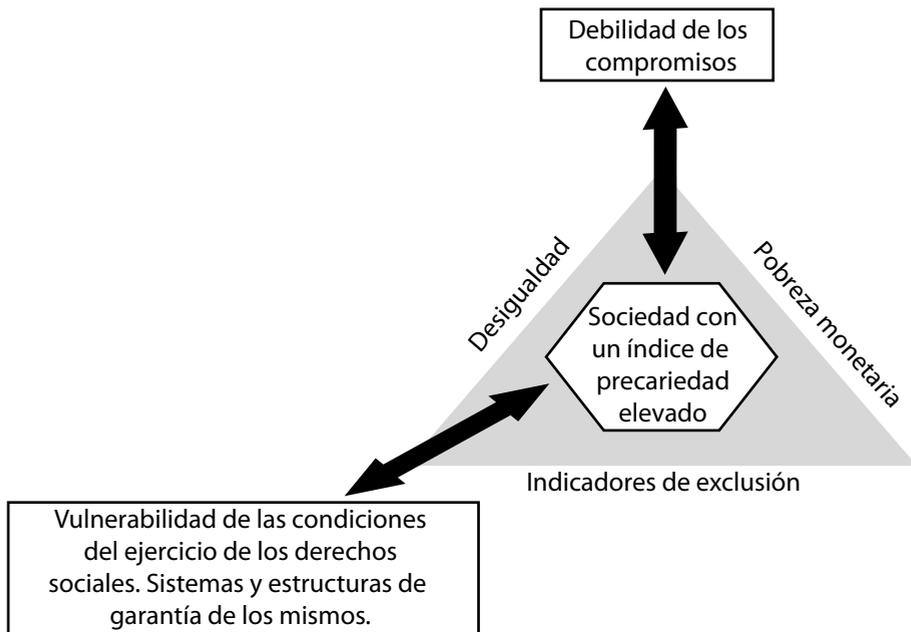
15.6. Servicios sociales

	Carencia de accesos a la oferta pública
Servicios sociales	<p>Los servicios sociales no están aplicando el enfoque proactivo de modo relevante.</p> <p>La oferta de servicios de ayuda a domicilio no está proveyendo apoyo supletorio para la crianza infantil, y el papel de los servicios colectivos de atención infantil es muy débil para la etapa de la crianza.</p> <p>Los servicios sociales públicos no cumplen con el papel que les corresponde en las carencias personales y la marginación social que padecen las personas en riesgo o situación de exclusión.</p>

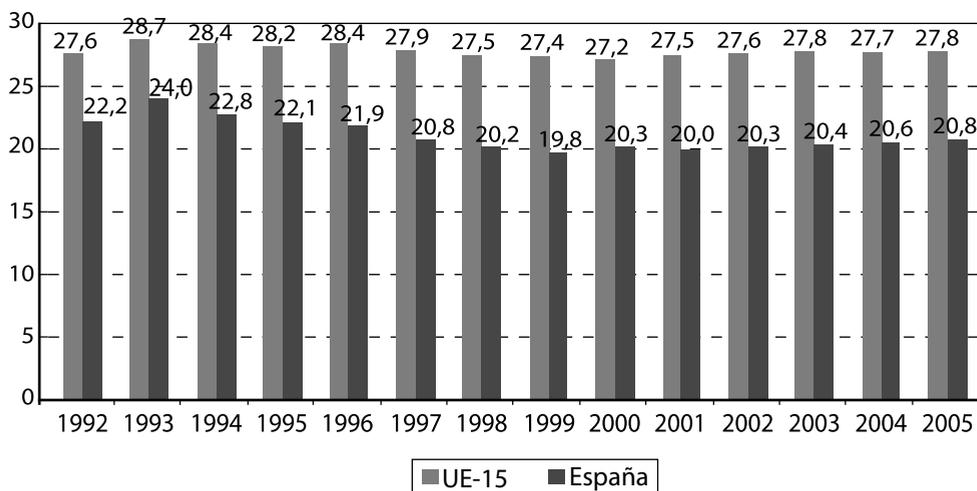
16. Nuevas tecnologías y exclusión: algunos datos de la «brecha digital»

	Rica	Por encima de la media	Media	Por debajo de la media	Casi pobre	Pobre
Energía eléctrica	100,0%	100,0%	99,8%	100,0%	100,0%	96,9%
Teléfono fijo	89,2%	97,0%	81,4%	72,1%	73,3%	41,1%
Teléfono móvil	95,9%	88,1%	86,7%	73,5%	69,3%	59,8%
Ordenador	95,9%	85,7%	60,3%	41,9%	35,4%	12,3%
Conexión a Internet	91,8%	84,8%	52,4%	29,4%	23,1%	10,8%

17. Estado de bienestar y exclusión



18. Evolución en el gasto de protección en España y en la UE-15 (% PIB)

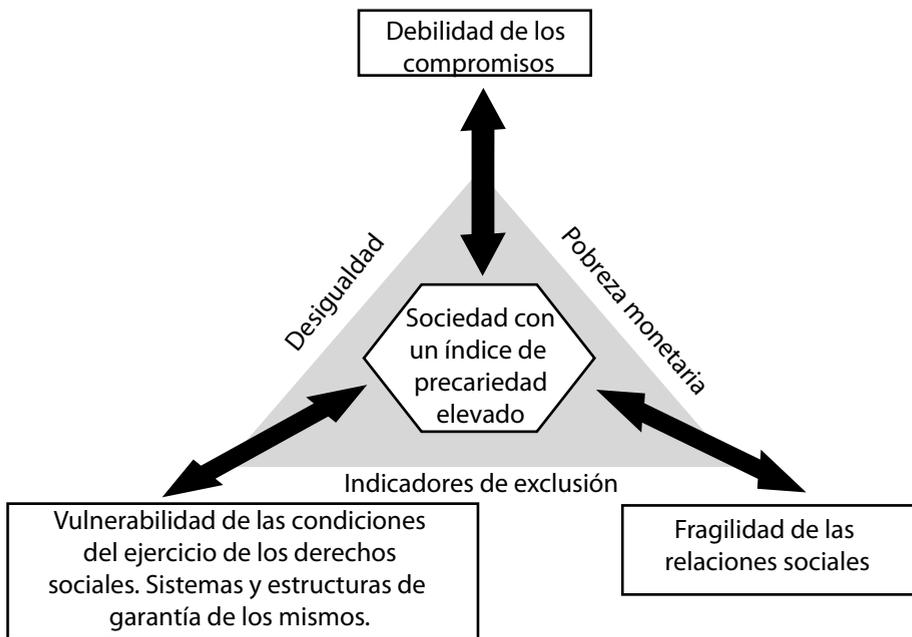


19. Debilidad de los compromisos

1. La accesibilidad a los servicios y prestaciones no se ha cuestionado en general (universalización), pero un menor compromiso financiero para garantizar su sostenibilidad tiende a minar la calidad general de las prestaciones sociales y, sobre todo, la legitimidad del Estado en la producción de bienestar.
2. La tendencia general hacia la contención relativa de las políticas sociales públicas está suponiendo un cierto estancamiento relativo en el desarrollo de los derechos sociales y la consolidación de amplias capas de la población en situación de vulnerabilidad social.
3. Las distintas combinaciones de flexibilidad laboral y seguridad social provocan niveles de fragmentación social y distintas vías de acceso a la materialización de los derechos sociales.
4. El Estado de bienestar tiende a contenerse y retirarse en favor de otros agentes territoriales (regiones, autonomías) e institucionales (mercado y Tercer Sector). El mercado ha cobrado fuerza como gestor de políticas sociales y servicios públicos.
5. El Tercer Sector es fruto de un mayor protagonismo de la sociedad civil en la resolución de sus problemas, pero también es un gestor de servicios públicos en competencia creciente con el sector mercantil.

6. La consolidación del Tercer Sector como gestor de servicios públicos y sociales del Estado es un factor de innovación e igualdad. Pero al mismo tiempo el afianzamiento del mismo como economía social puede provocar nuevas formas de dependencia financiera y un retroceso de las funciones de reivindicación de derechos sociales y de acciones en pro del desarrollo social.

20. Relaciones sociales y exclusión



20.1. Fragilidad de las relaciones sociales

- La exclusión social deteriora los vínculos, las comunidades, la constitución del sujeto y sus marcos de sentido.
- Los pobres disfrutan de un menor capital asociativo. Los pobres se asocian un 17% menos que el resto de la población.
- A excepción del asociacionismo en zonas suburbanas, los ciudadanos de los barrios medios y elevados doblan en asociacionismo activo a los barrios obreros, cascos viejos deteriorados y zonas rurales o diseminadas.

- El asociacionismo de los pobres es sobre todo religioso. El asociacionismo deportivo activo de los que tienen rentas mayores del 60% del umbral triplica a los que las tienen inferiores.
- El capital relacional de las personas pobres se deteriora en mayor medida: reducen más su ocio social, dejan más de salir con amigos, se da una pérdida de relaciones habituales y el abandono de las asociaciones.
- La frecuencia de relaciones es menor: con miembros del hogar, con otros familiares, con amigos y con compañeros de trabajo. No así con vecinos.
- Las personas pobres cuentan con mayores soportes de personas que les hayan ayudado o les ayuden en la actualidad, aunque también hay el doble de pobres que contaron con dicha ayuda en el pasado y ahora carecen de ella.
- La experiencia de la exclusión produce experiencias extremas de confianza y desconfianza.
- Los pobres tienen unas relaciones más conflictivas.
- Existe una asociación entre las tendencias de cambio de las formas de exclusión social y las formas de identificación social.
- La exclusión social, fenómeno estructural, divide a la población en función de diferencias culturalmente establecidas entre sectores sociales.
- Existe una fuerte vinculación entre el ocupar una posición social más vulnerable en las instituciones y su identidad social.
- Aunque la evidencia disponible no es más que preliminar, y debe ser interpretada con muchas precauciones, parece que al incremento acelerado de la diversidad le haya seguido un declive del capital social.
- Todavía no es suficientemente evidente el peso integrador de inmigrantes por las asociaciones. Parece que un buen número de asociaciones de inmigrantes combinan el refuerzo de los lazos internos dentro de su comunidad con un proyecto colectivo de integración en la sociedad de acogida.

20.2. El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión

- Nuestro modelo de inmigración es un modelo de inmigración laboral. Por ello los dos cuchillos que cortan los vínculos de los inmigrantes con la sociedad de destino y abren la herida de la exclusión son la irregularidad y el desempleo, la exclusión jurídica y la marginación laboral.
- Todas las reformas que se han sucedido desde 2000 han ido en el sentido de rebajar los derechos y acrecentar los deberes de los inmigrantes.
- La exclusión laboral es el gran eje de la política de inmigración. Ni los contingentes o cupos ni la puerta del régimen general han sido suficientes para propiciar

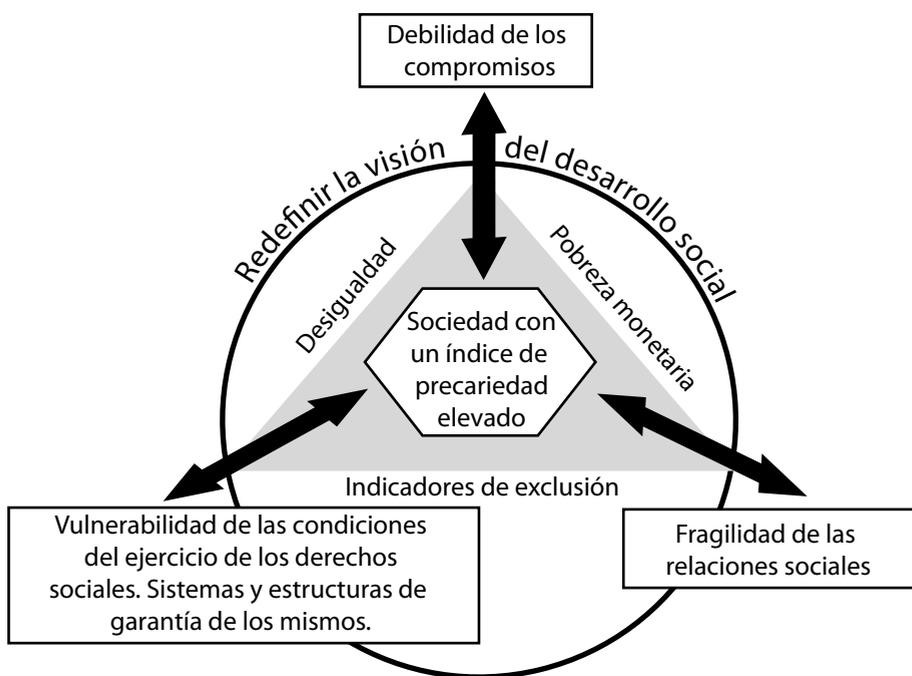
una inserción laboral legal. El mecanismo más influyente estadísticamente ha sido la *regularización*.

- La situación de irregularidad documental es la que señala el grado máximo de exclusión jurídica. La alternativa es propiciar la regularidad documental no prohibiendo ni cegando las vías de legalización, sino, por el contrario, otorgando permisos bianuales en la regulaciones y desvinculando la residencia del trabajo.
- Ha cambiado el modelo migratorio durante el siglo XXI. De los casi dos millones y medio de residentes extracomunitarios, un 36% ya tiene un permiso para residir de modo permanente. La mitad de los 2,5 millones disfruta de seguridad de residencia.
- Lo que ha cambiado de un modo profundo respecto al año 2000, cuando dominó ese Modelo de Inmigración para el trabajo en situación irregular, es que al menos la mitad de los residentes extranjeros han frugado un proyecto de bienestar e instalación familiar.
- Crece la percepción de la inmigración como problema por parte de la población autóctona. Cada año que pasa se percibe en mayor medida como un problema nacional y también personal. Se ha duplicado esa percepción conflictiva entre 2001 y 2007, pasando del 17% al 34% desde la perspectiva nacional y del 5% al 11% en la consideración de problema individual.
- La extensión de los derechos de participación política a todos los inmigrantes en situación legal y en particular del derecho de voto a los inmigrantes permanentes sería un acicate para la integración y un seguro contra el abuso y la exclusión.

21. España en el mundo

- En el campo de la gobernanza global, la política española ha mantenido a lo largo del tiempo una orientación preferente hacia la Unión Europea, que sólo se modificó durante el periodo de una mayor proximidad a los EE. UU., seguida del Mediterráneo y América Latina.
- En el campo del despliegue de misiones de paz, España ha sido un socio activo de la comunidad internacional, y en el de la ayuda humanitaria ha jugado un papel muy por debajo de su potencial.
- España debería jugar su papel más destacado desde Europa, prestando especial atención a sus aliados históricos, América Latina y el Magreb, y consolidando la presencia de África como nueva prioridad.
- En lo referido a comercio e inversión, España ha mantenido una actividad centrada en los países más ricos del planeta, siendo las relaciones con los países en desarrollo secundarias para los intereses de las empresas españolas.

- Los países más pobres han quedado alejados de las redes comerciales e inversoras de las empresas españolas, y también de las políticas públicas para el fomento de las mismas.
- Si nos referimos a comercio e inversión, es importante que se establezcan incentivos para la inserción de España en mercados menos avanzados y en los que la escasez de capital es más acuciente.
- En relación con el cambio climático, España está en una posición de franco retraso con respecto a la mayor parte de Europa.
- En relación con las políticas de ayuda al desarrollo y lucha contra la pobreza, España ha sido un donante menor hasta muy recientemente.
- El papel de movimientos y organizaciones sociales ha ido evolucionando en las últimas décadas. Las ONGD han mantenido un perfil con marcado carácter de servicio en los países en desarrollo.



22. Desarrollo y crecimiento

- Al terminar este informe encontramos con mayor fundamento la definición de desarrollo social que planteamos en el capítulo 1 como un proceso centrado en el aumento de las capacidades de los individuos para decidir su futuro, sin alterar de forma significativa las capacidades de las mujeres y hombres del futuro de hacer lo mismo.
- Hemos constatado las deficiencias de la utilización del PIB per cápita, y su crecimiento, como indicador aproximado del nivel de desarrollo. Y hemos asumido la necesidad de otros indicadores. Sin renunciar a elaborar un indicador sintético que permita evaluar el desarrollo social de forma integrada, en el presente informe hemos hecho una evaluación, mediante indicadores y análisis ad hoc específicos, de las distintas facetas que se considera conforman el desarrollo social.
- Como resultado, la evaluación realizada exige trabajar simultáneamente en los ámbitos de:
 - Las mejoras en la distribución de la renta.
 - La existencia de bolsas de pobreza, temporal y estructural.
 - La exclusión social como manifestación patente de una fractura social que cuestiona la cohesión social.
- El desarrollo social exige potenciar las actividades niveladoras del sector público con la mejora de producción de bienes y servicios, la reducción de las desigualdades de acceso a los mismos, tanto en el empleo como en la provisión de bienes públicos (salud, educación, vivienda) y protección social.
- Y trabajar en el desarrollo del capital social y la promoción del capital relacional.
- Porque el desarrollo social también implica poder disfrutar de un ámbito relacional satisfactorio.
- Y en la conservación y mejora del medio ambiente, el desarrollo social exige compatibilizar la mejora de las condiciones de vida (material y social) con el mantenimiento y mejora del medio ambiente.
- Por último, nos exige cambiar el concepto de desarrollo al reconocer que la evolución de los acontecimientos del crecimiento económico, dejado a sí mismo, no ha ofrecido aquello que buscábamos.
- El crecimiento del PIB no es la herramienta que mecánicamente nos va a permitir resolver todos los problemas de la cohesión y la justicia social.

1

Ponencias

1

1

Las formas elementales de la pobreza

Autor

SERGE PAUGAM

1. Introducción^[*]

La sociología de la pobreza tiene como objeto estudiar simultáneamente la pobreza como experiencia vivida por los hombres y las mujeres que se encuentran en la posición más baja de la escala social, y la pobreza como un elemento del que son conscientes las sociedades modernas y que a menudo intentan combatir (Paugam, 2005). La pobreza es una cuestión que molesta porque siempre es una expresión de la desigualdad, si no inaceptable, al menos poco tolerable en una sociedad globalmente rica y democrática que busca sobre todo la igualdad real y no sólo la igualdad formal de los individuos-ciudadanos. Los pobres están condenados a tener un estatus desvalorizado, ya que representan el destino al que las sociedades modernas creyeron haber escapado. Las actitudes colectivas frente a la pobreza son variadas: desolación moral de aquellos que ven en esta franja de población la expresión directa de la pereza, la incultura y la irresponsabilidad; mala conciencia de otros que son especialmente sensibles a la injusticia padecida por estas personas que se encuentran al límite de la supervivencia, y que permanecen en condiciones humanamente insoportables (Paugam y Selz, 2005).

La sociología de la pobreza no puede reducirse a una aproximación descriptiva y cuantitativa de los pobres. Debe poner en cuestión la noción misma de la pobreza. Para los sociólogos, el razonamiento en términos binarios que consiste en enfrentar las características de los pobres a las del resto de la sociedad es equívoco. La definición de un umbral de la pobreza, aunque esté bien elaborado y sea muy preciso, siempre será arbitraria. Si tomamos como ejemplo el índice del 50% de los

[*] Agradecemos a la Fundación Luis Vives y a la Dirección de la *Revista del Tercer Sector*, editada por esta Fundación, la reproducción del presente texto, publicado en el número 5 «Exclusión Social», enero-abril de 2007.

ingresos medios por unidad de consumo (600 euros al mes), en 2001 el 6% de personas en Francia estaban en situación de pobreza, es decir, 3,6 millones; pero si se toma el índice del 60% de ingresos medios por unidad de consumo (720 euros al mes), los pobres representaban el 12,4% de la población, o sea, el doble, un total de 7,2 millones de personas^[1]. Por tanto, basta modificar ligeramente el índice oficial que mide la pobreza para que cambie radicalmente la proporción de la población afectada. Esto demuestra que existe una fuerte concentración de hogares que se encuentran alrededor del umbral de la pobreza y que, dependiendo de dónde situemos el mismo, podemos estar haciendo una diferencia radical entre un conjunto de personas que en realidad viven en condiciones probablemente similares.

Esto no quiere decir que haya que eliminar los indicadores estadísticos de la pobreza que pueden ser útiles para comparaciones entre países o regiones. Pero es primordial no cernirse exclusivamente a este enfoque. Mientras que la cuantificación de los pobres se constituye habitualmente en un requisito previo a cualquier análisis, puede convertirse, para un sociólogo, en un obstáculo epistemológico en el sentido en el que puede conducir a una omisión e impide una puesta en cuestión del sentido mismo de la pobreza.

La cuestión esencial que debe preguntarse el sociólogo es simple: ¿qué provoca que un pobre que se encuentra en una sociedad determinada sea pobre y nada más que pobre? Dicho de otra manera: ¿cuál es el criterio esencial por el cual una persona se vuelve pobre a los ojos de los demás?, ¿qué provoca que una persona sea definida prioritariamente por su pobreza? Georg Simmel fue el primero en responder a esta cuestión de manera clara y directa a principios del siglo XX a pesar de que otros antes que él habían esbozado alguna respuesta (Simmel, 1998). Para Simmel, la asistencia pública que recibe una persona de la colectividad determina su estatus de pobre. Recibir asistencia es la señal de identidad de la condición de pobre, el criterio que establece su pertenencia social a un estrato específico de la población. Un estrato inevitablemente desvalorizado, ya que se define por su dependencia del resto de la sociedad. Recibir asistencia, en este sentido, quiere decir recibir todo de los demás sin poder establecer una relación de complementariedad o reciprocidad, al menos a corto plazo. El «pobre», receptor de ayudas especialmente dirigidas a él, debe aceptar vivir, al menos temporalmente, con la imagen negativa que de él proyecta la sociedad y que termina por interiorizar; esta imagen se asocia con dejar de ser útil y formar parte de aquellos que en algunas ocasiones son considerados «indeseables».

De este modo, cada sociedad define y otorga un estatus social diferente a sus pobres eligiendo ofrecerles ayuda. El tema de estudio sociológico por excelencia no es, por tanto, la pobreza, ni los pobres como tales, como realidad social, sino la relación de asistencia —y por tanto de interdependencia— entre ellos y la sociedad a la que pertenecen.

[1] Cf. «Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004». *La documentation française*, 2004, 18 y ss. París.

Esta perspectiva analítica estudia de manera comparativa los mecanismos por los que se definen los pobres en las diferentes sociedades, y busca cuáles son las representaciones sociales que están en el origen y que las legitiman. Asimismo, esta perspectiva también analiza la relación que establecen aquellos que han sido definidos como pobres con el sistema de ayudas del cual son deudores y, de manera general, las experiencias a las que son sometidos en esas circunstancias y en otras de la vida cotidiana.

En las investigaciones sobre la pobreza hay una cuestión a la que no se responde a pesar de que se estudie de manera frecuente. Se trata de la relación entre dos formas características de la pobreza: la pobreza que se reproduce de generación en generación como si se tratase del destino al que están condenadas las personas que la sufren y la pobreza que repentinamente afecta a personas que parecían encontrarse totalmente al margen de la misma. La primera recae sobre los individuos como una fatalidad y se transmite en su mentalidad con la convicción de que no pueden hacer nada, dado que no se vislumbra otra solución por ellos mismos y por el grupo al que pertenecen. La segunda, por el contrario, afecta a individuos que nunca anteriormente han experimentado la pobreza y que se encuentran por ello desamparados frente a las dificultades materiales y a las humillaciones inevitables que sufrirán por encontrarse ante esta nueva situación. Se trata, en otros términos, de la oposición permanente en el debate social entre la «pobreza tradicional» o «estructural» y la «nueva pobreza». ¿Cuál de estos dos enfoques se corresponde mejor con la realidad?

Si aceptamos que en cada país existe una proporción de la población que permanece pobre de generación en generación y otra que conoce la pobreza de manera transitoria, la pobreza se identifica, preferentemente, en los países económicamente más pobres con una situación estable y reproducible, y por tanto, a un destino social (Paugam, 2005). Si nos referimos a Europa, este sería el caso de los países de sur.

Para demostrarlo es necesario comparar la situación de Francia con la de países cercanos. El análisis puede basarse simultáneamente en datos europeos que permitan determinar las representaciones sociales de la pobreza y datos que permitan evaluar la intensidad de la pobreza en el tiempo.

2. Representaciones cambiantes de un país a otro

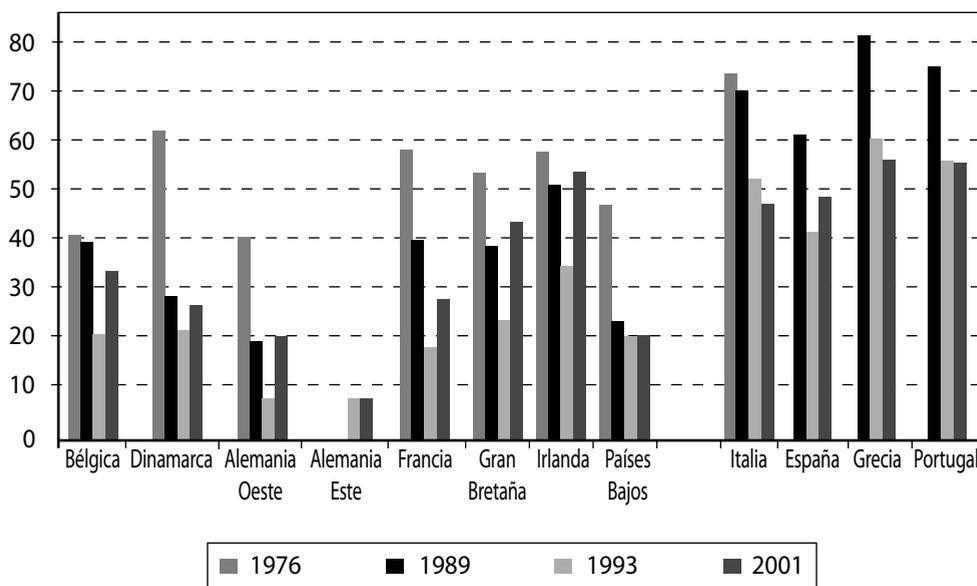
Para verificar la hipótesis de la variación de las representaciones de la pobreza de un país a otro, se puede hacer referencia a varias preguntas contenidas en cuatro eurobarómetros específicos dedicados al tema de la percepción de la pobreza: el primero en 1976, el segundo en 1989, el tercero en 1993 y finalmente el cuarto en 2001. Uno de ellos se dirigía a las personas que declararon haber visto en su barrio o pueblo personas que se encontraban en situación de pobreza extrema, de pobreza o en riesgo de caer en la pobreza. En segundo lugar, se les preguntaba si, a su parecer, estas personas

siempre se habían encontrado en su situación actual, lo que podría definirse como pobreza «heredada» o, si por el contrario, no habían estado en situación de pobreza (pobreza sufrida después de una «caída»).

La proporción de personas que vieron cerca de sus hogares personas pobres o en riesgo de pobreza varía, como era de esperar, de un país a otro: es mucho más elevada en Portugal y en Grecia. Cabe destacar que es particularmente alta en 1976 (salvo en Alemania); es globalmente más baja en 1989, aumenta en 1993, para disminuir de manera casi sistemática en 2001, fecha en la cual únicamente los Países Bajos y Portugal se apartan de esta tendencia.

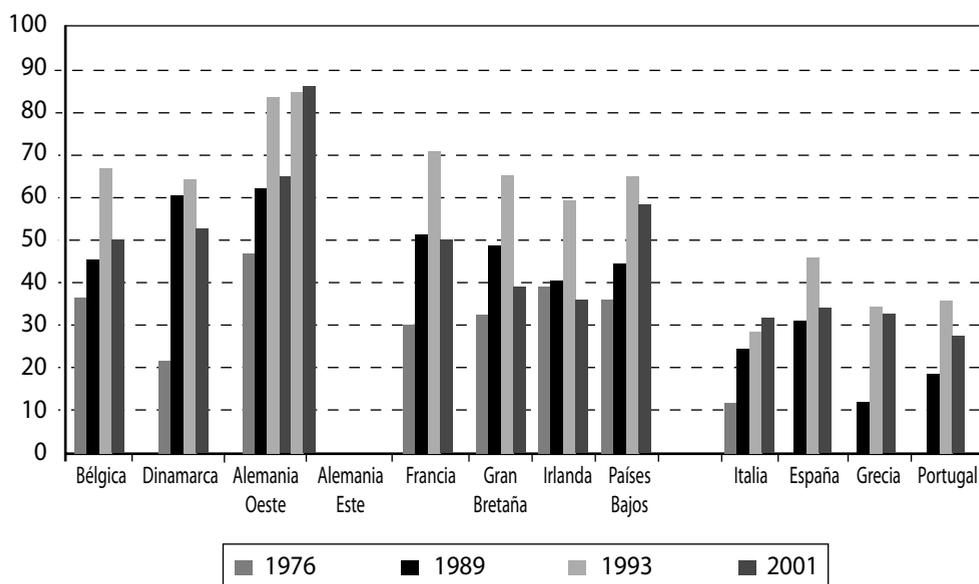
El Gráfico 1.1.1 permite comprobar que una proporción muy importante de la población consultada en los países del sur consideran la pobreza como una situación permanente y reproducible (en 2001, la proporción es del 53% en Grecia y en Portugal y del 46% en Italia y España).

GRÁFICO 1.1.1. Pobreza heredada



Es chocante observar que la percepción de la pobreza como fenómeno que se reproduce también varía según el periodo de la encuesta. En todos los países, esta percepción se redujo de 1976 a 1993, probablemente a raíz del efecto de la degradación del empleo y, al contrario, aumentó sensiblemente de 1993 a 2001. Cabe destacar que si las diferencias entre los países son menores en 2001, la percepción de la pobreza como algo que se hereda es marginal en Alemania, Dinamarca y Holanda.

GRÁFICO 1.1.2. Pobreza sufrida después de una caída



La percepción de la pobreza como «caída» (Gráfico 1.1.2) está, al contrario que en el caso anterior, menos extendida en los países del sur (28% en Portugal y entre 32% y 25% en España, Italia y Grecia), mientras que lo está mucho más en los países del norte, en particular en Alemania (notablemente del Este con un 86%), en los Países Bajos (65%) y en Dinamarca (53%). Es notorio que la pobreza se percibe de manera distinta en función del tipo de desarrollo económico y del nivel de protección social. Cabe destacar también que los datos colectivos recortan, al menos parcialmente, los contrastes nacionales observados a partir de los índices estadísticos de la pobreza.

Como pasa con la pobreza heredada, la proporción de personas que estiman que la pobreza ha llegado a raíz de una caída también varía en función del periodo de la encuesta. En 1976, esta proporción estaba en su nivel más bajo. Las representaciones dominantes estaban influidas por los treinta años de crecimiento ininterrumpido que vivieron las sociedades europeas tras la Segunda Guerra Mundial. Se observa que, en efecto, esta forma característica de la pobreza aumentó fuertemente entre 1976 y 1993, periodo en el cual alcanzó el grado máximo en todos los países, a excepción de Alemania del Este, para sufrir posteriormente una disminución entre 1993 y 2001. Por consiguiente, parece que bajo el efecto de la degradación del mercado de trabajo, la población de cada país es más sensible al aumento de la población en situación de pobreza y al declive social que representa esta experiencia para muchas personas. Cuando la coyuntura mejora, esta percepción se debilita.

En definitiva, cabe subrayar una convergencia relativa en los países del sur de Europa entre un alto nivel de pobreza subjetiva y una marcada tendencia a considerar la pobreza como un fenómeno reproducible. Sin duda hay que ver en ello el hecho de la integración de la pobreza en el sistema social como un fenómeno relativamente común.

3. La medición de la intensidad de la pobreza en el tiempo

Para medir la intensidad de la pobreza en el tiempo no es suficiente basarse en opiniones colectivas. Es necesario verificarla a partir de datos objetivos que permitan constatar con exactitud si las personas que se enfrentan a la pobreza en un momento dado viven esta experiencia durante un periodo breve de su vida o, al contrario, durante un periodo largo. Desde que los sociólogos y los economistas recurren a encuestas longitudinales, es decir, encuestas repetidas en el tiempo sobre la base de la misma muestra, son capaces de estudiar la persistencia de la pobreza en el tiempo. Algunos de ellos han centrado su atención en el hecho de que la pobreza en las sociedades modernas es ante todo un fenómeno transitorio o, dicho de otra manera, que la pobreza afecta de manera puntual a los individuos y los hogares, de manera que sólo una minoría se ve afectada de manera permanente^[2]. En cualquier caso, hay que tener en cuenta las variaciones nacionales y subrayar que la pobreza es un fenómeno persistente en los países del sur de Europa.

Los datos derivados del Panel Europeo de Hogares han permitido distinguir en el periodo de 1994 a 1998, es decir, cinco años consecutivos, tres categorías: personas que nunca habían conocido la pobreza, personas que habían experimentado la pobreza al menos una vez (pobreza transitoria) y personas que habían experimentado la pobreza durante más de un año (pobreza recurrente). La Tabla 1.1.1 permite diferenciar cuatro grupos de países que se acercan a distintos tipos de *capitalismo de bienestar* (Esping Andersen, 1999).

Existe un fuerte vínculo estadístico entre la intensidad de la pobreza según su persistencia en el tiempo y esta clasificación de países. En el primer grupo de países, la proporción de personas en situación de pobreza recurrente es la menor (9,5% en Dinamarca y 12,5% en los Países Bajos). En el segundo, esta proporción aumenta, es de 18,3% como media y oscila entre 15,5% en Alemania y 22,7% en Bélgica. En el tercer grupo, esta proporción aumenta aún más y pasa a 25,2% de media. Finalmente, en el

[2] Desde hace algunos años, los investigadores que estudian la pobreza otorgan una mayor importancia a la cuestión de la permanencia en el tiempo. Cf. LEISERING, L., y LEIBFRIED, S. (1999): *Time and Poverty in Western Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.

último alcanza un 26,1% de media, llegando a un máximo de 27,6% en Grecia y Portugal. Por consiguiente, se observa que la pobreza persiste más en el tiempo sobre todo en países en los que se mantienen las regiones rurales poco desarrolladas y en los que el sistema de protección social es muy limitado.

Tabla 1.1.1. Intensidad de la pobreza monetaria según la persistencia en el tiempo (período de 1994 a 1998)

	Nunca han sido pobres	Pobreza transitoria*	Pobreza recurrente**	Total
<i>1.º grupo</i>	77,7	10,6	10,7	100
Dinamarca	77,4	13,2	9,5	100
Países Bajos	77,9	9,6	12,5	100
<i>2.º grupo</i>	70,7	11,0	18,3	100
Alemania	73,4	11,1	15,5	100
Francia	68,4	10,4	21,2	100
Bélgica	63,9	13,4	22,7	100
<i>3.º grupo</i>	61,7	13,2	25,2	100
Reino Unido	61,4	13,4	25,2	100
Irlanda	63,8	10,7	25,5	100
<i>4.º grupo</i>	60,8	13,1	26,1	100
Italia	62,1	12,6	25,5	100
España	60,0	13,5	26,5	100
Grecia	58,5	13,9	27,6	100
Portugal	58,8	13,7	27,6	100
<i>Europa</i>	66,2	12,0	21,8	100

* Personas que han sido pobres sólo una vez entre 1994 y 1998.

** Personas que han sido pobres más de una vez entre 1994 y 1998.

Nota: El umbral de pobreza de referencia en esta tabla está fijado en un 60% de los ingresos medios de cada país. La escala de equivalencia utilizada es la de la OCDE modificada (1 para el primer adulto, 0,5 para el resto de adultos, 0,3 para los menores de 14 años).

Fuente: Panel Europeo de los Hogares, 1994-1998

Para estudiar la intensidad de la pobreza en el tiempo también es posible basarse en las dificultades financieras que experimentan las personas. En el Eurobarómetro 56.1 de 2001 sobre la pobreza y la exclusión social, una de las preguntas era: «¿Cómo se maneja usted con los ingresos mensuales de su hogar?». Los encuestados debían elegir entre cuatro respuestas: «con mucha dificultad», «con dificultad», «fácilmente», «muy fácilmente», y después se les pedía que precisasen desde cuándo se encontraban en esa situación financiera. De este modo, fue posible conocer la persistencia de las dificultades financieras para quienes habían elegido cualquiera de las dos primeras

respuestas. El Gráfico 1.1.3 permite analizar las diferencias según países y en especial establecer diferencias entre los países del norte y los del sur.

GRÁFICO 1.1.3. Países del norte de Europa

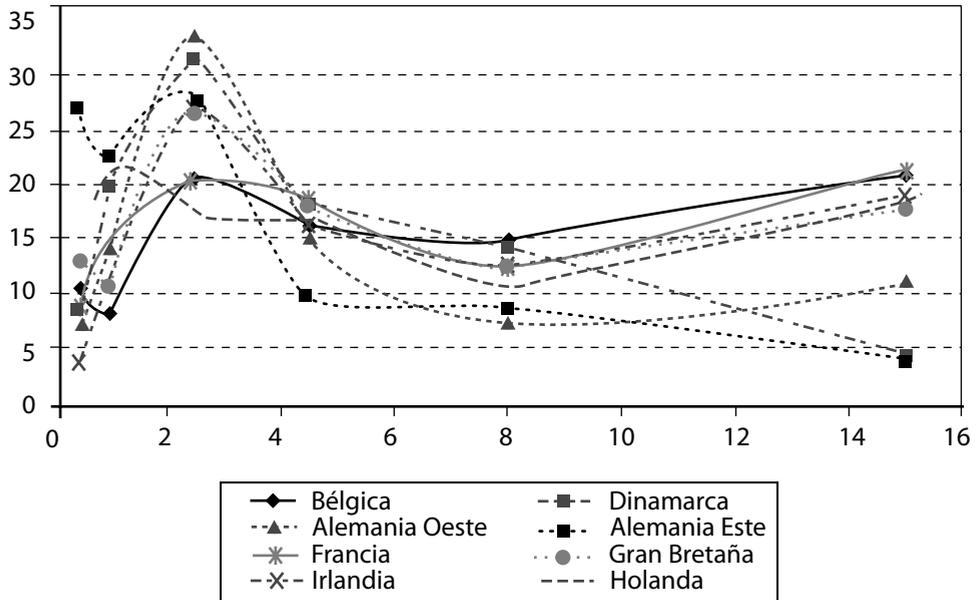
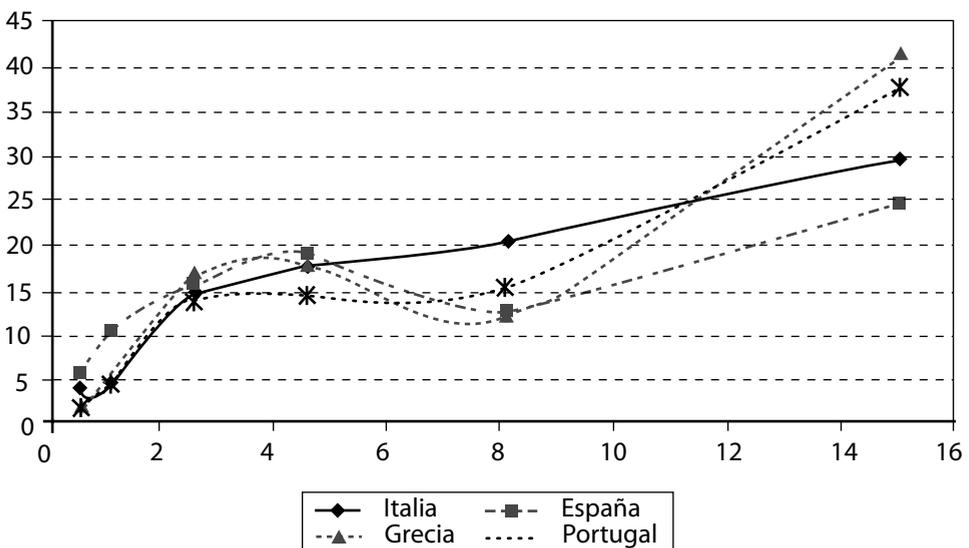


GRÁFICO 1.1.4. Países del sur de Europa



En los primeros, la mayor parte de la población que se ha enfrentado a dificultades financieras pasaron por esta experiencia durante dos o tres años, mientras que en el caso de los segundos, la persistencia de las dificultades fue, en conjunto, mucho más larga dado que se observa que en cada país la mayor parte de la población tuvo dificultades financieras entre 14 y 15 años. En consecuencia, se deduce que la pobreza corresponde a un fenómeno coyuntural en los países del norte y a un fenómeno estructural en los países del sur.

De este modo, los análisis sobre la intensidad de la pobreza en el tiempo, realizados a partir de datos longitudinales o a partir de la pregunta de la persistencia de las dificultades financieras, nos conducen a resultados similares. El fenómeno aparece siempre más estable y recurrente en los países del sur de Europa. O, como ya se ha visto, es precisamente en esos países en los que la pobreza se percibe a menudo como un factor que se hereda. Las representaciones colectivas concuerdan con la realidad que se observa.

Dado que la pobreza es una situación más permanente en los países del sur de Europa, es posible elaborar la hipótesis de que, igualmente, se reproduce de manera más recurrente de generación en generación. En efecto, si los menores son socializados en un medio desfavorecido, la probabilidad que tienen al ser adultos de experimentar dificultades comparables a las de sus padres es mayor. Cuando se estudian las variables explicativas de la pobreza, no se puede obviar el análisis del entorno familiar de origen.

En los años sesenta, el antropólogo Oscar Lewis explicaba, a partir de investigaciones sobre las familias muy pobres (tanto en México como en Nueva York o San Juan), que la cultura de la pobreza tiene tendencia a perpetuarse de generación en generación debido al efecto que tiene sobre los niños. Según él, «cuando los menores que viven en infraviviendas han cumplido los seis o siete años, ya han asimilado los valores fundamentales y las costumbres de su subcultura y por tanto no están psicológicamente equipados para aprovechar de forma plena la evolución y los progresos que se podrían producir en sus vidas» (Lewis, 1969: 802). Oscar Lewis subrayó que, a nivel individual, las características de aquello que llamaba la cultura de la pobreza eran un fuerte sentimiento de sentirse al margen, impotente, dependiente y de inferioridad. También resaltó que «la ausencia de participación efectiva y de la integración de los pobres en las instituciones más importantes de la sociedad es una de las características cruciales de la cultura de la pobreza. Es un problema complejo y que depende de una infinidad de factores, entre los cuales se puede resaltar la ausencia de recursos económicos, la segregación y la discriminación, el miedo, la desconfianza o la apatía, y el desarrollo de soluciones locales al problema» (Lewis, 1969: 803).

Los datos de las encuestas europeas de los que disponemos no son comparables a los que reunió este antropólogo sobre el terreno durante varios años. En cambio, son más representativos estadísticamente y permiten comparaciones a gran escala. En el Eurobarómetro 56.1 de 2001 sobre la pobreza y la exclusión social se hizo una pregunta sobre la infancia de las personas encuestadas, en especial sobre las dificultades financieras de sus padres en el momento en que estos estaban a cargo de su sustento y educación.

El análisis estadístico ha permitido examinar el efecto de estas dificultades financieras en la infancia sobre las dificultades financieras cuando son adultos. Como era de esperar, existe una fuerte correlación entre estas dos variables: la probabilidad de tener dificultades financieras en la edad adulta es mayor cuando de niño se ha vivido en un entorno económicamente desfavorecido^[3]. Pero la intensidad de la correlación varía de un país a otro, incluso cuando se controla no sólo el efecto del sexo y de la edad, sino también el efecto de los ingresos del hogar. En los países del sur, los coeficientes de regresión logística son siempre más elevados y estadísticamente significativos, lo que significa que la reproducción de dificultades financieras desde la infancia es particularmente fuerte. En los países del norte, los coeficientes son más débiles, en conjunto, y no siempre significativos. Este es el caso de Alemania del Este, Reino Unido, Países Bajos y Finlandia, en los que, cualquiera que sea el modelo, el coeficiente no es significativo. Dicho de otra manera, la tendencia a reproducir las dificultades financieras desde la infancia es notablemente menor en los países del norte que en los países del sur.

Este fenómeno se explica, en primer lugar, por las desigualdades de ingresos, que son notablemente más importantes en los países del sur de Europa. La relación entre la cantidad de los ingresos totales percibidos por el 20% de la población que percibe los ingresos más elevados (quintil superior) y la cantidad de los ingresos totales percibidos por el 20% de la población que percibe los ingresos más bajos (quintil inferior) es de 6,5 en Portugal, 5,7 en Grecia y 5,5 en España, mientras que es de 3 en Dinamarca, 3,4 en Suecia y 3,6 en Alemania^[4]. Cuando la desigualdad de ingresos es elevada, impiden que una parte de la población conozca un futuro mejor y en este sentido refuerzan el riesgo de cronificación generacional de la pobreza. Este fenómeno también puede verse influido por el desarrollo económico y las perspectivas de empleo. Los países que tuvieron un desarrollo económico y social importante, como sucedió durante los «gloriosos años treinta», las oportunidades de promoción social fueron más fuertes que en países menos desarrollados, como los países del sur de Europa, que fueron países de emigración. La pobreza se ha relacionado y siempre se relaciona con un destino social en aquellos países o regiones económicamente más pobres en los cuales el desempleo o el infraempleo son elevados y la protección social está poco desarrollada.

Finalmente, hay que encuadrar dentro de este fenómeno la explicación que precisamente adelantaba Richard Hoggart en relación con la cultura de los entornos populares de Inglaterra. «Cuando una persona siente que tiene pocas oportunidades de mejorar sus condiciones y que este sentimiento no se acompaña ni de desesperanza ni

[3] Esta cuestión ha sido objeto de análisis recientes. Cf. CORCORAN, M. (2001): «Mobility, Persistence, and the Consequences of Poverty for Children: Child and Adult Outcomes». En DANZIGER, S. H., y HAVEMAN, R. H. (eds.): *Understanding Poverty*. New York: Russell Sage Foundation/Harvard University Press.

[4] Fuente: Eurostat, 2001.

de resentimiento, la persona tiende a pesar de todo a adoptar actitudes que permiten que una vida de esas características sea “soportable”, eludiendo la consciencia demasiado viva de las posibilidades prohibidas: se tiende a percibir las tensiones sociales como leyes de la naturaleza; estos hechos se convierten en datos primordiales y universales de la vida» (Hoggart, 1970: 137). En las regiones rurales del sur de Europa, la probabilidad de experimentar la experiencia de la pobreza de forma crónica es tan fuerte que la población que debe enfrentarse a ella también está más acostumbrada que en otros lugares a hacer frente a ella. La pobreza representa, por tanto, un estado permanente y reproducible.

4. Una tipología de formas básicas de pobreza

Tres factores diferentes explican las variaciones de las representaciones sociales y de vivencias de la pobreza: el grado de desarrollo económico y del mercado de trabajo, la forma e intensidad de los vínculos sociales, y la naturaleza del sistema de protección social y de acción social.

El nivel de desarrollo económico juega un papel determinante. Como ya lo subrayaba Tocqueville en 1835, ser pobre en un país muy pobre, como lo era Portugal en esa época, no tiene el mismo sentido, para quienes experimentan la pobreza, que ser pobre en un país más próspero, como lo era Gran Bretaña tras su revolución industrial^[5]. Todavía hoy en día, hay que tener en cuenta esta diferencia en la Unión Europea dada la persistente desigualdad de niveles de producción y de los ritmos de desarrollo económico entre los países, pero también entre las regiones de ciertos países.

Las representaciones y las vivencias de la pobreza están igualmente ligadas a la forma y la intensidad de los vínculos sociales. Las encuestas sobre la pobreza realizadas en Francia han conducido a destacar la tendencia al debilitamiento, ver a la ruptura, de los vínculos sociales. Desde los primeros estudios comparativos realizados en colaboración con varios investigadores europeos, se observaba que este fenómeno era difícilmente verificable en todos los países. Por tanto, no se puede decir que los pobres estén más aislados socialmente en comparación con otras categorías de la población cualquiera que sea el país en el que vivan. En algunos casos ocurre lo contrario: la resistencia colectiva a la pobreza puede realizarse a través de intercambios intensos en el seno de la familia y entre ellas, así como a través de numerosas solidaridades de proximidad, hasta tal punto que se puede considerar que los pobres están perfectamente

[5] TOCQUEVILLE (1835): «Mémoire sur le paupérisme». La revista *Commentaire* publicó este texto en 1983 en dos partes en los volúmenes 23 (630-636) y 24 (880-888) y también ha sido recogido recientemente en un pequeño volumen de las ediciones Allia.

integrados en el tejido social. El sentido de la pobreza de una sociedad determinada no puede comprenderse sin que se haga referencia a estos vínculos sociales.

Finalmente, las experiencias de pobreza pueden variar del mismo modo de un país a otro en función del sistema de protección social y de los modelos de intervención y asistencia social. El tipo de Estado de bienestar providencial tiene, por ejemplo, un efecto sobre la definición de la categoría de personas pobres de las que se hará cargo y a las que ofrecerá asistencia. En cada régimen de Estado de bienestar se puede ver cómo ciertas poblaciones que se encuentran protegidas socialmente se transforman, de manera variable y dependiendo del entorno y el momento, en categorías de personas asistidas. La progresiva generalización del sistema de protección social a lo largo del periodo de «los gloriosos años treinta» ha contribuido a reducir la esfera tradicional de asistencia, pero no ha conseguido eliminarla completamente. La cantidad de pobres que requieren asistencia está, por tanto, ligada, en buena medida, a la capacidad del Estado providencial de retener en el régimen general de la protección social las franjas de población más vulnerables.

En definitiva, los factores explicativos más relevantes de esta investigación son, en primer lugar, de orden económico (desarrollo y mercado de trabajo); en segundo lugar, de orden social (forma e intensidad de los vínculos sociales), y, por último, de orden político (sistema de protección y acción social). Estos tres tipos de factores han sido diferenciados para este análisis; sin embargo, en la realidad suelen entrelazarse de manera frecuente.

Este cuadro analítico inspirado en Simmel y enriquecido por estos tres factores explicativos desemboca en una tipología básica de formas de pobreza: la *pobreza integrada*, la *pobreza marginal* y la *pobreza descalificante*. Cada una de ellas se remite a una configuración social específica.

La *pobreza integrada* (Tabla 1.1.2) implica una configuración en la que las personas que se definen como «pobres» son numerosas. Se distinguen poco de otras capas de la población. Su situación es habitual y remite a un problema general de una región o de una localidad específica que siempre ha sido pobre. Dado que los «pobres» forman un grupo social extendido, no son fuertemente estigmatizados. Es lógico considerar que este tipo de relación social hacia la pobreza tiene una probabilidad más elevada de producirse en sociedades tradicionales que en sociedades modernas. Idealmente refleja la situación de países preindustriales que padecen un retraso económico en comparación con países en los que el desarrollo económico y el progreso social han permitido garantizar a la mayoría el bienestar y la protección social.

La pobreza en los países del sur de Europa se aproxima a este tipo de pobreza. Esos países no son países preindustriales en el sentido estricto —el norte de Italia es, por ejemplo, una de las regiones más prósperas de toda Europa—, pero subsisten en cada uno de ellos regiones económicamente muy pobres. La pobreza es más durable y reproducible de generación en generación que en los países del norte de Europa. En

segundo lugar, y este es sin duda el factor esencial, la pobreza en términos de renta no implica necesariamente una exclusión social, en particular debido a la solidaridad familiar entre los más desfavorecidos, comportamiento más frecuente en los países del sur de Europa que del norte, influido por las formas de socializar, especialmente en la práctica extendida y colectiva de la religión. Del mismo modo, la ausencia de empleo puede verse compensada por una inserción de las redes de la economía informal y del sistema «clientelista» de la acción social. En este sentido, si los pobres se ven afectados por el desempleo, este no les confiere necesariamente un estatus de desfavorecido.

Es posible observar en esta forma básica de pobreza la supervivencia de una época antigua en la que la protección social era asegurada por los allegados en una economía esencialmente campesina. Para describir estas sociedades, Henri Mendras insistió en las relaciones sociales que se generan: «Cada persona se vincula a otra por una relación bilateral de conocimiento global y tiene consciencia de ser conocido del mismo modo, y el conjunto de las relaciones forman un grupo o una colectividad de interconocimiento» (Mendras, 1976:76). Maurice Halbwachs también reconocía que el estilo de vida de la civilización rural constituía, en particular antes del fenómeno de la urbanización e industrialización del siglo XIX, un equilibrio y una estabilidad para la relación entre los individuos: «Se vivía in situ, adaptados los unos a los otros, conociéndose demasiado para ser expuestos de manera frecuente a los choques que se producen cuando se pasa de un lugar, de una situación, de una profesión o de un mundo a otro. El comercio, más restringido y fácil, suponía menos riesgos. Las ambiciones eran menores, las humillaciones menos comunes. Se pensaba y sentía en común. Las penas y los problemas, en lugar de estar concentradas en los límites de la consciencia individual, se dispersaban y amortizaban en grupo» (Halbwachs, 2002: 378). Desde este punto de vista, es evidente que las sociedades mediterráneas conservan todavía hoy en día ciertos rasgos de las sociedades campesinas. La sociedad salarial, en el sentido de una economía moderna, es incontestablemente menos ordenada y el tipo de desarrollo permite que coexistan sistemas productivos y de intercambio, si no concurrentes, al menos contrastados. Esta heterogeneidad podría explicar, al menos de manera parcial, la razón de la persistencia de la pobreza integral como forma básica de la pobreza.

Estaríamos tentados a afirmar que estos sistemas organizados de resistencia a la miseria que subsisten todavía hoy en día desaparecerían si el desarrollo económico fuera más intenso en esas regiones. Sin embargo, es conveniente subrayar que se han mantenido a pesar de la existencia de programas de desarrollo industrial. El funcionamiento del Estado de bienestar y de ayudas diversas otorgadas a ciertas categorías de la población no ha sido suficiente para disolver las solidaridades de cercanía. Es, por tanto, necesario analizar el sistema económico y social que funciona como un «todo» y del cual ya se puede prever la fuerte inercia que en el futuro pudiera haber en cualquier proyecto de reforma.

Tabla 1.1.2.

Tipos ideales	Representaciones sociales	Experiencias vividas
<i>Pobreza integrada</i>	Pobreza definida como la condición social de una gran parte de la población.	Los pobres no forman una <i>underclass</i> , sino a un grupo social ancho.
	Debate social organizado en torno a la cuestión del desarrollo económico, social y cultural.	Escasa estigmatización.

La *pobreza marginal* (Tabla 1.1.3) manifiesta una configuración social diferente en la que aquellos a los que se define como «pobres» no forman parte de un conjunto social amplio poco diferenciado del resto de las capas sociales, más bien al contrario, son una parte poco numerosa de la población. Estos «pobres» suelen ser vistos como inadaptados al mundo moderno y es común describirlos como «casos sociales», lo cual cultiva inevitablemente su estigmatización. Este grupo social es residual, pero es objeto de gran atención por parte de las instituciones de acción social. Esta relación social con la pobreza tiene una probabilidad más elevada de desarrollarse en las sociedades industriales avanzadas y en expansión y, en particular, en aquellas que consiguen limitar la importancia del desempleo y garantizar a todos un alto nivel de protección social.

¿Pertenece esta forma básica de la pobreza al pasado? La configuración social del periodo de «los gloriosos años treinta» en Europa, pero también en EE. UU., se acerca efectivamente a este tipo. Transformar la pobreza, de un problema de mayoría a un problema de minoría, fue sin duda alguna el desafío de las sociedades modernas que, después de la Segunda Guerra Mundial, pudieron construir un amplio programa de protección social y aprovechar el crecimiento económico para permitir el desarrollo del pleno empleo. El carácter excepcional de este periodo permite comprender el entusiasmo del progreso tanto económico como social y la creencia compartida de que la pobreza había prácticamente desaparecido, al menos en sus formas antiguas. Este fenómeno se explica en mayor medida a partir de la importancia de las transferencias sociales a favor de un mayor número de personas y la reducción perceptible de la esfera de la asistencia. Si bien en el transcurso de este periodo los pobres no desaparecieron y continuaron incluso reproduciéndose de generación en generación, como lo han demostrado varios sociólogos, se volvieron menos visibles. Constituyeron ese «margen» cuya importancia era conveniente minimizar, ya que parecían pertenecer al «residuo» del progreso. La apuesta social era otra. Adscritos a «colectivos», los asalariados luchaban para mejorar su salario y sus condiciones de trabajo. La cuestión de la pobreza fue eclipsada por la cuestión genérica de las desigualdades.

Esta forma básica de pobreza no pertenece a pesar de todo completamente al pasado. El análisis del periodo más reciente, caracterizado por el incremento del desempleo y de la precariedad del empleo, ha conducido igualmente a verificar que la pobreza marginal no había desaparecido en todos los países europeos. Esta relación social con la pobreza no se explica únicamente por el fuerte crecimiento de las economías occidentales posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En efecto, en el caso de Suiza, pero también en Alemania y los países escandinavos, las representaciones sociales de la pobreza son relativamente estables. Estos países se han visto afectados como el resto —aunque de manera menos brutal— por la degradación del mercado de trabajo, aunque la pobreza no se haya impuesto fuertemente como una nueva realidad social. Al contrario, conforme al esquema de la prosperidad y del bienestar social compartido, sin duda idealizado, este hecho ha tardado en ser objeto de investigaciones específicas y los pocos investigadores comprometidos con este tipo de investigaciones no han conseguido suscitar en sus países debates a nivel nacional. A nivel de los poderes públicos y de los responsables políticos, se ha podido constatar la resistencia simbólica al reconocimiento de la existencia de los pobres. Sin duda por temor a ser acusados de no haber tomado las medidas necesarias en el territorio del que son responsables, lo que ha sucedido es que los políticos han intentado minimizar la amplitud de las cuestiones sociales. Esto ha sucedido sobre todo en los sistemas políticos organizados de forma federal, los cuales otorgan un poder de decisión y de acción importante a las instituciones locales.

En las representaciones sociales la *pobreza marginal* se corresponde con una pobreza minimizada, a veces negada, de manera que estas pueden venir acompañadas de una estigmatización fuerte de una franja residual de la población, de la que se hace cargo el Estado a título de asistencia. Esta tendencia pudo ser verificada tanto en los años sesenta y setenta en Francia como en la actualidad en algunos países. Se pueden observar, en efecto, similitudes entre el periodo de la historia de la acción social en Francia en el cual las cuestiones sociales de la pobreza prácticamente desaparecieron en provecho de un discurso justificado sobre intervención «psicologizante» hacia los individuos que se juzgan de inadaptados y la situación actual de Alemania y de los países escandinavos en los cuales la intervención social siempre está dirigida a los individuos que se encuentran al margen de la sociedad sobre la base de una lógica de respuesta individual, en lugar de colectiva, a sus necesidades y en un sentido de control estricto de su vida privada. Este enfoque de intervención social puede imponerse tan fácilmente que queda limitado a una proporción residual de la población, sabiendo que el resto de la sociedad podrá beneficiarse de las ventajas de una protección social de carácter universal y de la garantía de no conocer nunca la experiencia de la pobreza.

Tabla 1.1.3.

Tipos ideales	Representaciones sociales	Experiencias vividas
<i>Pobreza marginal</i>	Pobreza combatida. Debate social en torno a la cuestión de desigualdades y a la división de los beneficios.	Las personas que tienen un estatus social de «pobres» (en el sentido de Simmel) son poco numerosas, pero se tachan mucho.
	Visibilidad de un grupo social marginalizado (cuatro-mundo).	Se habla como «casos sociales».

Finalmente, la *pobreza descualificante* (Tabla 1.1.4) conlleva una configuración social en la que los que se denominan «pobres» son cada vez más numerosos y reprimidos, por la mayoría, de la esfera productiva. Tanto sus dificultades como su dependencia de los servicios de acción social corren el riesgo de incrementarse. Esta forma básica se distingue notablemente de la *pobreza marginal* y de la *pobreza integral*. Esta forma de pobreza no conduce a un estado de miseria estable, sino a un proceso que puede abarcar varias capas de población hasta ahora perfectamente integradas en el mercado de trabajo. Este proceso afecta a personas que se enfrentan a situaciones de precariedad cada vez más fuertes tanto en el aspecto de los ingresos como en las condiciones de vivienda y salud o en la participación en la vida social. Este fenómeno no afecta únicamente a las capas sociales precarias. Afecta al conjunto de la sociedad debido a que la inseguridad genera angustia colectiva. La *pobreza descualificante* tiene una probabilidad más elevada de desarrollarse en las sociedades «postindustriales», especialmente en las que se enfrentan a un aumento fuerte del desempleo y del estatus precario del mercado laboral.

Tabla 1.1.4.

Tipos ideales	Representaciones sociales	Experiencias vividas
<i>Pobreza que descalifica</i>	Toma de conciencia colectiva del fenómeno de la «nueva pobreza» o «de la exclusión».	Cada vez más personas pueden ser reconocidas como «pobres» o «excluidos», pero fuerte heterogeneidad de las situaciones y estatutos sociales.
	Temor colectivo ante el riesgo de exclusión.	El concepto de <i>underclass</i> no es operativo debido a esta diversidad e inestabilidad de las situaciones, pero se utiliza a menudo en el debate social.

Las encuestas europeas han permitido, como hemos visto anteriormente, observar que la representación social de la pobreza como una caída está muy extendida. La imagen dominante del «pobre» es, por tanto, la de víctima de una decadencia social como consecuencia de una o varias rupturas graves. Después del periodo de los «gloriosos años treinta», durante el cual las clases populares creyeron poder escapar a ese destino de «pobre» que había sido el de generaciones anteriores, el desempleo en masa y su larga duración hizo vacilar a la sociedad asalariada a partir de finales de los años setenta. El sentimiento de inseguridad social se ancló sólidamente en la conciencia colectiva hasta tal punto que más de la mitad de la población francesa sintió el temor de ser afectado por la exclusión. Este malestar fue reforzado por la aparición durante el mismo periodo de nuevas formas de descalificación espacial. Incluso en algunos casos hay que poner en duda la utilización, con fines mediáticos, de la imagen y el concepto de gueto, importado de EE. UU., sin haber sido previamente adaptado a la realidad francesa y europea del momento, a pesar de ser una realidad bien diferente. Es así como los poderes públicos han ido identificando un gran número de zonas urbanas «sensibles» en las aglomeraciones. Estas zonas concentran a la población afectada por la crisis de empleo. Estas se vacían progresivamente de su clase media y se descalifican rápidamente. Las relaciones sociales suelen ser tensas y los síntomas de depresión habituales. De este modo, la crisis del tejido social urbano refuerza la crisis del mercado del trabajo y contribuye a incrementar las desigualdades económicas y sociales.

Tabla 1.1.5.

Tipos ideales	Desarrollo y mercado del empleo	Vínculos sociales	Sistema de protección social
<i>Pobreza integrada</i>	Escaso desarrollo económico, economía paralela, desempleo oculto.	Fuertes solidaridades familiares, protección por los prójimos.	Escasa protección social, no renta mínima garantizada.
<i>Pobreza marginal</i>	Empleo casi-lleno, desempleo reduce.	Mantenimiento o disminución progresiva del recurso a la solidaridad familiares.	Generalización del sistema de protección social, renta mínima garantizada para los más pobres (recurso limitado).
<i>Pobreza que descalifica</i>	Fuerte aumento del desempleo, inestabilidad de las situaciones profesionales, dificultades de inserción.	Debilidad de los vínculos sociales, en particular en los parados y las poblaciones desfavorecidas.	Fuerte aumento del número de los subsidios de la renta mínima garantizada, desarrollo de la asistencia a los pobres.

Los datos de las encuestas europeas confirman que la pobreza corresponde verdaderamente a un proceso de acumulación de desventajas. El riesgo de que el desempleo vaya acompañado de una pobreza económica y de aislamiento social no es una invención. Es algo bien real. Pero ese riesgo varía de un país a otro. Es escaso tanto en Dinamarca como en los países del sur de Europa. Por el contrario, es mayor en el Reino Unido, en Francia y en Alemania, es decir, en las naciones más industriales de Europa, aquellas que han conocido reestructuraciones de envergadura y pérdidas de empleo considerables.

El caso de Alemania es paradójico. Si hacemos caso del discurso dominante sobre la pobreza y de las prácticas de las instituciones de acción social, estaríamos tentados a definir este país como un país donde se da la *pobreza marginal*; por el contrario, las encuestas subrayan una fuerte resistencia colectiva al reconocimiento oficial de la pobreza, a la individualización de las ayudas y a la estigmatización de los pobres. Por el contrario, si prestamos atención a las experiencias y vivencias de la pobreza, el riesgo de descalificación social no puede ser omitido en este país, en el cual el cúmulo de desventajas que padece una gran parte de la población lo aproxima mucho más a la situación de Francia o de Gran Bretaña que a la de los países escandinavos. Este proceso se ha agravado sin duda después de la reunificación. Una buena mayoría de alemanes del oeste tienden a quejarse de los impuestos que deben pagar para atender las necesidades de los alemanes del este. La situación de Alemania es, por así decirlo, intermedia entre la *pobreza marginal* y la *pobreza descalificante*. Habría quizá que interpretar esta situación como expresión de una evolución que sigue su curso.

Finalmente, en los países que se acercan cada vez más a la *pobreza descalificada*, hemos de destacar la búsqueda constante de nuevas soluciones en los ámbitos de la protección e intervención sociales. Fruto de ello observamos en los últimos años una multiplicación de los objetivos y los actores, lo cual ha contribuido a inflar el número de personas susceptibles de ser atendidas de una manera o de otra por los servicios de acción social. Las medidas de inserción y de acompañamiento social se han extendido en todos los países, pero los resultados de estos programas siguen siendo globalmente insuficientes si con ello se esperaba reducir de manera significativa el problema del desempleo y de la pobreza. Por todas estas razones, la relación social con la pobreza se nos remite a un proceso evolutivo cuyos efectos no se han podido analizar en su totalidad. Esta situación es susceptible de extenderse a otros países.

Una vez verificada empíricamente esta tipología, habríamos de concluir en primer lugar que la pobreza no es universal. Toma formas diferentes según las sociedades, según su historia y su desarrollo. Con ingresos iguales, ser pobre en Mezzogiorno no es lo mismo que ser pobre en la región parisina. Ser pobre en el norte de Francia en los años sesenta no tenía el mismo sentido que ser pobre hoy en día en dicha región. El grupo de población pobre puede evidentemente ser definido como tal a partir de una medida objetiva que puede parecer unánimemente aceptable e imponerse a todos

como un modelo universal de referencia, pero ¿qué significan esas medidas si uno no se pregunta al mismo tiempo cuáles son las exteriorizaciones sociales y las experiencias vividas de la pobreza? Tener en cuenta la diversidad es un adelanto y esta tipología es un mecanismo para conseguirlo. Sin embargo, no habría que deducir que las formas que puede tener la pobreza en las sociedades modernas son infinitas.

Estas formas de la pobreza son básicas, en primer lugar, porque han sido elaboradas sobre la base de un razonamiento «ideal-típico» que no se limita a recoger los rasgos principales de un fenómeno, sino que justifica su elección a partir de una serie de hipótesis interrelacionadas, frecuentemente extraídas del conocimiento histórico de las sociedades contemporáneas. Estas formas son esenciales porque también se remiten a configuraciones sociales precisas cuya matriz constitutiva ha podido verificarse por encuestas empíricas. Finalmente, si estas formas se consideran básicas es porque cada una de ellas representa un tipo de relación de interdependencia suficientemente estable para permanecer en el tiempo e imponerse como unidad sui generis distinta de los elementos individuales que la caracterizan. Dicho de otro modo, cada forma básica de la pobreza corresponde a un estado de equilibrio relativamente cristalizado de las relaciones entre individuos desiguales (de los pobres y de los «no pobres») dentro de un sistema social formando un todo.

1

2

Pobreza y bienestar infantiles en España desde una perspectiva comparada

Autor

JONATHAN BRADSHAW

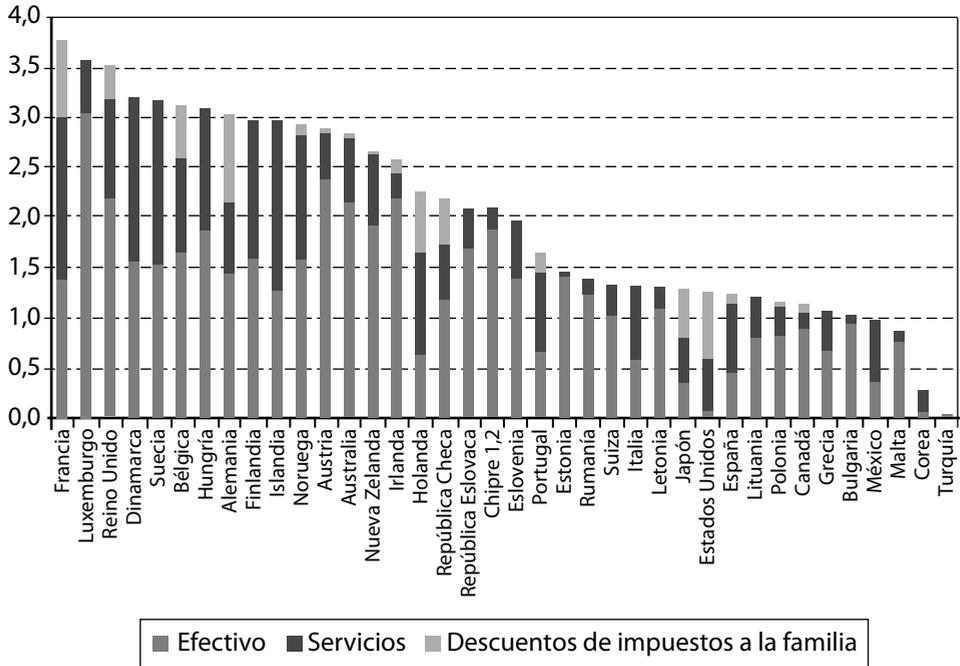
1. Introducción

El objetivo de este documento es presentar una imagen del bienestar infantil en España desde una perspectiva comparada. Al evaluar las circunstancias infantiles en diferentes países es posible distinguir entre comparación de datos y comparación de efectos directos. Comenzamos comparando datos.

2. Comparación de datos

Existen dos enfoques al comparar información. El primero emplea datos nacionales proporcionados bien por la Unión Europea en la serie ESPROSS o por la OECD en sus documentos acerca del Impuesto sobre la Renta (*Taxing Wages series*), para comparar el gasto gubernamental destinado a familias con hijos. Preferimos este último informe, ya que, aunque no está tan actualizado como el de ESPROSS, incluye el desembolso en beneficios tributarios. En el Gráfico 1.2.1 vemos los datos más actuales. España aparece al final de la tabla clasificatoria en cuanto a prestaciones familiares, con un gasto bastante por debajo de la media del 2,5% del PIB en 2005.

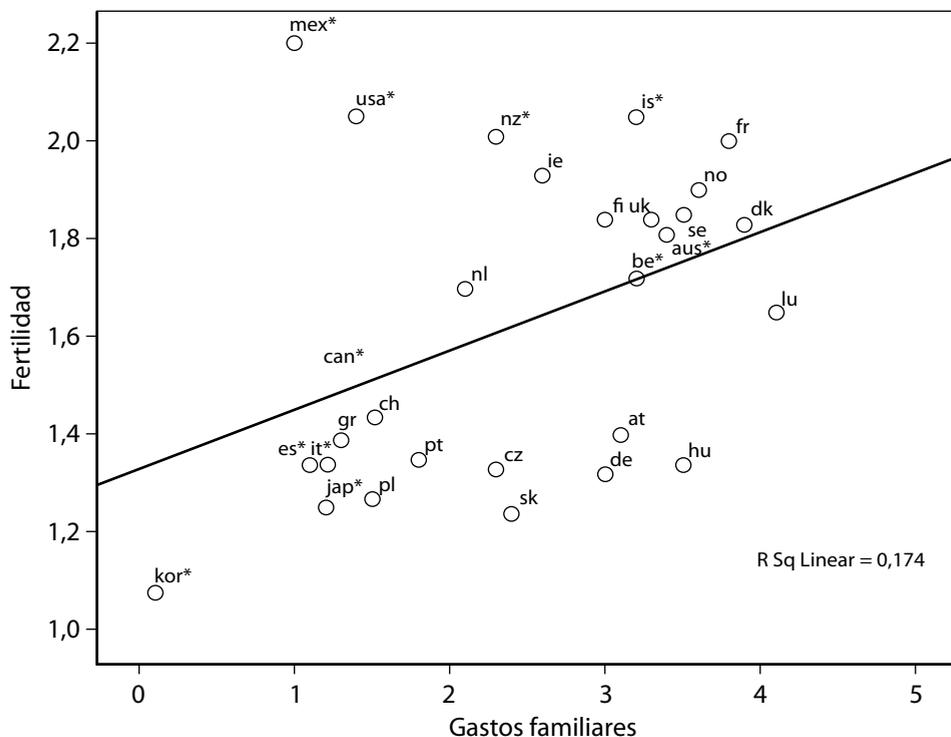
GRÁFICO 1.2.1. Gasto gubernamental en efectivo, servicios y beneficios tributarios, como porcentaje del PIB, en 2005



Fuente: OECD Family Data Base. <http://www.oecd.org/dataoecd/55/58/38968865.xls>

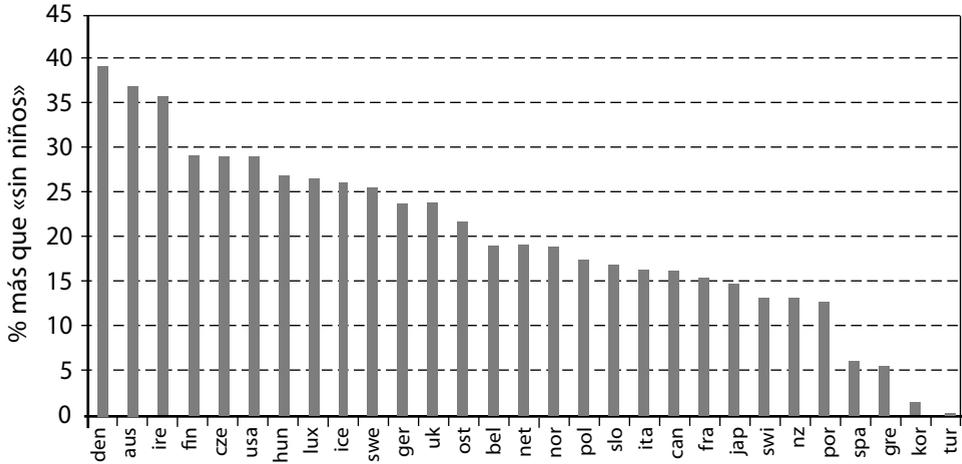
Dados estos datos, no es sorprendente que España tenga también uno de los índices de fertilidad más bajos de la OECD. En el Gráfico 1.2.2 vemos la relación entre el índice de fertilidad en 2006 y la proporción del PIB destinada a familias con hijos en 2003. Vemos que hay una débil asociación positiva con España situada en la parte baja de ambas variables.

GRÁFICO 1.2.2. Gasto gubernamental destinado a familias en 2003 como porcentaje del PIB comparado con índice de fertilidad en 2006



El segundo método para comparar datos consiste en emplear modelos familiares para evaluar el paquete de ayudas gubernamentales destinadas a familias con hijos. En el Gráfico 1.2.3 presentamos un resumen general de los paquetes de ayudas familiares en 2005. Este resumen está basado en nuestro análisis de la serie de documentos de la OECD acerca del Impuesto sobre la Renta (*Taxing Wages series*). De nuevo, España se encuentra, junto con Grecia, al final de la tabla clasificatoria.

GRÁFICO 1.2.3. Valor «medio» del paquete de ayudas familiares en 2005 presentado como porcentaje sobre las ayudas a parejas sin hijos con los mismos ingresos



El Gráfico 1.2.4.a muestra que el valor de los paquetes de ayudas familiares varía según el nivel de ingresos. En la mayoría de los países, las familias con menores ingresos reciben mayor apoyo. Esto parece ocurrir también en España, aunque el paquete es mucho menos liberal que en la mayoría del resto de países. El Gráfico 1.2.4.b presenta los mismos resultados para el paquete de ayudas a familias monoparentales.

GRÁFICO 1.2.4.a. Paquete de ayudas familiares según nivel de ingresos presentado como la diferencia de porcentaje que reciben las parejas con dos hijos sobre las parejas sin hijos con los mismos ingresos en 2005

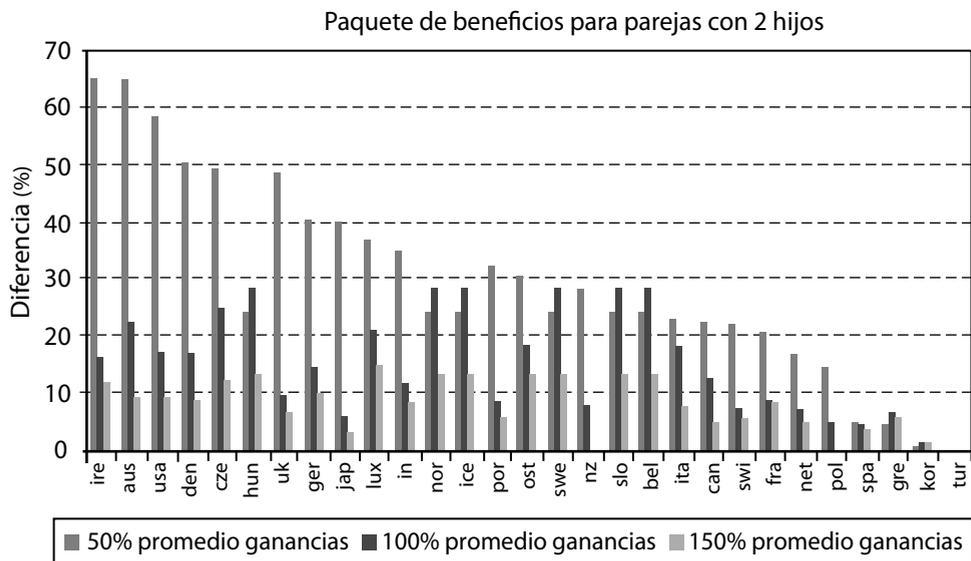
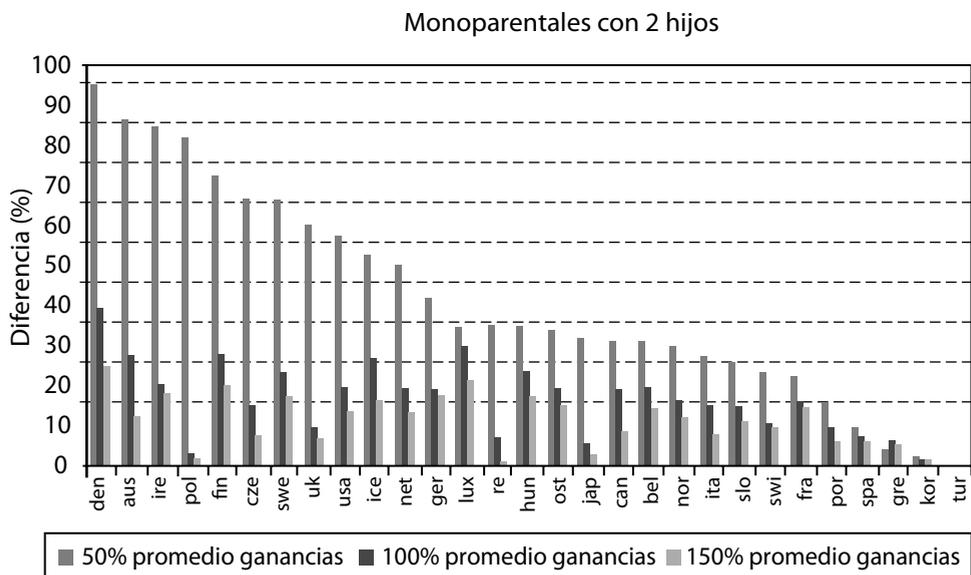


GRÁFICO 1.2.4.b. Paquete de ayudas familiares según nivel de ingresos. Porcentaje recibido por familias monoparentales con dos hijos sobre ayudas a parejas sin hijos con los mismos ingresos en 2005

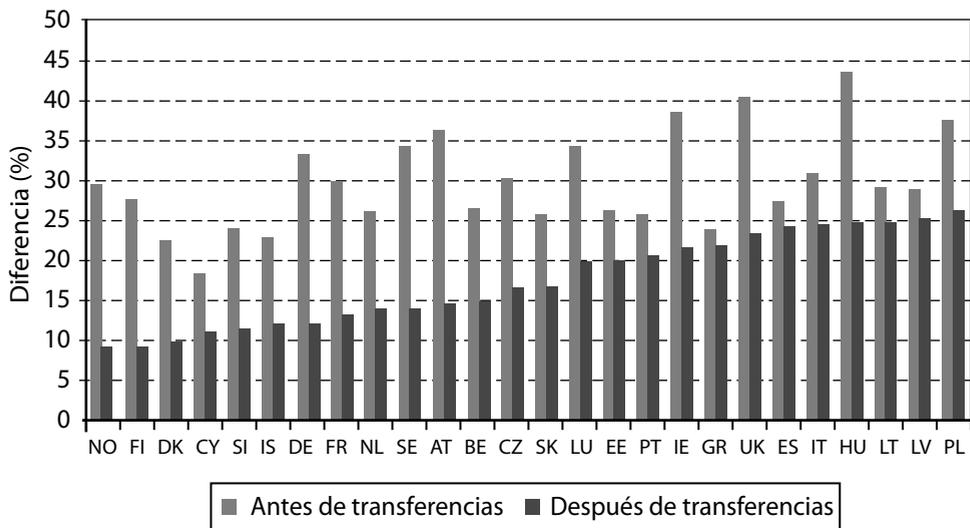


La comparación de datos concluye, pues, que España es uno de los países menos generosos en cuanto al nivel de apoyo que el Estado presta a las familias con hijos.

3. Comparación de efectos directos

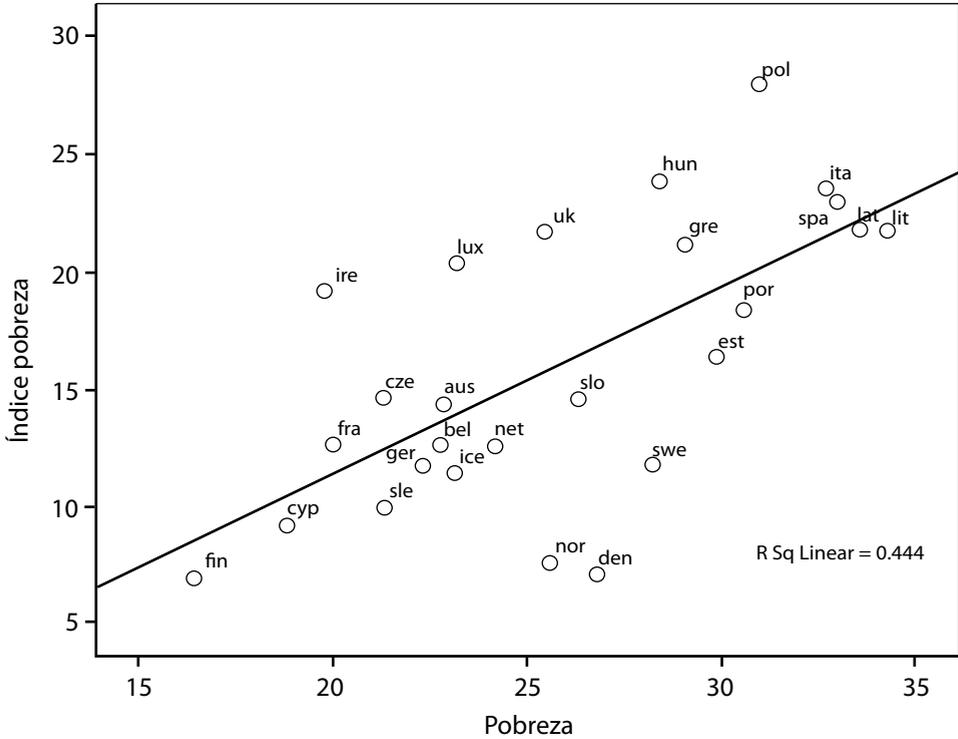
Nos centramos ahora en la comparación de efectos directos. Estas comparaciones suelen basarse en la comparación de índices de pobreza infantil: la proporción de niños en hogares bajo un determinado umbral (60% de la media en la UE) y de la intensidad de la pobreza infantil: cuánto por debajo del umbral de la pobreza están. El Gráfico 1.2.5 muestra los índices de pobreza infantil basados en nuestros análisis del estudio de las Estadísticas Comunitarias sobre la Renta y las Condiciones de Vida (EU-SILC). Estos indican que, antes de las transferencias, España tiene comparativamente un nivel bajo de pobreza infantil, pero tras las transferencias ocupa el sexto lugar en la tabla. Esta es otra indicación de que el soporte económico español para familias con hijos es relativamente bajo e ineficaz.

GRÁFICO 1.2.5. Índices de pobreza infantil en 2006 antes y después de transferencias sociales.
Porcentaje de niños en hogares con ingresos por debajo del 60% de los ingresos medios



El Gráfico 1.2.6 compara el índice de pobreza infantil con la intensidad de la pobreza infantil. Hay una relación entre ambos indicadores: aquellos países con índices bajos tienden a tener una intensidad más baja. España está en la línea de tendencia apareciendo en cuarto lugar en cuanto a índice de pobreza y en tercero en cuanto a intensidad de la pobreza.

GRÁFICO 1.2.6. Índice de pobreza infantil comparado con intensidad de pobreza infantil.
Análisis propio de EU-SILC

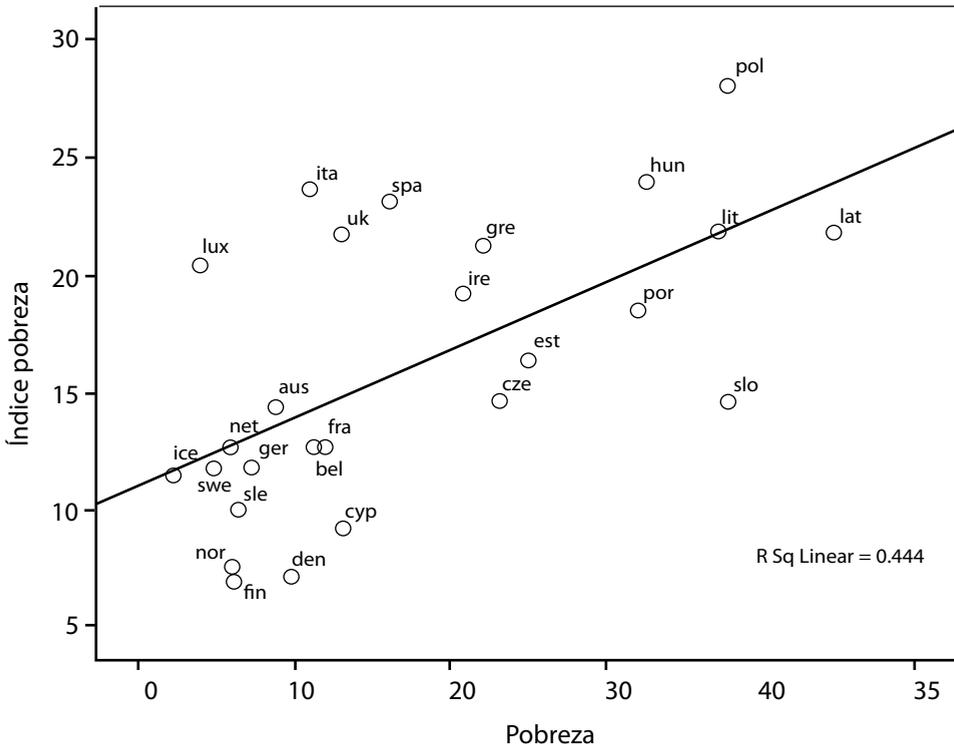


El índice de pobreza infantil no es un buen indicador de efectos directos. El nivel de ingresos no es un indicador ni bueno ni fiable del grado de control sobre los medios disponibles, en concreto los medios asignados a la infancia. El umbral que se impone al nivel de ingresos, para calcular el número de personas que viven en la pobreza, es arbitrario y representa un nivel de vida muy diferente en distintos países. Por tanto, las escalas de equivalencia que empleamos para ajustar el nivel de ingresos al tamaño de la familia no tienen base científica. La UE ha empezado a complementar la medida del nivel de ingresos con la medida de la privación material y otras dimensiones^[1], que son formas más directas de medir la pobreza. El Gráfico 1.2.7 contrasta el índice de pobreza infantil con el de privación: la proporción de niños que viven en hogares en los que no existen uno o más artículos (la-

[1] EU Social Protection Committee (2008) Child poverty and child wellbeing in the EU; Current status and way forward, European Commission.
http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2008/ke3008251_en.pdf

vadora, televisión en color, ordenador, teléfono, automóvil). Se ve entonces que en España tiene el nivel de pobreza infantil basado en los ingresos es mayor que el de privación.

GRÁFICO 1.2.7. Índice de pobreza infantil comparado con la proporción de hogares en los que hay privación material. Análisis propio de EU-SILC 2006



Sin embargo, creo que utilizar un índice de bienestar infantil es una manera mejor de evaluar efectos directos y además crea un indicador más completo. Hemos realizado varias comparaciones empleando este método, incluyendo estudios de los países de la Europa de los 25 (EU-25)^[2], de la OECD^[3] y de los países de la Europa del Este (CEE)

[2] BRADSHAW, J.; HOELSCHER, P., y RICHARDSON, D. (2007): «An index of child well-being in the European Union 25». *Journal of Social Indicators Research*, 80, 133-177.

<http://springerlink.metapress.com/content/f3642p2x00hn5h01/fulltext.pdf>

[3] BRADSHAW, J.; HOELSCHER, P., y RICHARDSON, D. (2007): *Comparing Child Well-being in OECD Countries: Concepts and Methods*, IWP 2006-03. Florence:UNICEF.

http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/iwp2006_03_eng.pdf

y de la Commonwealth (CIS)^[4]. El análisis que se presenta aquí se basa en un nuevo estudio (Bradshaw y Richardson inédito).

El bienestar infantil se entiende como multidimensional y, según la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU, lo que los niños piensan y sienten es considerado de especial valor. En la medida de lo posible los indicadores utilizados en el índice tienen al niño como unidad de análisis; el bienestar es tratado como importante además de conveniente; asimismo, en la medida de lo posible se emplean medidas directas, así como medidas de efectos directos en lugar de datos. Las principales fuentes de indicadores son:

- *Estudios:*
 - Conductas de Salud en Niños con Edad Escolar (HBSC 2005).
 - Programa de la OCDE para la Evaluación Internacional del Estudiante (PISA 2006).
 - Encuesta sobre Renta y Condiciones de Vida (EU) 2006.
- *Series:*
 - Base de Datos de Mortalidad de la OMS (WHO mortality data base).
 - Indicadores Mundiales de Desarrollo (World Bank World Development Indicators).
 - Indicadores de Salud de la OECD (OECD Health Indicators).
 - Base de datos Salud para Todos de la UE (EU Health for All Data base).
 - Miradas sobre la educación (OECD Education at a Glance).

El índice se compone de 43 indicadores, resumidos en 20 componentes, resumidos en siete campos. Los indicadores se combinan promediando las puntuaciones «z». No se han ponderado. El índice cubre siete campos de bienestar:

- Salud.
- Bienestar subjetivo.
- Relaciones personales.
- Recursos materiales.
- Educación.
- Conductas y riesgos.
- Vivienda y entorno.

La Tabla 1.2.1 procura un resumen del índice global. España aparece decimotercera entre los 29 países de la UE. Puntúa con mediocridad en salud infantil, relaciones con

[4] RICHARDSON, D.; HOELSCHER, P., y BRADSHAW, J. (2008): Child well-being in Central and Eastern European Countries (CEE) and the Commonwealth of Independent States (CIS), *Child Ind. Res.* 1: 211-250.

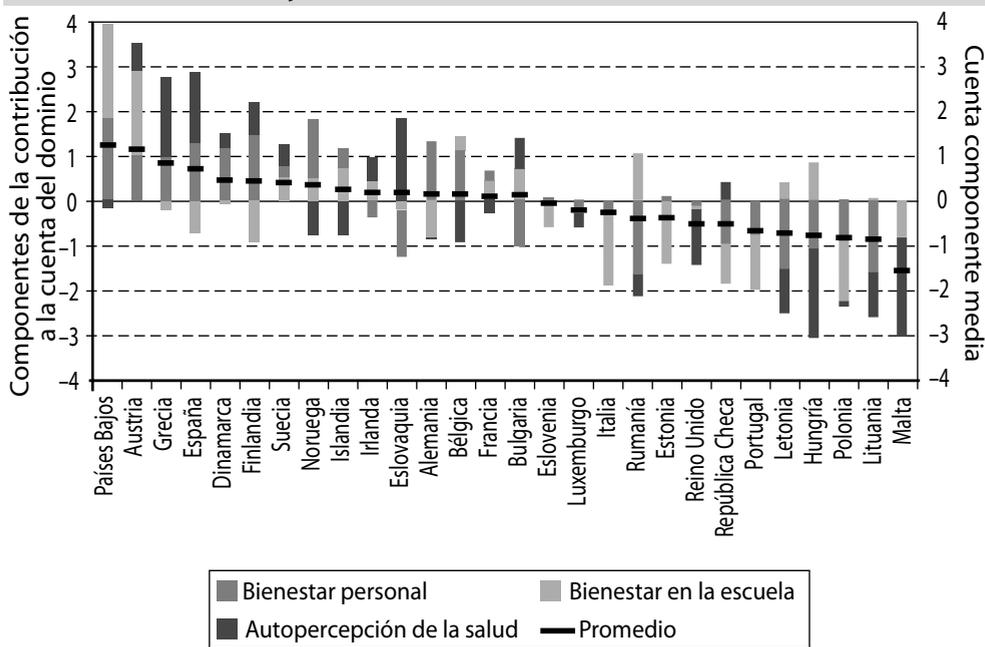
familias y compañeros y vivienda y entorno. Puntúa mucho mejor en bienestar subjetivo y riesgo y seguridad y mucho peor en bienestar material.

Tabla 1.2.1. Bienestar infantil global

País	Bienestar niño EU-25	Salud	Bienestar subjetivo	Relaciones	Bienestar material	Riesgo	Educación	Vivienda
Holanda	117,4	2	1	1	7	4	4	9
Noruega	114,9	6	8	6	1	2	10	1
Suecia	114,8	1	7	3	11	1	9	3
Finlandia	111,1	12	6	9	4	7	7	4
Islandia	110,7	4	9	4	20	3	14	2
Dinamarca	109,6	3	5	10	9	15	12	5
Eslovenia	107,4	15	16	2	3	13	11	19
Irlanda	107,2	14	10	14	6	12	5	8
Alemania	106,1	17	12	8	12	5	6	16
Luxemburgo	104,9	5	17	19	2	11	16	7
Austria	104,2	26	2	7	8	19	19	6
Chipre	103,7	10	—	—	14	—	—	11
España	103,4	13	4	17	19	6	20	13
Bélgica	102,9	18	13	18	16	21	1	12
Francia	101,1	20	14	28	10	10	13	10
República Checa	99,1	9	22	27	5	20	3	22
Eslovaquia	99,0	7	11	22	13	23	17	15
Estonia	96,8	11	20	12	15	25	2	25
Italia	95,9	19	18	20	17	8	23	20
Portugal	94,5	21	23	13	21	9	25	18
Polonia	94,5	8	266	16	26	17	8	23
Grecia	94,2	29	3	23	18	22	21	14
Hungría	94,1	23	25	11	23	16	15	21
Reino Unido	92,5	24	21	15	25	18	22	17
Rumanía	86,9	27	19	5	—	24	27	—
Bulgaria	84,9	25	15	24	—	26	26	—
Letonia	84,0	16	24	26	22	27	18	26
Lituania	82,4	22	27	25	24	28	24	24
Malta	81,8	28	28	21	—	14	—	—

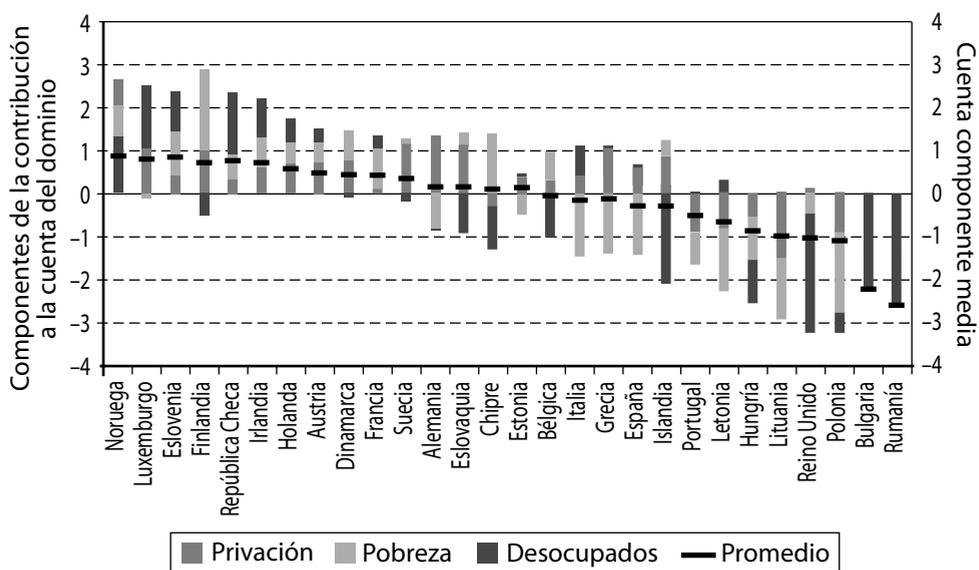
El Gráfico 1.2.8 proporciona más detalles acerca de la dimensión del bienestar subjetivo en la que España puntúa bien. Los niños españoles puntúan comparativamente bien en cuanto a bienestar personal y percepción de la propia salud, pero no tan bien en cuanto a bienestar escolar.

GRÁFICO 1.2.8. Bienestar subjetivo



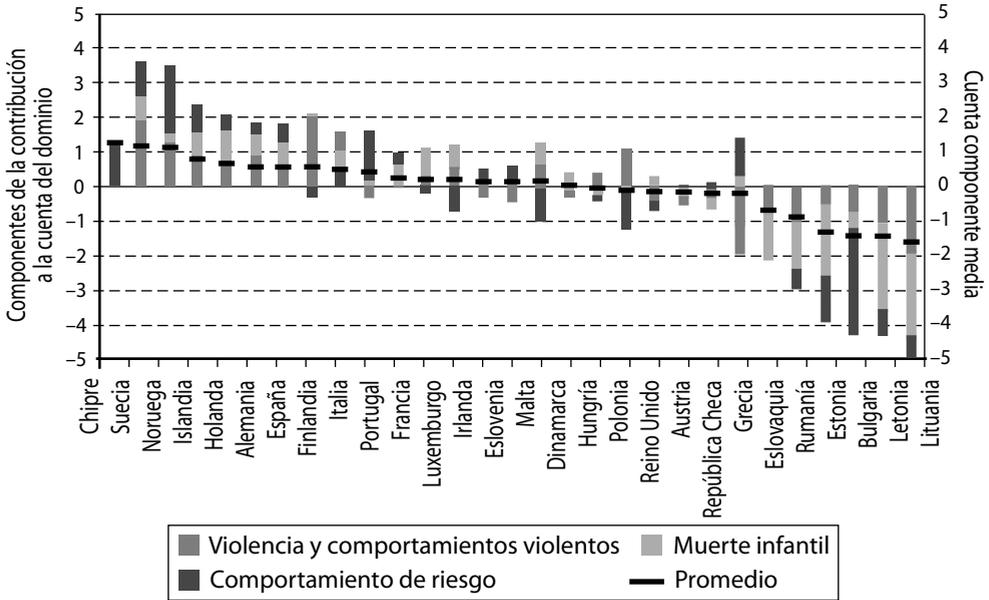
El Gráfico 1.2.9 proporciona mayor detalle acerca del bienestar material, un campo en el que España puntúa comparativamente mal. Se observa que España no puntúa mal en cuanto a privación, pero le fallan la pobreza y la proporción de niños en familias en paro.

GRÁFICO 1.2.9. Bienestar material



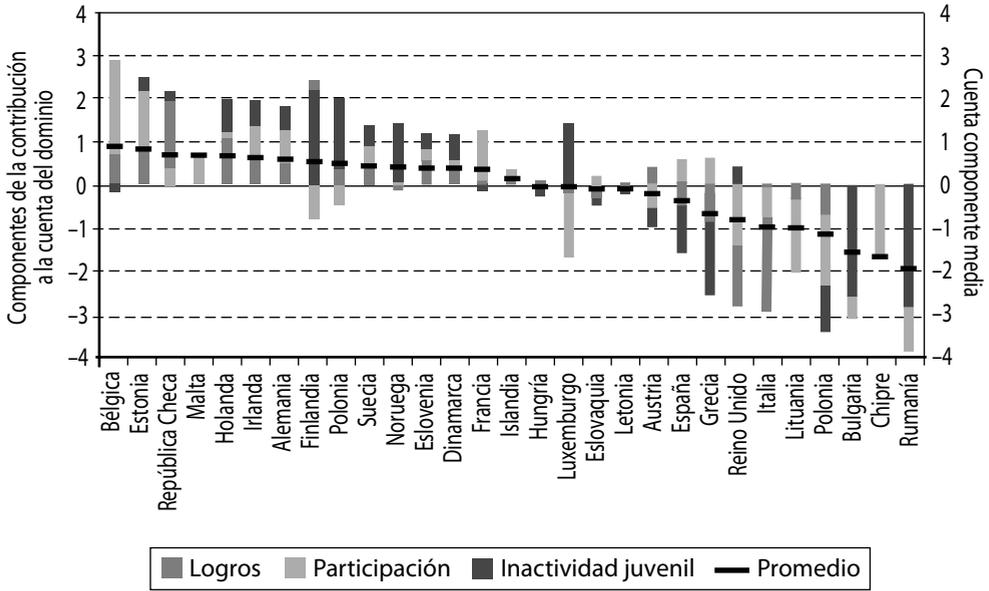
El Gráfico 1.2.10 proporciona mayor detalle en cuanto a comportamiento de riesgo, en el que España puntúa bien. Puntúa bien en los tres componentes de este campo.

GRÁFICO 1.2.10. Comportamiento de riesgo



El Gráfico 1.2.11 proporciona mayor detalle acerca de la educación, en la que los niños españoles puntúan con mediocridad. España está sobre la media en participación pero bajo la media en rendimiento e inactividad juvenil.

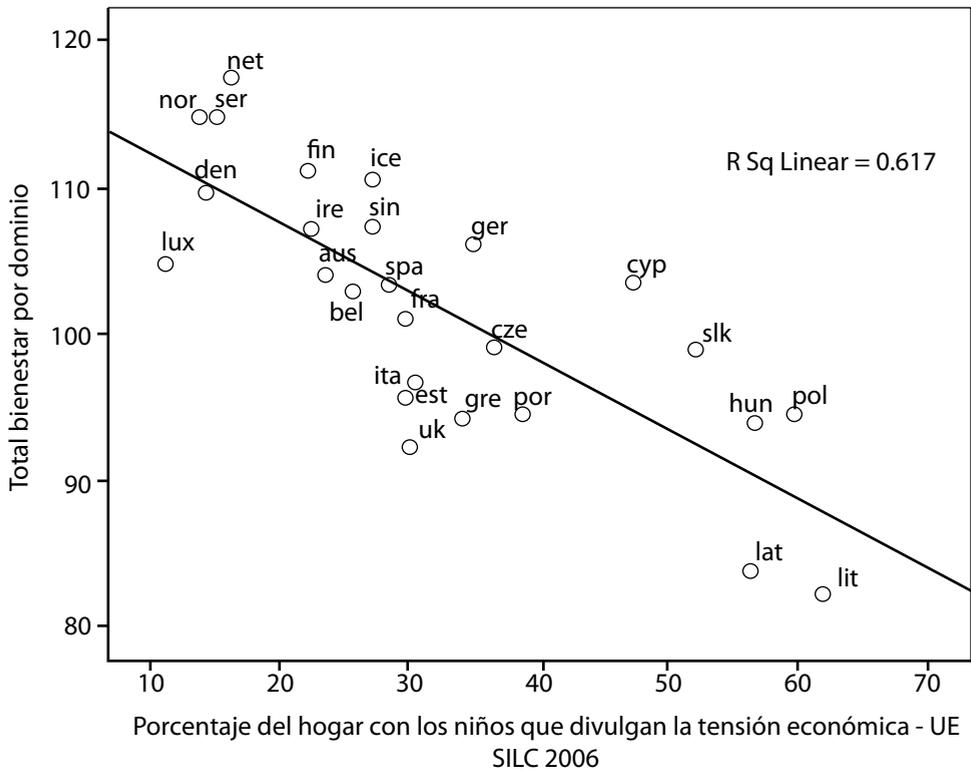
GRÁFICO 1.2.11. Educación



El informe completo sobre el índice, una vez publicado, proporcionará mayor detalle acerca de estos resultados.

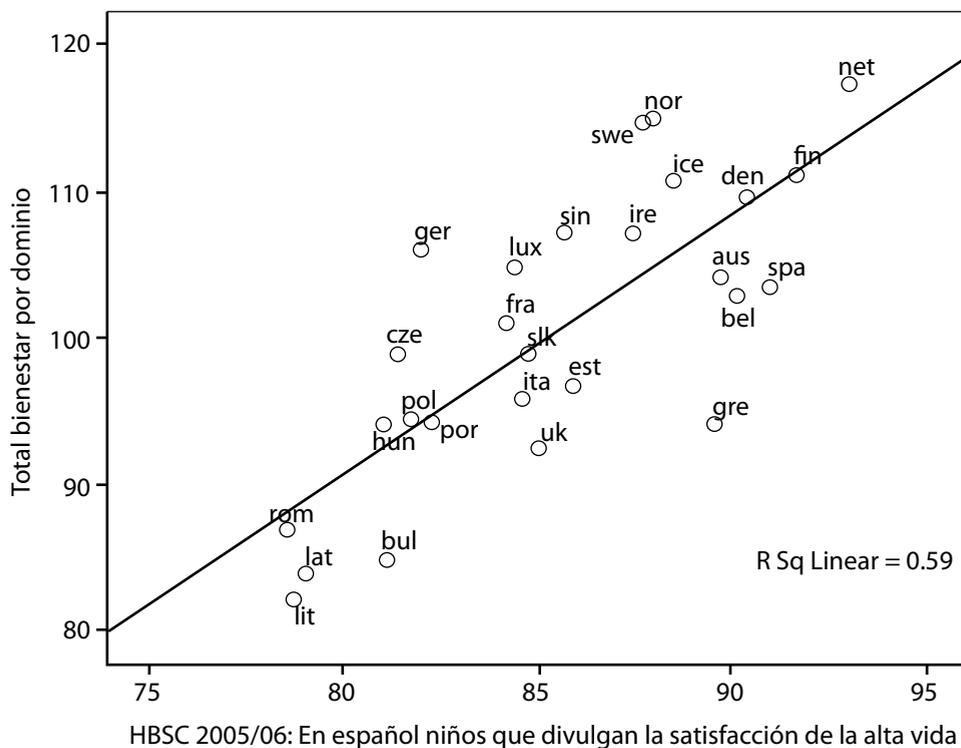
Hemos analizado parcialmente la asociación entre el bienestar infantil global y algunos otros factores. El Gráfico 1.2.12 muestra la relación entre el bienestar infantil global y la proporción de niños que dicen sufrir estrés económico según EU-SILC.

GRÁFICO 1.2.12. Bienestar global comparado con estrés económico



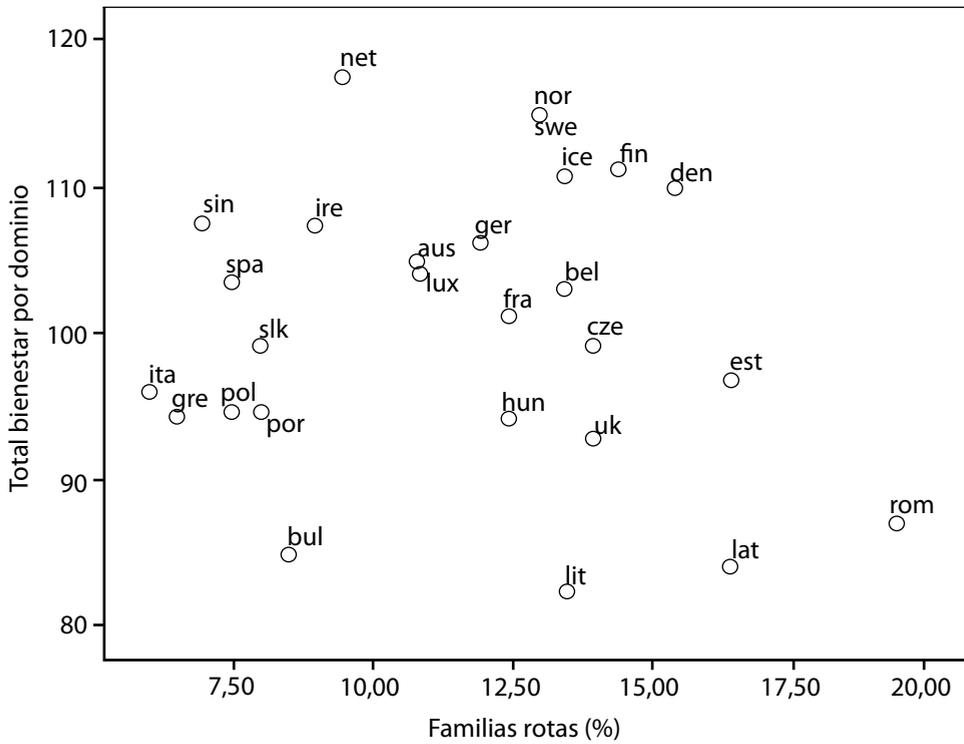
El Gráfico 1.2.13 muestra que la satisfacción que los niños en España sienten con sus vidas (satisfacción medida según la escala de Cantril) es mucho mayor que su bienestar global, lo que indica que comparativamente los niños españoles se sienten bien con sus vidas.

GRÁFICO 1.2.13. Bienestar global y satisfacción vital



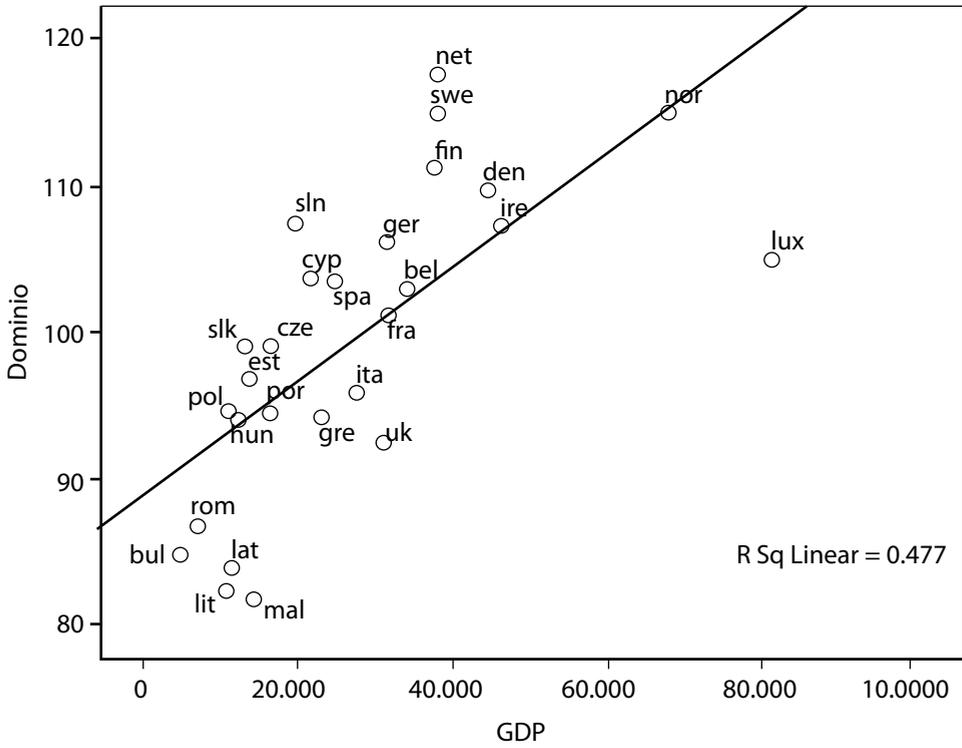
Cuando Unicef publicó el informe Innocenti (Innocenti Report Card), la prensa británica culpó al alto índice de ruptura familiar de los resultados del Reino Unido. El Gráfico 1.2.14 muestra que no hay relación ninguna entre bienestar global y la proporción de niños de 11, 13 y 15 años que viven en familias monoparentales o con un progenitor casado en segundas nupcias.

GRÁFICO 1.2.14. Bienestar infantil global y proporción de niños que viven en familias rotas



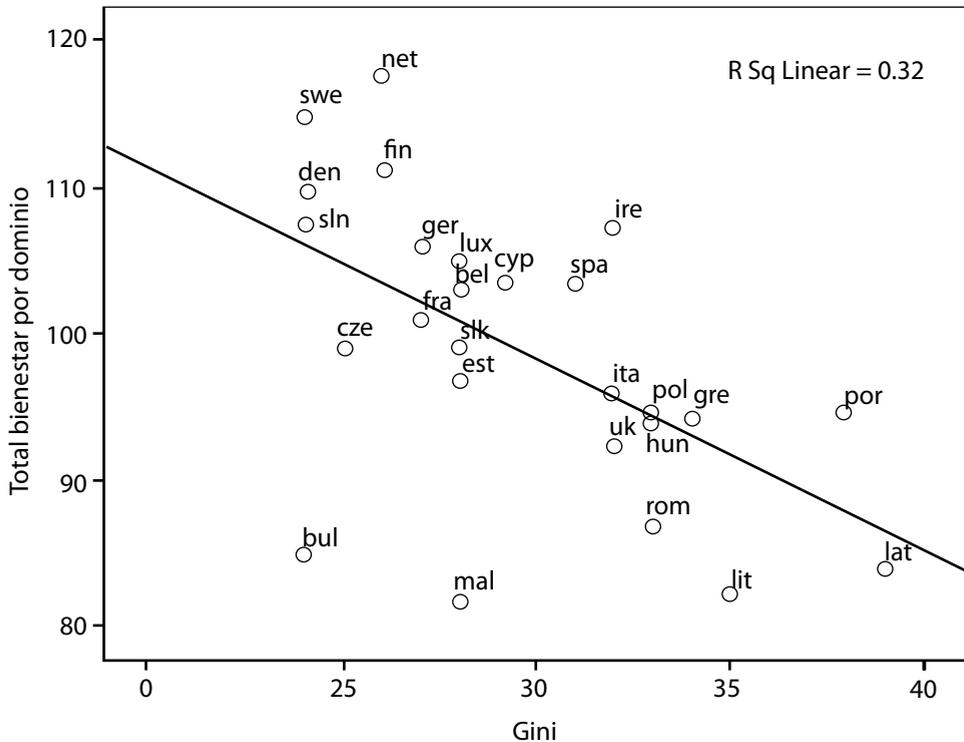
El Gráfico 1.2.15 muestra una asociación positiva entre la riqueza nacional y el bienestar infantil global y que España tiene un bienestar infantil algo más alto de lo que cabría esperar dada su renta per cápita.

GRÁFICO 1.2.15. Bienestar infantil global y renta per cápita



El Gráfico 1.2.16 muestra que existe una relación entre bienestar global y desigualdad social. El bienestar infantil en España es más alto de lo que cabría esperar dado el nivel de desigualdad existente.

GRÁFICO 1.2.16. Bienestar infantil global comparado con el nivel de desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini)



Hay varios problemas con este índice. Los indicadores derivados de encuestas tienden a referirse a niños mayores y, por tanto, es probable que no presenten las circunstancias de niños pequeños con precisión. Los indicadores están basados en la posición media nacional y no hay ningún análisis de la dispersión dentro de o entre países por origen étnico, género, edad y demás. Hay varias dimensiones del bienestar infantil que no se han tenido en cuenta: no hay datos sobre delincuencia, niños en acogida, abuso infantil o abandono. La suposición de que la ponderación es equitativa es cuestionable, como también lo es el método de combinación de indicadores utilizando puntuaciones «z». Cualquiera que quiera analizar la información en mayor profundidad puede obtenerla del autor.

4. Conclusión

España puntúa con mediocridad en cuanto a bienestar infantil global. No puntúa bien en bienestar material y la proporción de jóvenes desocupados (que no están es-

tudiando, en proceso de capacitación laboral o trabajando). Puntúa mucho mejor en bienestar subjetivo y riesgo y seguridad. En pocas palabras, los niños españoles parecen ser felices y portarse bien, pero son pobres. La pobreza de los niños españoles puede explicarse en parte por la pobreza del paquete de ayudas familiares en España.

Termino con algunas preguntas en las que puede ser interesante profundizar en futuros trabajos. ¿Depende España de la buena forma de sus familias para hacer realidad el bienestar infantil? ¿Pero no se están debilitando las familias españolas? ¿Necesitará entonces el Estado involucrarse más en el apoyo a las familias con hijos? ¿Se verá limitado en esta tarea por la proporción de recursos que hay que asignar a una población que envejece rápidamente?

2

Comunicaciones VI Informe^[*]

[*] La presentación de los resultados del VI Informe FOESSA sobre «exclusión y desarrollo social en España» se celebró en ocho comunicaciones en sesión Plenaria, realizadas por los coordinadores de los diversos capítulos que componen dicho informe.

La presentación, seguida de debate, propuso el contenido del trabajo posterior en cada uno de los ocho seminarios que se realizaron durante el Congreso, cuyas conclusiones se recogen también en este libro, en un apartado posterior.

2

1

La visión del desarrollo social en el siglo XXI

Presentación de

JULIO ALGUACIL GÓMEZ

El análisis del comportamiento de España en la última década en materia de desarrollo social exige partir de un concepto claro de lo que entendemos por este. Por ello, este informe dedica el primer capítulo a reflexionar sobre qué es el desarrollo social.

Partimos de una necesaria distinción entre dos conceptos que se han venido considerando sinónimos y equivalentes cuando no siempre lo son: el desarrollo y el crecimiento. En primer lugar, el *desarrollo* se refiere a los sujetos (individuales o colectivos) y a sus cualidades y su inteligencia (capacidad para frenar, atenuar o reorientar los procesos entrópicos). Contrasta con la idea de *crecimiento*, que se refiere a los objetos, a su tamaño y las cantidades que son acumuladas. El crecimiento es por definición entrópico (modifica y dispersa los materiales y la energía en un sentido de desorden, de tal modo que pasan de un estado de disponibilidad a un estado de no o de menor disponibilidad) y por ello no puede ser ilimitado en un planeta finito, además, el modelo de crecimiento basado en la competitividad y en el derecho de propiedad, considerado en su vertiente más excluyente, se ha basado en la acumulación y distribución desigual de la riqueza creada. De tal modo que una comunidad, una sociedad, un país, puede desarrollarse sin crecer, o incluso decreciendo, en la medida en que sea capaz de satisfacer más adecuadamente las necesidades humanas, ampliar y mejorar el sistema de derechos humanos y optimizar la calidad de vida. Mientras, existen sobrados ejemplos de crecimiento económico que a la vez han incrementado los desequilibrios, la insostenibilidad, las desigualdades y la pobreza.

El desarrollo social adscrito a los sujetos, y no a los objetos que se deben poner al servicio de estos, de la sociedad, es un concepto complejo y multidimensional que se construye sobre la base de la adecuada satisfacción de las necesidades humanas, de la ampliación de los derechos humanos y de la optimización de la calidad de vida, sistemas todos ellos que el modelo de crecimiento económico no garantiza, como ha mostrado la experiencia de la últimas décadas. Así, el auténtico desarrollo se orienta más

a satisfacer las necesidades y erradicar la pobreza que al incremento de la riqueza y la acumulación.

La reflexión realizada parte de las deficiencias de la utilización del PIB per cápita, y su crecimiento, como indicador que se ha considerado como aproximado del nivel de desarrollo, para proceder con posterioridad a analizar las distintas alternativas posibles. Tras este análisis, y sin renunciar en el futuro a elaborar un indicador sintético que permita evaluar el desarrollo social de forma integrada, en el presente informe se ha optado por el seguimiento, mediante indicadores y análisis ad hoc específicos, de las distintas facetas que se consideran que conforman el desarrollo social.

Entendemos el *desarrollo social sostenible* como un proceso centrado en el aumento de las capacidades de los individuos para decidir su futuro y satisfacer sus necesidades adecuadamente, sin alterar de forma significativa las capacidades de las mujeres y hombres del futuro de hacer lo mismo. Todo ello exige trabajar simultáneamente y sinérgicamente en los ámbitos de:

- Mejora de producción de bienes y servicios poniendo en pleno uso los principios de la sostenibilidad.
- Reducción de las desigualdades de acceso a los mismos.
- Mejora de los sistemas de empleo.
- Provisión de bienes públicos (salud, educación, vivienda) y protección social, en la promoción de la participación ciudadana y en la mejora de la calidad de la democracia en todos los ámbitos de la vida social: política, cultural, ambiental y económica.
- Desarrollo del capital social y la promoción del capital relacional.
- Conservación y mejora del medio ambiente.

Así, los objetivos que queremos alcanzar desde la idea de desarrollo social son acortar la distancia entre los desiguales, motivar la sinergia, riqueza y complementariedad entre los diferentes, integrar (adentrar) a los que se han visto expulsados hacia fuera de algún sistema (cultural, económico, político, ambiental, social), mejorar la calidad de la democracia y apostar por la sostenibilidad ambiental, para así superar las situaciones de riesgo y de vulnerabilidad que el propio modelo de crecimiento ha generado.

El recorrido sobre las cambiantes formas de entender el desarrollo y los distintos aspectos a tener en cuenta en su definición nos han llevado a las siguientes conclusiones, que marcan gran parte de los temas tratados en este informe:

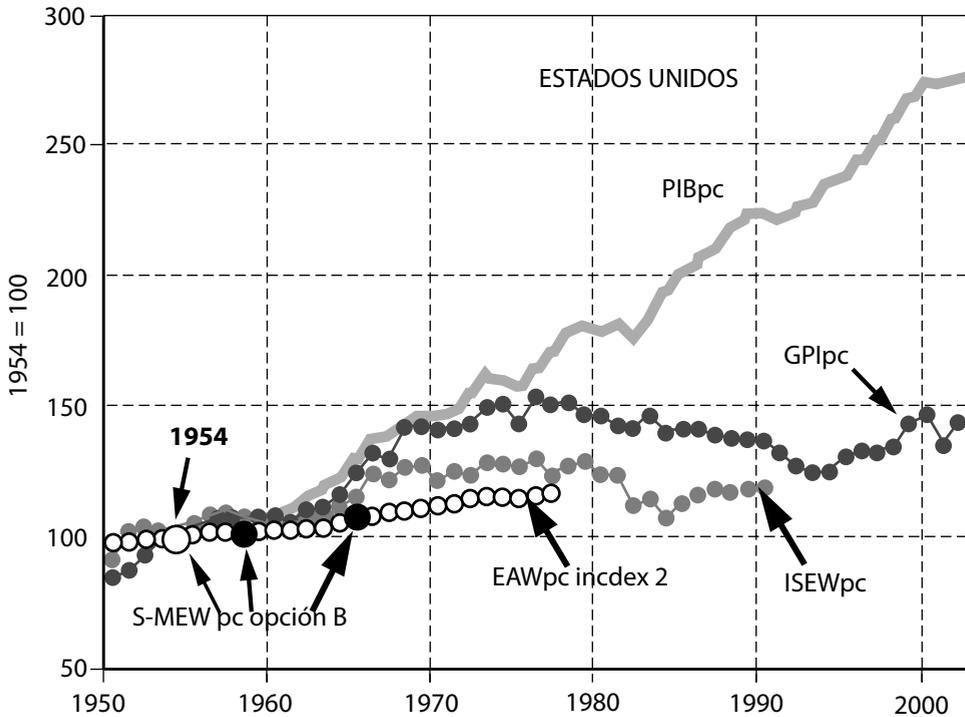
1. *Escepticismo sobre el crecimiento del PIB como fetiche y herramienta que permite resolver todos los problemas socioeconómicos.* No es cuestión exclusivamente de crecer, si así fuera, EE. UU., con un PIB per cápita de más de 43.800 dólares

en 2006, no sería un país con serios problemas de pobreza absoluta y 36 millones de pobres en 2004.

2. *Importancia de las mejoras en la distribución de la renta.* La existencia de mejoras en la distribución de la renta se revela como un criterio importante de evaluación de desarrollo social, pues equivale a facilitar un mayor incremento de la renta de aquellos con menores ingresos. La mejora en la distribución de la renta es un mecanismo significativo que permite aumentar el potencial de desarrollo social.
3. La existencia de *bolsas de pobreza, temporal o estructural*, en países de renta alta es algo difícilmente compatible con la existencia de un proceso de desarrollo social, y pone en evidencia la inhabilitación del modelo de crecimiento en el que nos hemos basado para erradicar la pobreza.
4. *La pobreza económica no agota los mecanismos de exclusión social*, la pobreza hoy es una pobreza sociológica, es decir, es multidimensional, ya que otros factores vinculados con la educación, la salud, la vivienda, el medio ambiente, la participación política y la calidad de las relaciones sociales (o su ausencia) actúan como vectores de exclusión.
5. *El desarrollo social exige potenciar las actividades niveladoras del sector público.* La provisión de servicios de calidad, en áreas como la educación, la salud y la protección social, de forma igualitaria al margen de la posición que ocupe cada uno en la distribución de la renta, permite la democratización de ámbitos muy importantes para el desarrollo humano y la potenciación de las capacidades de mujeres y hombres, además de crear empleo de calidad. Al respecto, cabe considerar como España es uno de los países de la Unión Europea con menor empleo público, mientras que la tasa de desempleo es una de las mayores.
6. *El empleo, fundamentalmente asalariado, pero también autónomo, es la fuente principal de generación de ingresos en los hogares españoles.* Además de proporcionar ingresos, el trabajo es el mecanismo de relación personal e inserción social por excelencia. Difícilmente podremos evaluar positivamente lo que ocurre en un país, por más que aumente su producción, si excluye a una parte importante de sus ciudadanos de la posibilidad de trabajar, o de hacerlo en un entorno y con unas condiciones de trabajo adecuadas al nivel de desarrollo pretendidamente alcanzado.
7. *El desarrollo social también implica poder disfrutar de un ámbito relacional satisfactorio.* En un mundo como el de los países de renta alta, extraordinariamente mercantilizado, la compañía del prójimo, aunque no sea en sí mismo un bien de mercado, puede promover la disponibilidad de recursos. Una mayor densidad de capital social conlleva una mejor integración, confianza y cooperación que permiten protagonizar a los propios sujetos la construcción del desarrollo social.

8. *El desarrollo social exige compatibilizar la mejora de las condiciones de vida (material y social) con el mantenimiento y mejora del medio ambiente.* El medio ambiente afecta directamente a la calidad de la existencia humana. Es más que probable que los efectos no deseados tengan, en el largo plazo, un impacto global negativo sobre el bienestar. El deterioro medioambiental tiene efectos a largo plazo que traspasan su efecto sobre las generaciones presentes. Existe algún tipo de derecho a la conservación medioambiental per se, esto es, más allá de la valoración del medio ambiente que haga el ser humano. Sostenibilidad ambiental y desarrollo social van de la mano, la una no puede ser sin la otra.
9. Cambiar el concepto de desarrollo no es sino reconocer que *la evolución de los acontecimientos no ha ofrecido aquello que buscábamos, que el crecimiento económico no ha sido capaz de ofrecer lo que implícitamente demandaba de él* el conjunto de la sociedad.
10. *Es necesario explorar sistemas de indicadores alternativos*, en una aproximación que no puede obviar aquellos *indicadores alternativos* que ya han sido empleados por distintos autores con distintas metodologías. En todos ellos se constata de forma coherente la existencia de una fuerte brecha entre el comportamiento del PIB per cápita y el comportamiento de las distintas medidas de bienestar y de calidad de vida. A modo de ejemplo en el siguiente gráfico se reproduce la dimensión de dicho divorcio en el caso de EE. UU., aunque resultados similares se observan en otros países, como Canadá, Austria o el Reino Unido.

Evolución comparada del PIB, S-MEW, EAW, ISEW y GPI para EE. UU. (1950-2002)
(valores por habitante 1954 = 100)



Nota: (S-MEW, Medida del Bienestar Económico Sostenible, de Nordhaus y Tobin; EAW, Índice de los Aspectos Económicos del Bienestar, de Zolotas; ISEW, Índice del Bienestar Económico Sostenible, propuesto por Daly y Cobb; GPI, Indicador del Progreso Genuino, creado por Cobb, Halstead y Rowe para la organización «Redefining Progress» y que también ha sido objeto de sucesivas modificaciones). Aunque no está incluida en el gráfico, existe también la Medida del Bienestar Económico del Instituto Levy, LIMEW, creada en 1986 por Wolff, Zacharias y Caner.

El incremento de las distancias sociales, de la pobreza y de la exclusión social ha llevado, desde los organismos internacionales del ámbito que nos ocupa, a expresar en múltiples encuentros internacionales y en la elaboración de documentos, como los *Informes de Desarrollo Humano*, una reflexión y revisión de qué es el desarrollo. El pensamiento sobre el «desarrollo social», el «desarrollo humano» y el «desarrollo sostenible» ha caminado hacia su fusión, distanciándose de los presupuestos basados en el crecimiento económico convencional y en el incremento de la opulencia como motor del desarrollo, para reconocer que el desarrollo es un proceso multidimensional, donde el sujeto debe ser el centro del mismo y protagonista de las transformaciones necesarias. En todo caso, y ese es uno de los problemas a los que nos enfrentamos, ese proceso se ha producido por adición, más que por sustitución, de forma que al final lo que tenemos es una conceptualización más exigente de lo que es el desarrollo, apuntan-

do tímidamente a la necesidad de construir un nuevo paradigma de desarrollo. Ya no es suficiente con crecer, ni con reducir la pobreza, ni con mejorar la distribución, sino que al tiempo hay que hacerlo salvaguardando el medio ambiente para las generaciones futuras, lo que en cierta medida dificulta la evaluación de los procesos de cambio.

En todo caso, son muchas las expresiones que apuntan, proponen o consideran necesario un cambio de rumbo substancial, un nuevo paradigma radicalmente diferente al modelo de crecimiento convencional que permita orientar el modelo social hacia la equidad y la sostenibilidad.

Teniendo en cuenta que en ese nuevo paradigma del desarrollo social el centro del mismo es el propio sujeto y que los derechos humanos se han ido construyendo en diferentes dimensiones —civiles, políticos, sociales y económicos, ambientales, culturales— y en distintos niveles —individuales, colectivos, de la humanidad—, siendo estos universales, indivisibles e interdependientes se establece una recapitulación de los derechos humanos al proclamar el *derecho al desarrollo* como un derecho síntesis, que recoge su complejidad, integrando al conjunto de derechos humanos y, por tanto, la necesaria implementación de todos ellos.

De este modo, el sistema de necesidades que define el «desarrollo social» conexas con el sistema de derechos humanos que define el «desarrollo humano» se ve completado con el sistema de la calidad de vida que incorpora la sostenibilidad —que de alguna manera, también, anuncia los derechos de la naturaleza en la que estamos insertos los seres humanos—. Se completa una trilogía sistémica y sinérgica: desarrollo-humano-sostenible que mira hacia un nuevo paradigma en el que la centralidad se sitúa en la dignidad humana.

2

2

Desigualdad, pobreza y privación

Presentación de
LUIS AYALA CAÑÓN

1. Objetivos del capítulo

La distribución de los recursos en el análisis del desarrollo social

- La desigualdad como pérdida de bienestar.
- La pobreza como factor de vulnerabilidad.
- La privación como carencias materiales estructurales.

Cuestión básica

- Larga etapa de crecimiento económico desde el V Informe FOESSA: ¿se han registrado avances en los tres ámbitos?
- ¿Cómo han afectado los cambios demográficos, económicos, laborales e institucionales?

Panorama general: «cambio silencioso»

Truncamiento de la tendencia a la reducción de la desigualdad y la pobreza ...
... en un largo periodo de crecimiento de la actividad y el empleo ...
... que ha hecho que aumenten las distancias con la UE.

Estructura del capítulo

1. La distribución de la renta y la riqueza.
2. La pobreza en la España contemporánea.
3. Perspectiva territorial.
4. Perspectiva comparada.
5. La dinámica de la pobreza.
6. Privación multidimensional.
7. Conclusiones.

2. La distribución de la renta y la riqueza

La desigualdad en España en el largo plazo

Evidencia conocida → Reducción de la desigualdad 1973-1990

Años 70

Leve reducción de la desigualdad.

Fuerzas contrapuestas:

- Crisis industrial y del empleo.
- Aumento de salarios y del gasto social.

Años 80

Intensa reducción de la desigualdad.

Ajuste drástico a la crisis.

Recuperación del empleo y aumento del gasto social.

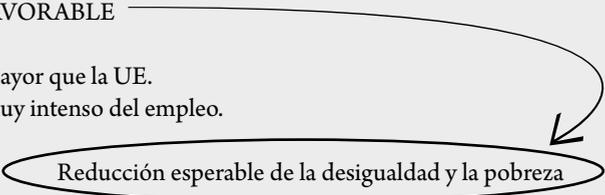
¿Qué ha sucedido desde los años noventa?

Evidencia muy poco conocida → pocos datos.

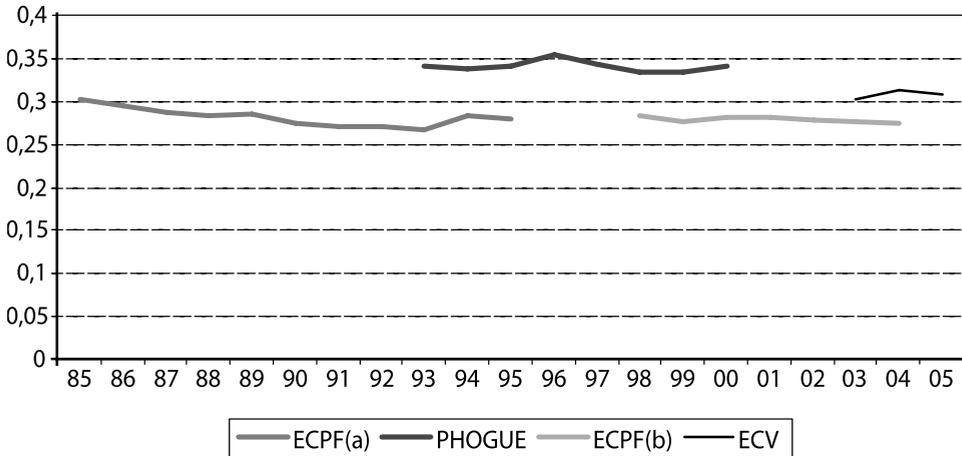
CONTEXTO FAVORABLE

- Crecimiento mayor que la UE.
- Crecimiento muy intenso del empleo.

Reducción esperable de la desigualdad y la pobreza



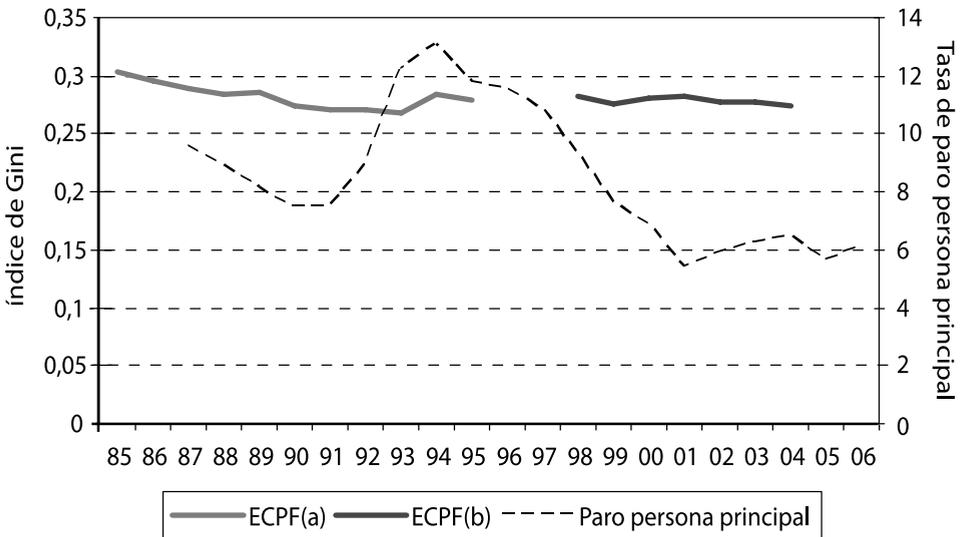
Tendencias de la desigualdad, 1985-2005 (Índice de Gini)



1. Truncamiento del proceso de reducción de la desigualdad.
2. Sin mejoras en un contexto de crecimiento económico.
3. Detención del proceso de convergencia.

¿Por qué el crecimiento económico no ha reducido la desigualdad? (a)

Menor capacidad explicativa del empleo/desempleo...



... aunque con cambios relevantes en la estructura salarial.

¿Por qué el crecimiento económico no ha reducido la desigualdad (b)

Menor capacidad de las políticas redistributivas:

a) *Reformas tributarias*

— Rebaja de tipos → menor recaudación → menor distribución.

b) *Prestaciones sociales*

Tendencia a la baja del gasto social.

Crecimiento más lento de las prestaciones (no cíclicas).

Distanciamiento de las rentas medias.



Reducción de la capacidad redistributiva.

3. La distribución de la riqueza

- Dimensión muy importante para el desarrollo social.
- Activos de las familias → fuente de aseguramiento.
- Desconocimiento generalizado.

Datos básicos

1. Crecimiento de la riqueza de las familias españolas.
2. Lastrado por:
 - Riqueza inmobiliaria (más del 50%): endeudamiento y sensibilidad al mercado.
 - Acusada concentración.

4. La pobreza en la España contemporánea

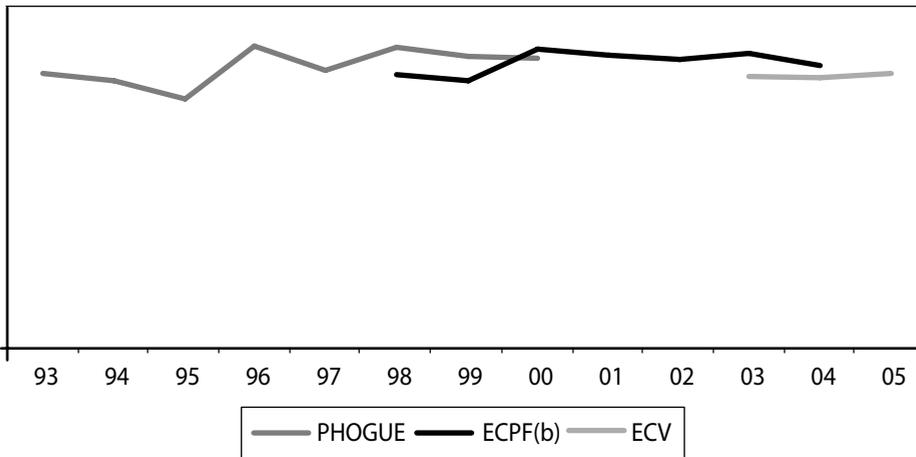
La pobreza en España en el largo plazo

Problemas para reconstruir tendencias en el largo plazo.

Criterio de medición «oficial».

Evidencia conocida → reducción de la pobreza 1973-1990.

¿Qué ha sucedido desde los años noventa?



- Mantenimiento de las tasas a pesar del crecimiento económico (19,5%).
- Truncamiento del proceso de reducción.
- Enquistamiento de un núcleo de pobreza (2,6%-4%).

Nuevos y viejos factores de riesgo de pobreza

1. Redescubrimiento de la pobreza infantil

- La mayor incidencia de la UE-15 (uno de cada cuatro).
- Alto riesgo de familias monoparentales y numerosas.
- Creciente dependencia de las rentas del trabajo.
- Contribución muy limitada y decreciente de las prestaciones.

2. La vulnerabilidad de las personas mayores

- El mayor crecimiento del riesgo (cerca de una de cada tres).
- Alejamiento progresivo de las rentas medias.
- Vivienda → activo limitado (inadecuación).

Nuevos y viejos factores de riesgo de pobreza

3. Mujer, ocupación y pobreza

- Persistencia de la brecha en empleo, actividad y salarios.
- Creciente evidencia de discriminación salarial.
- A mayor discriminación, mayor pobreza.

4. La nueva relación entre pobreza y hábitat

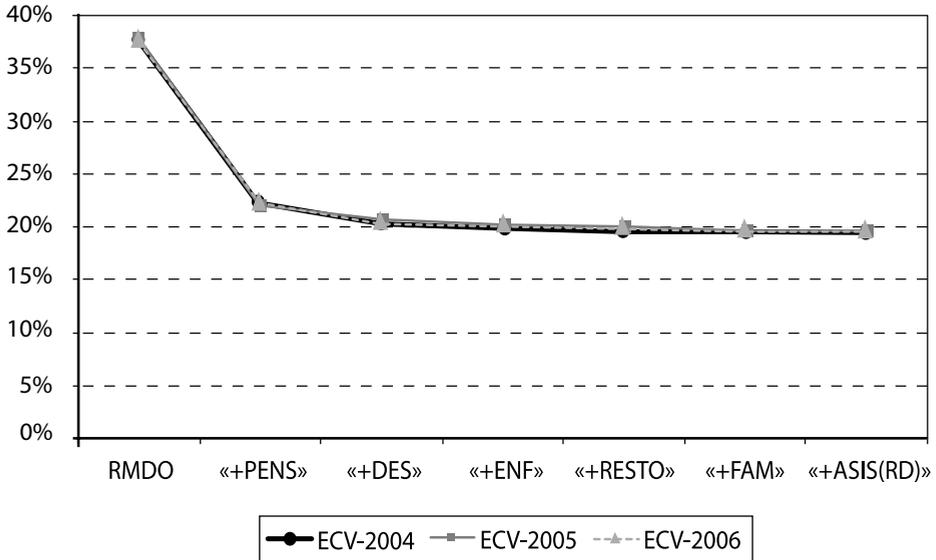
- Aparición de nuevas realidades/intensificación de otras.
- Diferente riesgo de características concretas según el hábitat.
- Singularidades de la pobreza en el ámbito urbano y rural → doble tipo de políticas.

5. Los inmigrantes: ¿los nuevos pobres?

	PESO DEMOGRÁFICO (%)	PESO SOBRE POBLACIÓN POBRE (%)			TASA POBREZA			INCIDENCIA RELATIVA		
		U60	U40	U30	U60	U40	U30	U60	U40	U30
España	93,5	93,0	89,5	84,0	19,1	6,8	3,4	99,5	95,7	89,8
UE-24	1,1	0,8	1,0	1,2	24,9	11,4	7,5	72,7	90,9	109,1
Europa	0,8	0,4	0,4	0,7	13,4	5,2	5,2	50,0	50,0	87,5
Resto del mundo	4,5	5,9	9,2	14,1	39,7	22,8	18,8	131,1	204,4	313,3
Total	100	100	100	100	19,7	7,3	3,9	100	100	100

- Tasas muy elevadas de pobreza (especialmente severa).
- Recuperación de formas de pobreza que parecían controladas.

Limitada contribución de las prestaciones sociales



- Crecimiento más moderado del número.
- Alejamiento de las rentas medias.
- Desigualdades en la cobertura.
- Inequidad territorial.

El efecto de reducción de la pobreza disminuye en el tiempo.

5. Perspectiva territorial

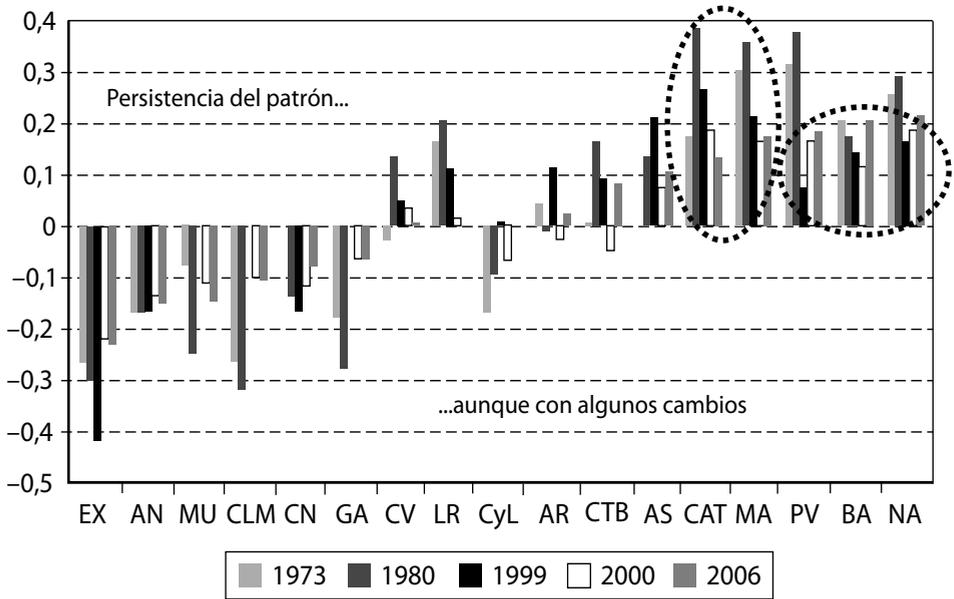
Importancia de la dimensión territorial

- Persistencia de las diferencias de renta entre CC. AA.
- Detención del proceso de convergencia.
- Descentralización de instrumentos redistributivos básicos.

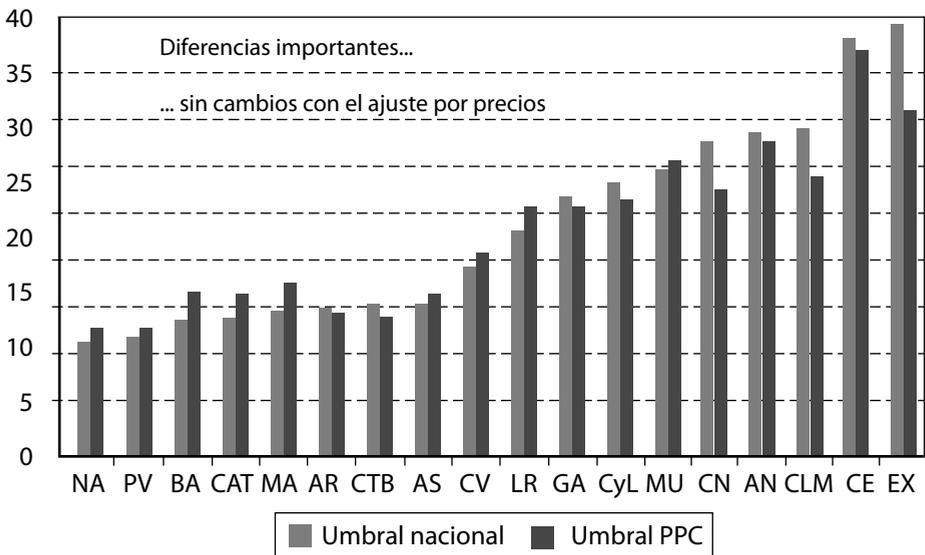
¿Qué ha sucedido con las desigualdades intraterritoriales?

- Persistencia de procesos distintos (leve convergencia).
- Relativa relación con la renta.
- Menor peso de este componente en la desigualdad total.

Mantenimiento de las diferencias en bienestar social



Diferencias en las tasas de pobreza (2005)



6. Desigualdad y pobreza en el marco europeo

Límites para un espacio común de convivencia

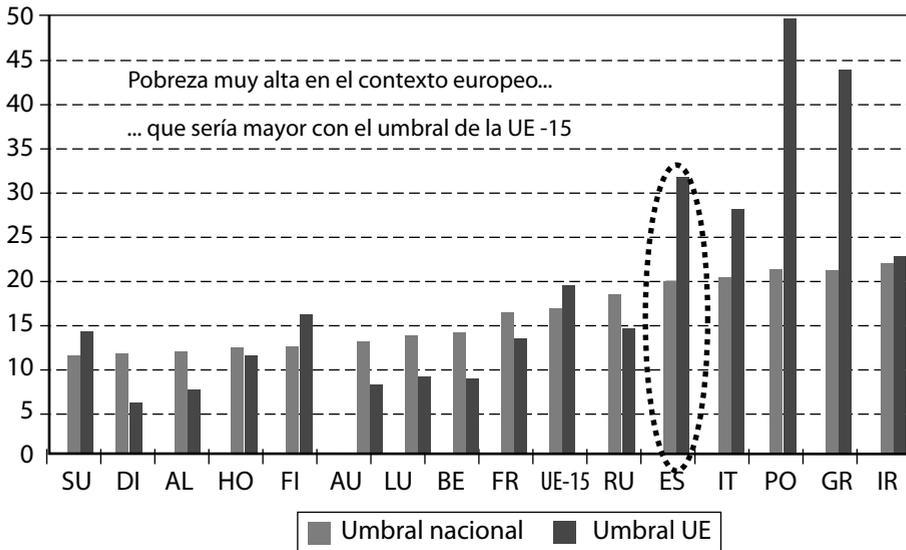
- La desigualdad como fuente de disparidad.
- La pobreza como problema para la cohesión social.
- Nuevas fuentes de datos, nuevo retrato.

La desigualdad en España en el marco de la UE

- Diferencias muy marcadas (capital humano, mercado laboral y estructura demográfica).
- Enquistamiento en un cluster (UK, IRL, IT, PO, GR).
- Peor comportamiento → aumento de la distancia.

La pobreza en España en el marco de la UE

74 millones de europeos son pobres (8,5 millones españoles)



7. La dinámica de la pobreza en España

Importancia del análisis dinámico

- Evidencia comparada → movilidad en bajos ingresos.
- Implicaciones para las políticas de lucha contra la pobreza.

País	TASA DE POBREZA		
	Media	Largo plazo	Corto plazo
Alemania	10,7	1,9	28,0
Dinamarca	10,4	1,0	28,7
España	18,8	2,7	43,9
Francia	15,0	2,7	32,5
Portugal	20,5	5,6	44,0
Reino Unido	17,4	2,8	36,1

Intermedia en el contexto comparado
Alta en el contexto comparado

Características de los pobres crónicos

- Parejas de personas mayores.
- Personas solas.
- Sustentadores divorciados.
- Sustentadores desempleados.

¿Qué determina las transiciones dentro/fuera?

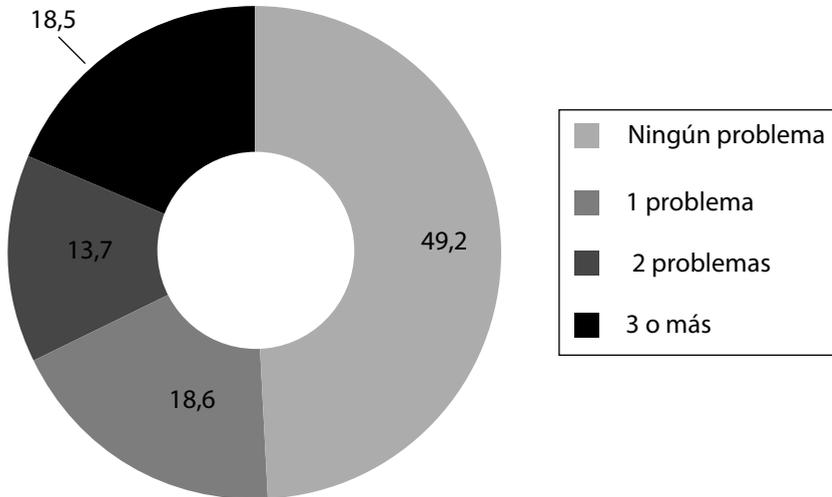
- Mayor peso de los eventos laborales que de los demográficos.
- Las transferencias importan.

8. Las condiciones de vida

Clave para interpretar el desarrollo social

- Pobreza monetaria → panorama parcial (diferentes combinaciones de bienestar).
- Indicadores directos de las condiciones de vida.
- Indificación de los grupos más vulnerables.

Resultados generales



- Repunte de las dificultades financieras (cerca del 50%).
- Problemas en la calidad del entorno.
- Limitado grado de «pobreza consistente».

¿Difiere el patrón del de la pobreza monetaria?

- Familias numerosas y monoparentales.
- Perfil más joven, asalariado, arrendatario e inmigrantes (30% son pobres con renta y privación).

9. Conclusiones

1. El crecimiento de la renta y el empleo no se ha trasladado en mejoras equivalentes de la desigualdad y la pobreza.
2. Se han ampliado las diferencias con el entorno europeo.
3. Persisten las desigualdades territoriales.
4. Emergencia de nuevos riesgos y transformación de otros.
5. Enquistamiento de la pobreza severa.
6. Crecimiento de las dificultades financieras.
7. Alta probabilidad de entrada y recurrencia (vulnerabilidad).
8. Insuficiencia de la intervención pública.

2

3

La exclusión como fenómeno estructural

Presentación de
MIGUEL LAPARRA

1. La multidimensionalidad del concepto de exclusión social

Los tres ejes de la exclusión social.

Ejes	Dimensiones	Aspectos
Económico	Participación en la producción	Exclusión de la relación salarial normalizada
	Participación en el consumo	Pobreza económica Privación
Político	Ciudadanía política	Acceso efectivo a los derechos políticos Abstencionismo y pasividad política
	Ciudadanía social	Acceso limitado a los sistemas de protección social: sanidad, vivienda y educación
Social (relacional)	Ausencia de lazos sociales	Aislamiento social, falta de apoyos sociales
	Relaciones sociales «perversas»	Integración en redes sociales «desviadas» Conflictividad social (conductas anómicas) y familiar (violencia doméstica)

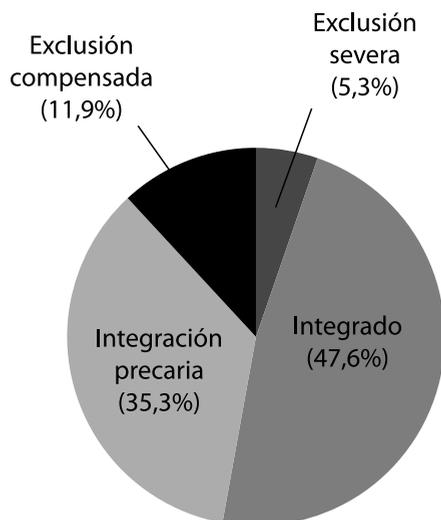
2. Un sistema de indicadores para medir la exclusión: participación en el sistema económico, político y en las relaciones sociales

Ejes de exclusión	Dimensiones	Aspectos	N.º	Indicadores	Población total (%)
Económico	Participación en la producción	Empleo	1	Hogares cuyo sustentador principal está en paro desde hace un año o más.	1,0
			2	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: vendedor a domicilio, venta ambulante marginal, empleadas hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, reocogedores de cartón, reparto propaganda, mendicidad.	2,7
			3	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión que no tiene cobertura de la Seguridad Social (empleo irregular).	3,5
			4	Hogares sin ocupados, ni pensionistas contributivos, ni de baja, ni con prestaciones contributivas por desempleo del INEM.	1,5
			5	Hogares con personas en paro y sin haber recibido formación ocupacional en el último año.	7,0
			6	Hogares con todos los activos en paro.	2,9
Político (ciudadanía)	Participación del producto social	Ingresos	7	Pobreza extrema: ingresos inferiores al 30% de la renta familiar mediana equivalente (3.360 €/año).	3,4
		Privación	8	Hogares que no cuentan con algún bien considerado básico por más del 95% de la sociedad (agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora, frigorífico) por no poder permitírselo.	6,0
	Derechos políticos	Participación política	9	Derecho de elegir a tus representantes políticos y a ser elegido: hogares con alguna persona de 18 o más años, de nacionalidad extracomunitaria.	6,6
			10	Capacidad efectiva de ser considerado y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas: no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana.	4,4

Ejes de exclusión	Dimensiones	Aspectos	N.º	Indicadores	Población total (%)
Político (ciudadanía)	Derechos sociales: acceso a los SPS	Educación	11	Hogares con menores de 3 a 15 no escolarizados.	0,2
			12	Hogares en los que nadie de 16 a 64 años tiene estudios: de 16 a 44, sin completar EGB, ESO o graduado escolar; de 45 a 64, menos de 5 años en la escuela.	5,0
		Vivienda	13	Hogares con alguna persona de 65 o más que no sabe leer y escribir.	1,0
			14	Infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar.	1,4
			15	Deficiencias graves en la construcción, ruina, etc.	1,9
			16	Humedades, suciedad y olores (insalubridad).	4,6
			17	Hacinamiento grave (<15 m/persona).	4,3
			18	Tenencia en precario (facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente).	3,2
			19	Entorno muy degradado.	1,2
			20	Barreras arquitectónicas con discapacitados físicos en el hogar.	2,6
			21	Gastos excesivos de la vivienda (ingresos – gastos vivienda < umbral pobreza extrema).	4,7
			22	Alguien sin cobertura sanitaria.	0,5
	Salud	23	Han pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasando ahora.	2,6	
		24	Todos los adultos con minusvalía, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria.	2,5	

Ejes de exclusión	Dimensiones	Aspectos	N.º	Indicadores	Población total (%)
Político (ciudadanía)	Derechos sociales: acceso a los SPS	Salud	25	Hogares con personas dependientes (que necesitan ayuda o cuidados de otras personas para realizar las actividades de la vida diaria) y que no la reciben.	1,1
			26	Hogares con enfermos que no han usado los servicios sanitarios en un año.	0,8
Lazos sociales, relaciones sociales	Conflicto social, anomia	Conflictos familiares	27	Hogares que han dejado de comprar medicinas, seguir tratamientos o dietas por problemas económicos.	5,1
			28	Alguien en el hogar ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años.	6,9
			29	Hogares con relaciones muy malas, malas o más bien malas.	1,5
		Conductas asociales	30	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego.	7,8
			31	Alguien ha sido o está a punto de ser madre adolescente sin pareja.	2,0
		Conductas delictivas	32	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con la justicia (antecedentes penales).	2,4
		Aislamiento social	Sin apoyo familiar	33	Personas sin relaciones en el hogar y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o de dificultad.
Conflicto vecinal	34		Hogares con malas o muy malas relaciones con los vecinos.	1,7	
		Institucionalizados	35	Hogares con personas en instituciones: hospitales y pisos psiquiátricos, centros de drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o mujeres.	0,2

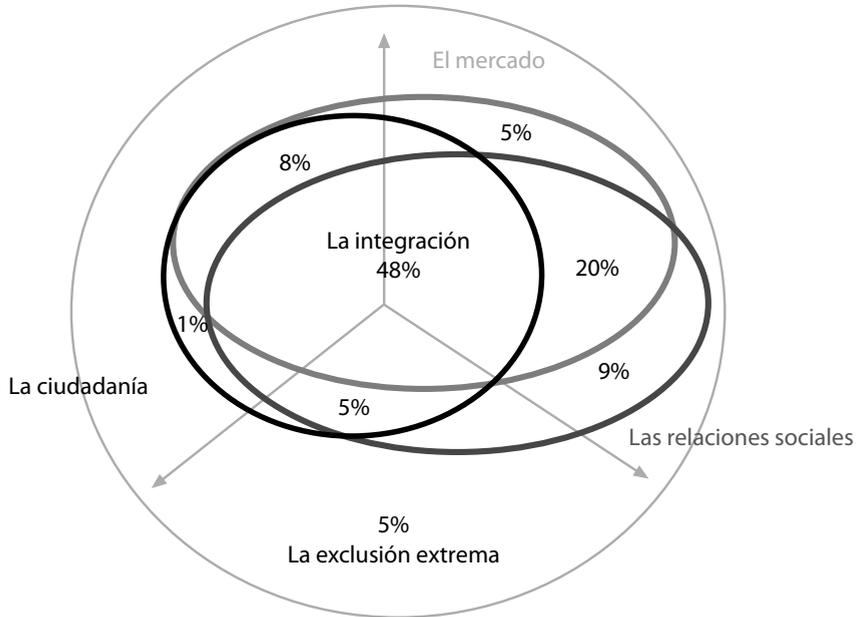
3. Distribución de los hogares españoles según su nivel de integración/exclusión social



Incidencia en los hogares de las distintas dimensiones de la exclusión social e índices de exclusión general para los hogares afectados por cada una de ellas

	INCIDENCIA (%)	ÍNDICE DE EXCLUSIÓN EN CADA ÁMBITO		ÍNDICE DE EXCLUSIÓN GENERAL	
		Media	Desv. típica	Media	Desv. típica
Exclusión del empleo	14,0	7,31	6,43	3,22	2,91
Exclusión del consumo	9,0	11,39	4,43	4,06	3,15
Exclusión política	13,4	9,11	2,47	2,77	2,45
Exclusión de la educación	5,7	10,41	3,75	2,56	3,23
Exclusión de la vivienda	19,8	5,20	4,06	2,76	2,77
Exclusión de la salud	11,6	8,36	8,63	2,94	3,05
Conflicto social	12,7	7,96	6,24	3,22	3,52
Aislamiento social	7,8	12,41	24,26	2,72	3,83
Exclusión del mercado	19,6	10,41	8,10	3,04	2,67
Exclusión de la ciudadanía	38,4	10,92	9,48	2,26	2,45
Exclusión de las relaciones sociales	18,1	10,94	18,09	2,74	3,29
Total afectados por algún indicador	52,5	1,98	2,24	1,98	2,24

Posición de los hogares respecto de los tres grandes ejes de la integración social



Incidencia de la exclusión social en los hogares españoles según sus características

		PROPORCIÓN (%) EN CADA TRAMO		ÍNDICE DE EXCLUSIÓN GENERAL	
		Exclusión compensada 2<i<4	Exclusión severa i>4	Media	Desv. típ
	Total	11,9	5,3	1,03	1,89
<i>Sexo sustentador principal</i>	Varón	10,7	5,4	1,01	1,93
	Mujer	15,6	5,2	1,12	1,81
<i>Grupos de edad sustentador principal</i>	Hasta 29	10,0	5,0	0,99	1,69
	De 30 a 44	13,8	7,2	1,18	2,08
	De 45 a 64	9,6	4,8	0,91	1,99
	De 65 y más	14,0	4,2	1,07	1,55
<i>Tamaño de la familia</i>	Persona sola	22,2	3,1	1,30	1,66
	De 2 a 4 miembros	9,4	5,8	0,93	1,75
	5 y más miembros	8,6	6,8	1,36	3,49
<i>Núcleos familiares</i>	Sin núcleo	24,0	4,0	1,38	1,76
	Mononuclear	9,0	5,6	0,92	1,75
	Polinuclear	9,8	6,9	1,72	4,45
<i>Composición del hogar</i>	Hay núcleo monoparental	6,4	5,9	1,11	2,00
	Hay ancianos	11,8	3,7	0,98	1,52
	Hay menores	7,9	6,0	0,86	1,71
	Hay jóvenes	10,7	5,3	1,14	2,34
	Hay personas con minusvalía	21,7	7,9	1,44	1,82
	Hay ocupados	10,9	4,6	0,91	1,86
	Hay parados	34,9	19,6	2,79	2,75
<i>Tres grupos étnicos</i>	Todos españoles o EU-15	9,3	3,5	0,78	1,40
	Algún extracomunitario o EU-12 ampliación	26,9	14,2	2,34	2,65
	Gitanos españoles	40,3	34,3	4,97	5,55
<i>Dos tipos de barrio</i>	Barrio en buenas condiciones	10,4	4,3	0,91	1,67
	Barrio deteriorado o marginal	21,9	12,1	1,81	2,82

Incidencia de la exclusión social en los hogares españoles por regiones NUTS-1

	PROPORCIÓN (%) EN CADA TRAMO		ÍNDICE DE EXCLUSIÓN GENERAL	
	Exclusión compensada 2<i<4	Exclusión severa i>4	Media	Desv. típ.
	Noroeste	11,7	4,2	0,97
Noreste	5,9	2,2	0,53	1,00
Madrid	17,6	5,9	1,21	2,05
Centro	10,7	3,3	0,97	2,24
Este	12,1	7,6	1,18	2,10
Sur	10,3	3,8	0,95	1,47
Canarias	19,4	12,7	1,46	1,72

Articulación de la pobreza y la exclusión social

Grupos de población	Proporción de hogares	Algunos grupos especialmente afectados	Políticas necesarias
Pobreza intregada	12,2%	Ancianos Hogares polinucleares y de mayor tamaño	Políticas redistributivas
Excluidos con dinero	9,8%	Personas solas Hogares con minusvalías y enfermos crónicos Inmigrantes	Servicios: Acompañamiento social Apoyo a la dependencia Incorporación social Espacios para la interrelación
Excluidos pobres	7,2%	Hogares con parados Familias gitanas Hogares monoparentales	Combinación de protección social y políticas activas: Rentas mínimas de inserción y similares

2

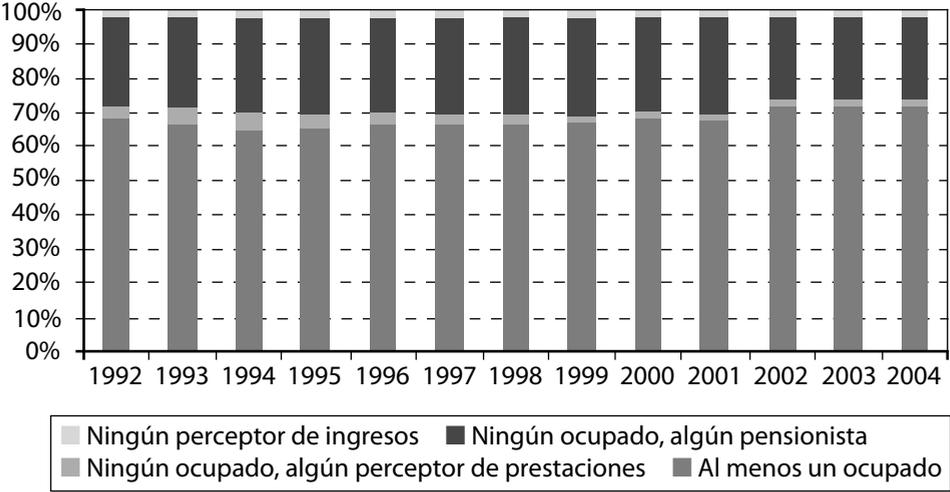
4

Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

Presentación de

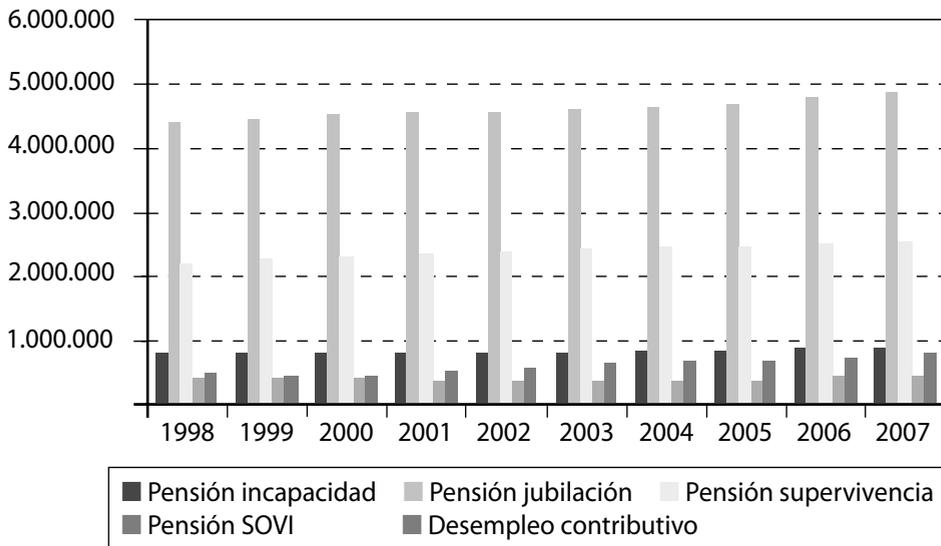
ANA ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA

1. Vulnerabilidades y políticas sociales

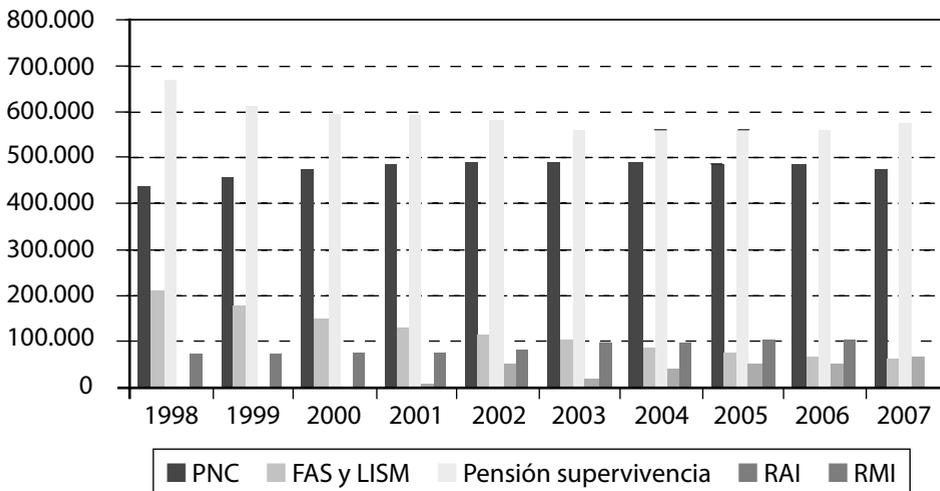


Fuente: EPA, segundos trimestres.

Empleo como espacio privilegiado de integración: carencia y precariedad.



La participación laboral, presente o pasada, como organizadora de la jerarquía protectora.

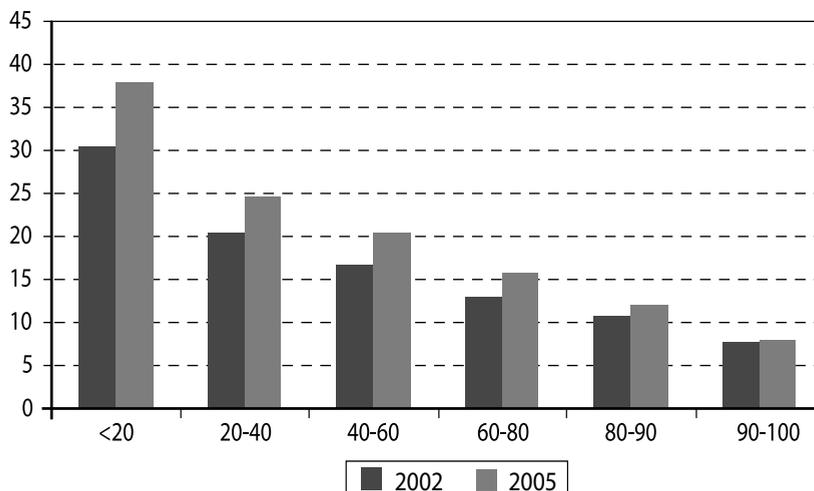


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MTIN (2008) y datos proporcionados por la Dirección General de Inclusión Social.

Prestaciones y pobreza:

- Más en hogares pobres.
- Mayor dependencia.
- Cuantías y condiciones de las prestaciones asistenciales.

Evolución de la ratio de pagos por deudas/rentas del hogar (mediana) por percentil de renta



Fuente: Banco de España, Encuesta Financiera a las Familias (2005).

- Exclusión residencial: Agravamiento de la insatisfacción de las necesidades residenciales (hacinamiento, falta de accesibilidad y desadaptación funcional) e inadaptación de la vivienda (problemas estructurales o carencia de instalaciones).
- Pobreza y acceso a la vivienda.

- Exclusión educativa.
 - Niveles educativos.

Niveles de estudio	Pobre	No pobre
Analfabetos y sin estudios	12,1	7,4
Primarios completos	22,7	18,0
Ed. Secundaria 1.ª etapa	30,9	23,5
Ed. Secundaria 2.ª etapa	19,7	20,1
Ed. Superior	14,6	31,1
Total 100%=	(1.199)	(4.945)

Fuente: Encuesta FOESSA 2008.

- Dificultades de acceso —mantenimiento y abandono.

- Desigualdades en el acceso y uso del SNS.
 - Limitaciones de la universalización:
 - a) Desigualdades, dificultades y obstáculos en el acceso (Cobertura).
 - Desigualdades en el uso de SNS (copagos, utilización de servicios preventivos, acceso a través de las urgencias, tiempos de espera, consultas con especialistas).
 - a) Vinculadas a la clase social, nivel de renta, nivel educativo.
 - b) Población inmigrante.
 - c) Población desfavorecida.
- Desigualdades sociales en salud (clases sociales, niveles educativos, pobreza...).

- Servicios sociales, pobreza y marginalidad.
 - Carencias de la Oferta Pública (una muestra).
 - a) Prospección de la demanda que racionalice la oferta.
 - b) Situaciones insuficientemente cubiertas: atención infantil, atención comunitaria de la salud mental, discapacidades en prisión, prostitución...
 - Exclusiones y desigualdades de la acción protectora.
 - a) Empadronamiento.
 - b) Requisitos: carencia de recursos familiares.
 - c) Insuficiencia de ingresos.
 - d) Copagos.

2. Desarrollo de las políticas sociales

- Modernización de estructuras, extensión de cobertura hasta su práctica universalización en algunos casos, ampliación del campo de actuación y mejora de niveles mínimos cubiertos.
- Con efectos importantes sobre la distribución de vulnerabilidades y los procesos de exclusión social.
 - Proceso contenido desde mediados de los años noventa.
- Mercado de trabajo.
 - La temporalidad como problema.
 - Disminución de las políticas pasivas y acento en las activas.
 - ¿Qué pasará en periodo de crisis?
- Protección de rentas.
 - Mantenimiento, racionalización y restricción del gasto.
 - Mínimos protegidos: actualización y aumento de la desigualdad.
 - También desde una lógica de activación orientada al mercado de trabajo.
- Política de vivienda: ¿impulso del acceso a la vivienda de los grupos más vulnerables?
 - Política de vivienda: orientada a la construcción, vivienda protegida insuficiente.
 - Políticas fiscales: orientadas al acceso a la propiedad.
 - Ayudas y sistemas de garantías de alquiler.
 - Rehabilitación y revitalización de espacios urbanos degradados.
- Educación.
 - Abandono, mantenimiento pero sin titulación.
 - Desfase curricular.
- Sistema Nacional de Salud.
 - Ampliaciones de cobertura, pero con carencias.
 - Gasto sanitario y equilibrios público-privados.
 - Coordinación sistemas sanitario y de servicios sociales.
- Servicios Sociales.
 - Declaraciones universalistas sin institución de garantías.
 - Lo que facilita el control de la oferta en situaciones de restricción presupuestaria.

3. Descentralización administrativa

- Descentralización hacia CC. AA. y Administraciones Locales de la regulación, financiación y provisión de las políticas sociales.
 - Desarrollo de las políticas sociales en paralelo con su descentralización y elaboración de políticas propias.
 - En especial en el caso de las políticas destinadas a los colectivos más desfavorecidos, pobreza y exclusión.
 - Impulso, pero...
 - Y la ¿desigualdad territorial? ¿coordinación de las políticas?
- Carencia de información, ausencia de información.

4. Equilibrios institucionales: Estado, mercado y sociedad civil

- Trayectorias.
 - Empleo y vivienda: refuerzo del papel del mercado.
 - Educación, sanidad y protección de rentas: contención y racionalización.
 - Servicios Sociales: resolución autónoma: familia y mercado.

2

5

Actores institucionales y sociales en las políticas sociales

Presentación de

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO

1. El Estado de bienestar en el contexto del Modelo Social Europeo

Hacia 2008:

- Reforzamiento del mercado frente a la Europa Social.
- Reforzamiento de la responsabilidad individual frente al derecho de ciudadanía.
- Gobernanza multigobierno difusa en materia social.

Modelo Social Europeo: transición hacia la tercera fase de la reforma social y ejes de contradicción



Dos procesos en retroalimentación:

- Reestructuración permanente de los Estados de bienestar nacionales.
- MSE que transita de la «corrección del mercado» a la «construcción del mercado mismo».

Procesos que confluyen en una Europa social y bajo protagonismo y subordinación insitucional a la construcción del mercado único.

2. Rasgos estructurales del Estado de bienestar en España

Régimen mediterráneo de protección social en proceso de:

- Convergencia relativa con los regímenes continentales.
- Reestructuración permanente político-institucional y económica.
- Globalización sociodemográfica y económica.

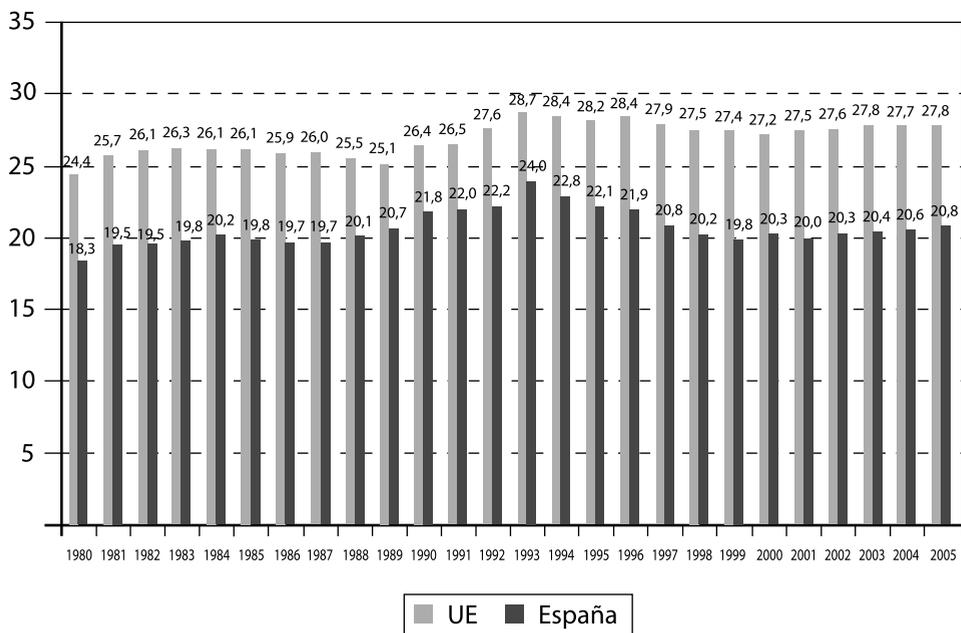
Ejes institucionales de la reforma social en España en el periodo 1977-2007



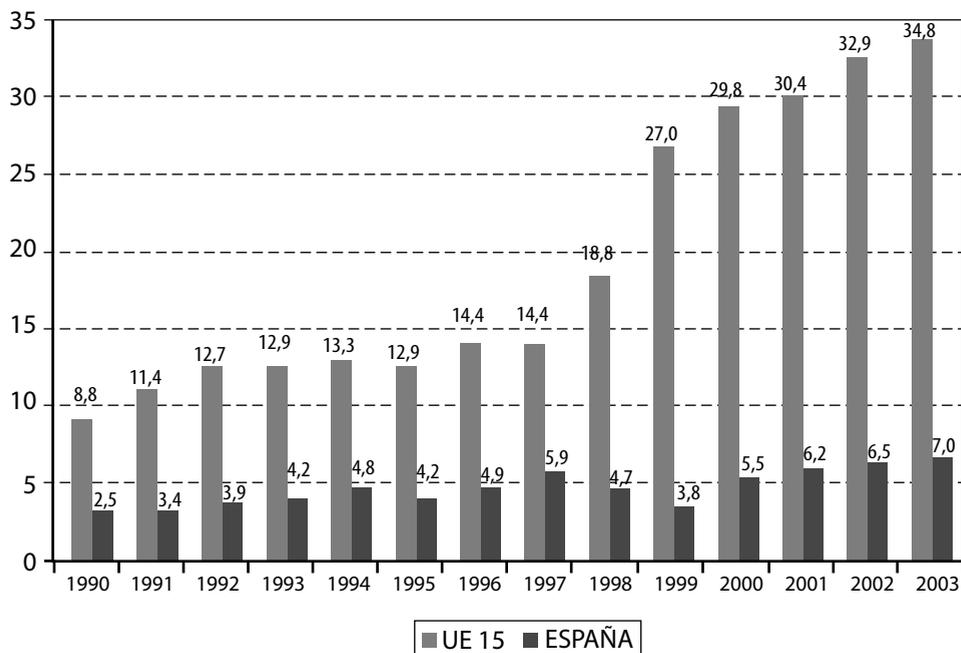
- Universalización creciente de servicios y prestaciones económicas junto con privatización selectiva y desigual en servicios públicos (sociales en particular) y dificultades institucionales de coordinación.
- Baja intensidad protectora y rigidez en los tránsitos entre paro y empleo y empleo/jubilación.
- Limitada capacidad para reducir las tasas de pobreza relativa.

Gasto social comparado España-UE-15 en relación PIB

Evolución del gasto en protección social en España-UE-15 en relación PIB



Gasto comparado España-UE-15 en residencias sociales en UPC



3. El Tercer Sector en el desarrollo social

Factores de convergencia del TS europeo en el proceso de producción del bienestar social:

- Institucionalización y vertebración del TS en redes.
 - Vertebración impuesta por un marco de mayor transparencia con las instituciones europeas.
 - Vertebración necesaria y pragmática.
- Creciente visibilidad institucional, estadística y jurídica.
- Hibridación organizativa.
- Prevalencia de la esfera de la producción sobre la esfera de la acción.

El TSAS en el desarrollo social en España:

- Creciente vertebración.
- Papeles del TSS: extensión Estado, vía de asistencialización, fallos del Estado, sociedad civil.
- Escenario dual en relaciones TSAS y Estado:
 - Escenario *asistencialización sostenida*: ámbito de la exclusión social.
 - Escenario *universalización selectiva*: ámbito de atención a la dependencia.

Relación TS y Estado en un escenario de <i>asistencialización sostenida</i> : ámbito de exclusión social		
Esfera	Principales funciones	Modelo relacional TS-Estado
PRODUCCIÓN	Integración sociolaboral Gestión de proyectos sociales	• COLABORACIÓN PROGRAMÁTICA • CONCERTACIÓN (no competitiva con sector mercantil)
ACCIÓN-REIVINDICACIÓN	Reivindicación extensión de derechos sociales Sensibilización	CONFRONTACIÓN-NEGOCIACIÓN

Relación TS y Estado en un escenario de <i>universalización selectiva</i> : ámbito de la dependencia		
Esfera	Principales funciones	Modelo relacional TSAS-Estado
PRODUCCIÓN	Prevención Gestión de proyectos sociales	• COLABORACIÓN PROGRAMÁTICA
	Apoyo familiar y servicios de respiro. Servicios residenciales	• CONCERTACIÓN (competitiva con sector mercantil)
ACCIÓN-REIVINDICACIÓN	Reivindicación extensión de derechos sociales	• NEGOCIACIÓN • CORPORATIVISTA

4. Procesos de participación social y voluntariado

- Participación y bienestar social:
 - Atribución social/política de un papel cualitativamente relevante a la participación/voluntariado en la conformación del modelo de bienestar (modelo de responsabilidad individual).
 - Modelo dominante: voluntariado «de tareas». Generación de servicios sobre una base individualizada (*de-sujeto-a-sujeto*).
- Transformación del sector asociativo:
 - Debilitamiento de las asociaciones de acción comunitaria, fortalecimiento de las entidades orientadas a la *gestión de servicios y voluntariado*, y de las fundaciones empresariales.

Voluntariado y asociacionismo como arquetipos participativos

- Evolución desde un modelo asociativo hacia un modelo de voluntariado (límites borrosos y permeables).
- Transición desde una concepción política de la participación (orientada al espacio público/comunitario) a una concepción «privatizada» (descontextualizada socialmente) e instrumental.

Modelo asociativo

- Matriz grupal modelo de socio activo (interviene en procesos organizativos y actividades).
- Actual deriva hacia el socio de chequera/pasivo. Referente: «hacer juntos».

Voluntariado

- Matriz individual, sujetos «adosados» funcionalmente a la entidad. «Fidelidad» sometida a la premisa de la libertad individual. Orientación instrumental. Despolitización. Referente: «hacer por los demás».

Políticas de participación

- Restringidas a políticas de regulación y fomento del voluntariado (atravesadas por la noción «recurso»: instrumentalizadoras).
- Rediseño o reconstrucción parcial de la participación (voluntariado) realizado «desde arriba».
- Desarrollo de estrategias de privilegio y simultánea discriminación entre realidades participativas.
- Organismos internacionales: agentes precursores y catalizadores de las políticas nacionales de voluntariado
- Contexto europeo.
- Enorme diversidad concepciones, modelos y niveles de participación. Pero proceso de marcada convergencia global en políticas de participación (circunscritas al voluntariado).

Participación y voluntariado en el contexto español

- Intenso proceso de institucionalización del voluntariado y Tercer Sector. No obstante, ciudadanía distante con respecto a la esfera pública (contexto individualización social).
- Progresivo e intenso proceso de desmovilización asociativa en el contexto de un fortísimo incremento del número de asociaciones (orientadas a la producción/gestión de servicios).
- Voluntariado, inserto en términos generales en un modelo de coproducción de servicios.
- Voluntariado se configura como la «vía natural» de participación.

5. Conclusiones

- Los Estados de bienestar nacionales permanecen bajo procesos de reestructuración intensos de contención del Estado y de remercantilización selectiva.
- Tales procesos se ven favorecidos por el modelo general de globalización y, sobre todo, por el MSE de articulación asimétrica del mercado único y de la dimensión social.
- La intervención actual en el mercado no implica la intervención en políticas sociales.
- El Estado de bienestar español es un ejemplo arquetípico de reestructuración: universalización/contención y adaptación necesaria al MSE.
- Creciente protagonismo del TSAS y del mercado en espacios a veces competidos.
- Crecientes dificultades en la coordinación de políticas sociales en el territorio del Estado y distintos niveles institucionales.
- En un marco de relativa desmovilización asociativa y auge del voluntariado instrumental.

2

6

**Capital social
y capital
simbólico
como factores
de exclusión
y desarrollo
social**

Presentación de
FERNANDO VIDAL FERNÁNDEZ

El Congreso FOESSA sobre Exclusión y Desarrollo Social acogió en este VI Informe dimensiones nuevas que recogían un aspecto central de la vida cotidiana y cívica de nuestra sociedad: las relaciones y las identidades. El mayor factor de productividad, desarrollo y legitimidad de un país procede de contar con una sociedad civil densa, participativa y solidaria. El factor indispensable para la productividad, desarrollo y legitimidad de un país es contar con una narración colectiva que ayude a formar a las personas y oriente sus comunes esfuerzos hacia un proyecto compartido. En el horizonte de nuestras sociedades es indispensable que no sólo esté el bienestar sino la sabiduría. Esa sociedad civil necesaria integra todos los ámbitos relacionales y autogestionados, como son las amistades, la vecindad, las asociaciones, las empresas, los medios de comunicación y, sobre todo, la familia.

Dichas instituciones comunitarias, civiles y empresariales son cruciales para el desarrollo de un país. Pero la exclusión social las corrompe internamente degradando la responsabilidad pública de los distintos agentes y ciudadanos. La exclusión social no es una suma de variables, sino una dinámica que corroe todos los factores de valor de las personas e impacta en las vidas de las personas afectando a todos los medios de su vida. Si bien en una época anterior la sociedad civil de los excluidos manifestaba cierta capacidad de resistencia —conformando redes familiares y vecinales fuertes e identidades alternativas—, actualmente el poder excluyente empobrece también esas dimensiones. Sin dichas dimensiones —formuladas como capital social (las relaciones y grupos) y capital simbólico (las identidades y narraciones)— es difícil la resistencia y es improbable la resiliencia.

El VI Informe FOESSA ha logrado medir las proporciones del capital social y ha avanzado en la senda de buscar cuál es la orientación y consistencia de los valores, creencias e identidades de nuestra sociedad y cómo varía entre quienes sufren exclusión. Sin duda es esta una dimensión que deberemos profundizar en el futuro.

El grupo de trabajo que discutió los datos presentados en el VI Informe y en el propio congreso acogió muy favorablemente la inclusión de estas dimensiones en el

estudio de la exclusión y transmitió que son cruciales en los procesos de lucha contra la exclusión, especialmente cuando esta es extrema. Si bien cuando se estudia panorámicamente se le da menor peso a estos factores, cuando se contempla la exclusión desde la vida de las personas que la sufren o desde los propios procesos de intervención social, su importancia es primordial.

Entre las cuestiones abordadas hubo una que captó mi atención por su poco desarrollo en nuestro país. Paradójicamente, en un país donde la religión tiene tanto peso social y cultural, se presta poca atención en estos momentos a la dimensión religiosa en la vida, circuitos y comunidades de las personas en exclusión. Es paradójico sobre todo si tenemos en cuenta que el VI Informe pone de manifiesto que el poco asociacionismo que existe en los ámbitos de exclusión es sobre todo de fines religiosos. Por otra parte, el desarrollo de la diversidad religiosa en los últimos años en nuestro país se expande sobre todo por las capas de población socialmente más vulnerables, como las comunidades de personas inmigrantes, el pueblo gitano y los barrios más marginales. El pluralismo religioso está principalmente produciéndose en los sectores empobrecidos, lo cual plantea otro escenario futuro, ya que, dado el peso del asociacionismo religioso, se está reestructurando la trama institucional más cercana a las personas en exclusión. Urge conocer el desarrollo de esta dimensión y su efecto sobre los modos espirituales, culturales e identitarios, así como su influencia en la convivencia cotidiana. Es necesario también conocer los modelos de intervención social que avanzan a través de la acción de las nuevas instituciones religiosas y su impacto. A su vez, se hace necesario conocer las transformaciones de la religiosidad popular católica y la implicación de sus instituciones en los cambiantes territorios de la exclusión. Sin duda este es un aspecto que irá cobrando un progresivo peso en nuestras investigaciones y agendas futuras.

2

7

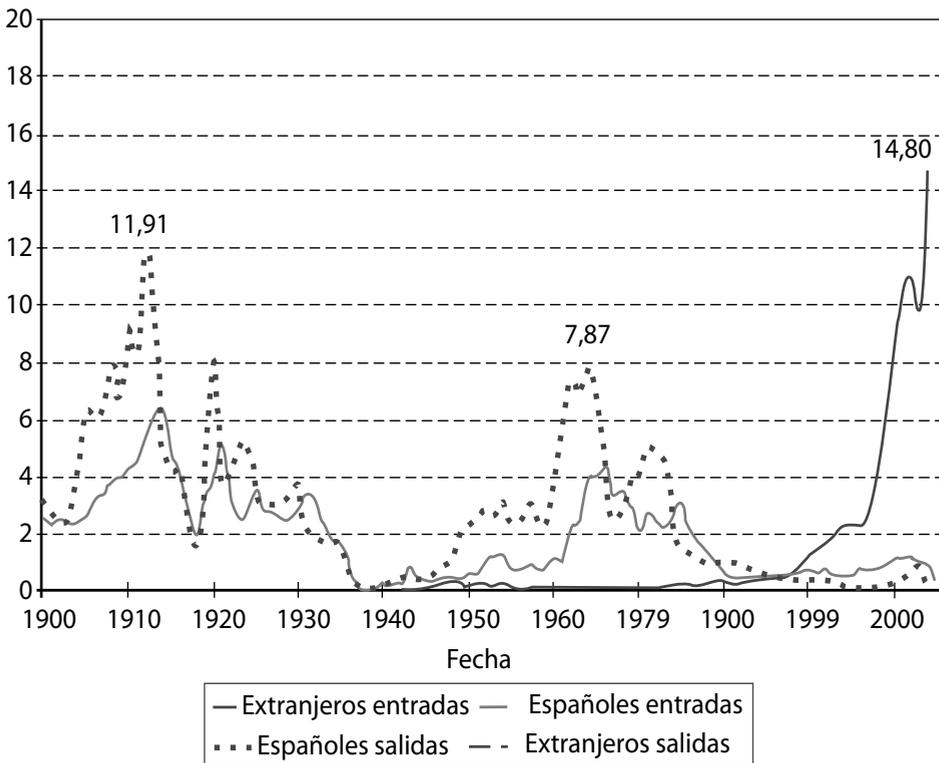
El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión

Presentación de
ANTONIO IZQUIERDO

1. El atracón de los flujos

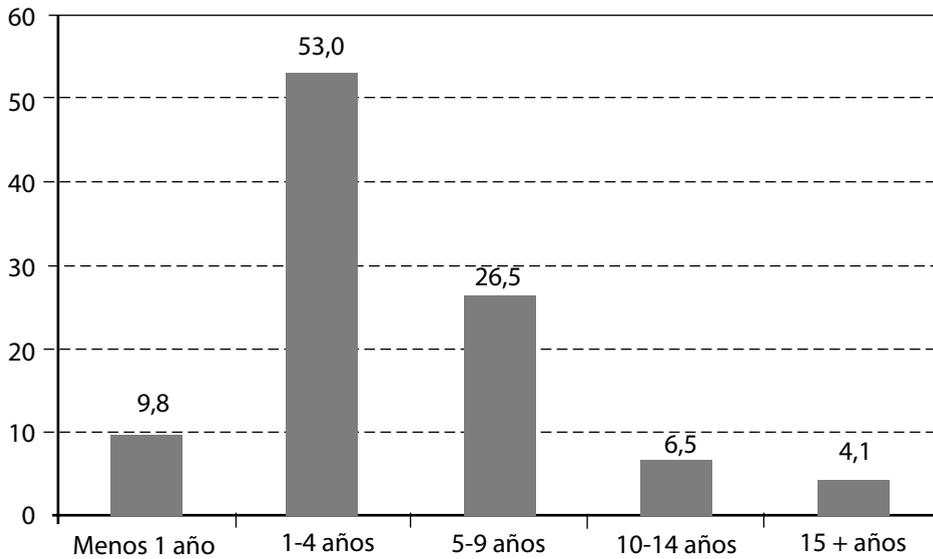
- Servir a la avaricia, no a las necesidades.
- La economía y la subordinación de la política.
- Un resultado complejo.

España: Flujos migratorios con el exterior



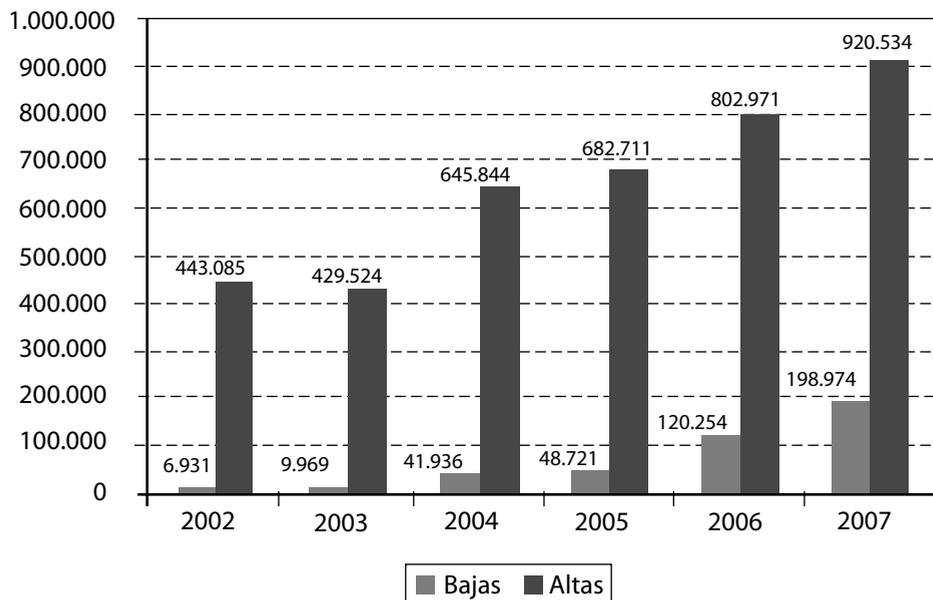
Fuente: Elaboración propia. Emigración española 1951-84 corregida con datos de los países europeos de acogida. Estimación inmigración de extranjeros.

Evolución de la población extranjera según año de llegada a España, 2003-2007 (media)



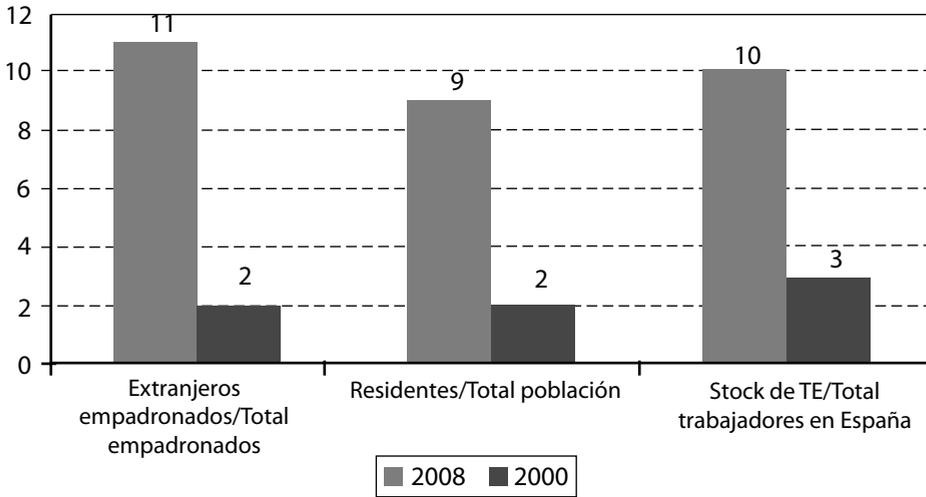
Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Población Activa.

Evolución del número de altas de extranjeros procedentes del extranjero y del número de bajas de extranjeros hacia el extranjero en España, 2002-2007



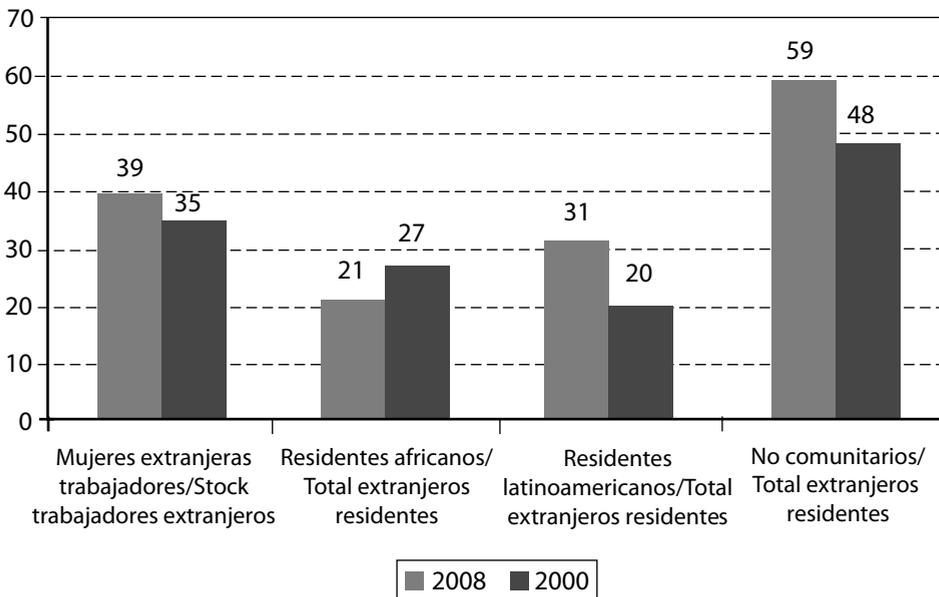
Fuente: INE, Estadística de Variaciones Residenciales (EVR).

Evolución del stock de población extranjera, 2000-2008



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Padrón Municipal de Habitantes y Encuesta de Población Activa); Ministerio de Trabajo e Inmigración (Residentes Extranjeros con permiso en vigor). Elaboración propia.

Evolución de la composición de la población extranjera según algunos indicadores, 2000-2008

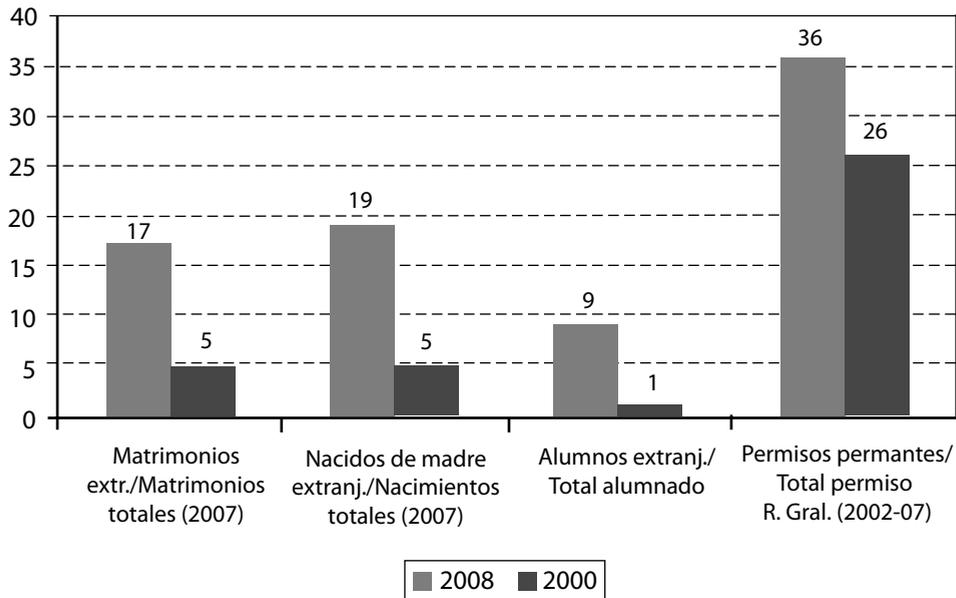


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Padrón Municipal de Habitantes); Ministerio de Trabajo e Inmigración (Residentes Extranjeros con permiso en vigor). Elaboración propia.

2. Ellos

- La resistencia del proyecto migratorio.

Evolución en la situación de arraigo de la población extranjera según algunos indicadores, 2000-2008



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Movimiento Natural de la Población); Ministerio de Trabajo e Inmigración (Residentes Extranjeros con permiso en vigor) y Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (alumnado extranjero no universitario). Elaboración propia.

Incidencia de la población extranjera en el crecimiento de la población

	2006	2000	1996
Crecimiento total (%)	82,9	72,4	29,2
Crecimiento vegetativo (%)	63,3	45,9	58,7
Saldo migratorio (%)	90,2	74,1	26,9

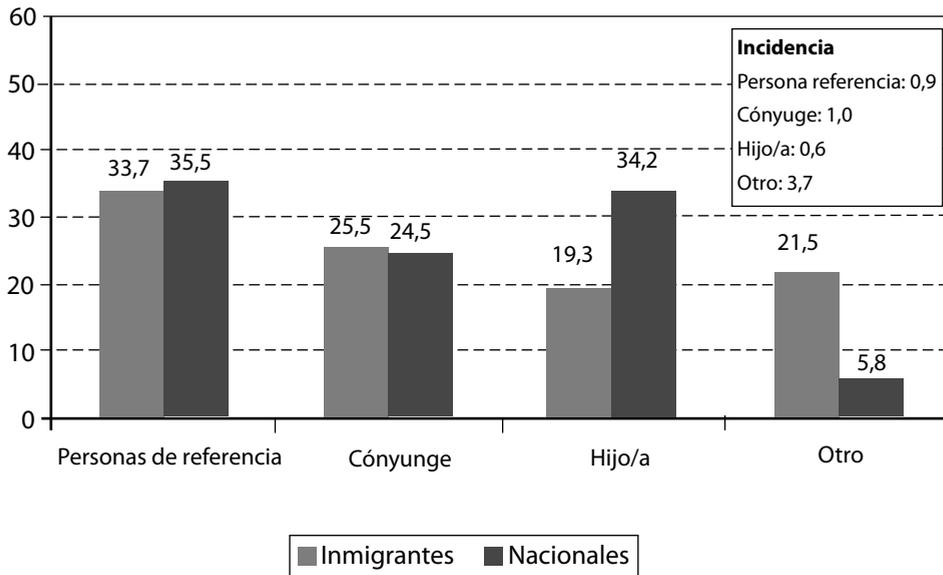
Fuente: INE, Padrón Municipal de Habitantes; INE, Movimiento Natural de la Población (datos provisionales del MNP de 2006 y del Padrón a 1/1/2007). Elaboración propia.

Incidencia de la población extranjera en la estructura de la población

	2006	2000	1996
Peso en la población total	9,6	2,8	1,4
Peso en la población de 20-64 años	11,4	3,3	1,6
Peso en la población femenina	8,9	2,7	1,3
Peso en las mujeres de edad fértil	12,2	3,4	1,6

Fuente: INE, Padrón Municipal de Habitantes; INE, Movimiento Natural de la Población (datos provisionales del MNP de 2006 y del Padrón a 1/1/2007). Elaboración propia.

Distribución de la posición familiar de la población inmigrante y nativa, 2003-2007 (media)

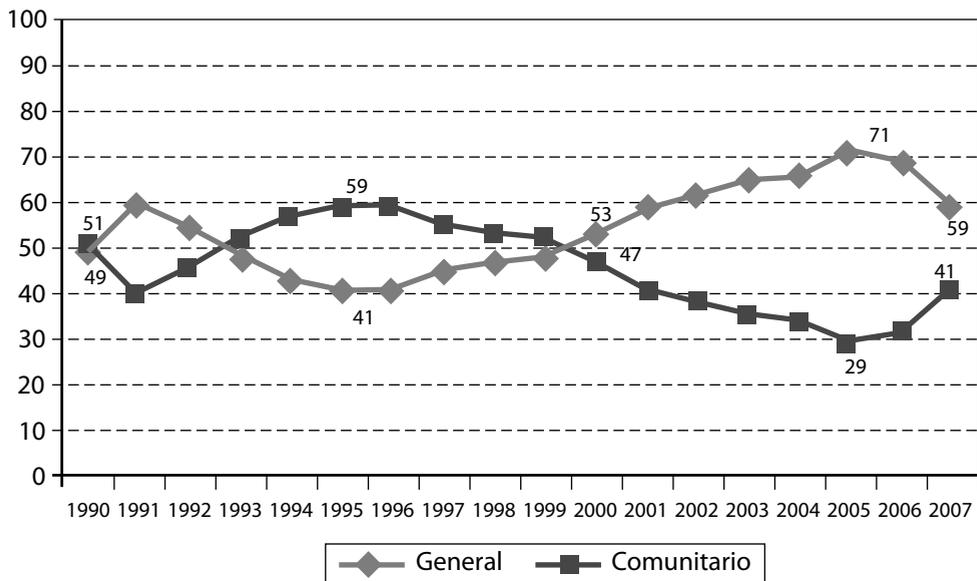


Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Población Activa.

3. La segmentación jurídica y la exclusión política

- Selección política y comunitarización.

Evolución de extranjeros con tarjeta o permiso de residencia en vigor al 31-XII según tipo de régimen, 1990-2007 (% horizontales)



Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería (1999-2006). Avance 2007 del Observatorio Permanente de la Inmigración MTAS. Elaboración propia.

Extranjeros en Régimen General por tipo de permiso a 31 de diciembre, 2002 – 2007

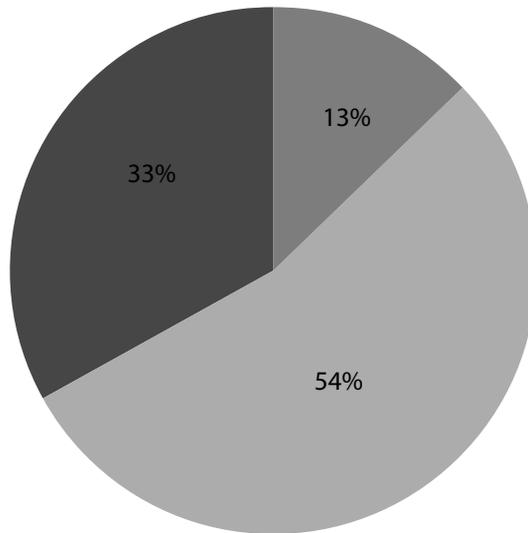
	2007		2005		2002	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Inicial	324.918	13,8	768.768	39,3	277.503	33,6
1.ª renovación	873.425	37,1	300.454	15,3	114.254	13,8
2.ª renovación	271.925	11,5	414.900	21,2	214.134	25,9
Permanente	851.589	36,1	431.840	22,1	211.296	25,6
Otros	35.361	1,5	42.129	2,20	9.769	1,2
Total	2.357.218	100,0	1.958.091	100,0	826.956	100,0

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería (1999-2006). Avance 2007 del OPI MTAS. Permanente de la Inmigración (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales). Elaboración propia.

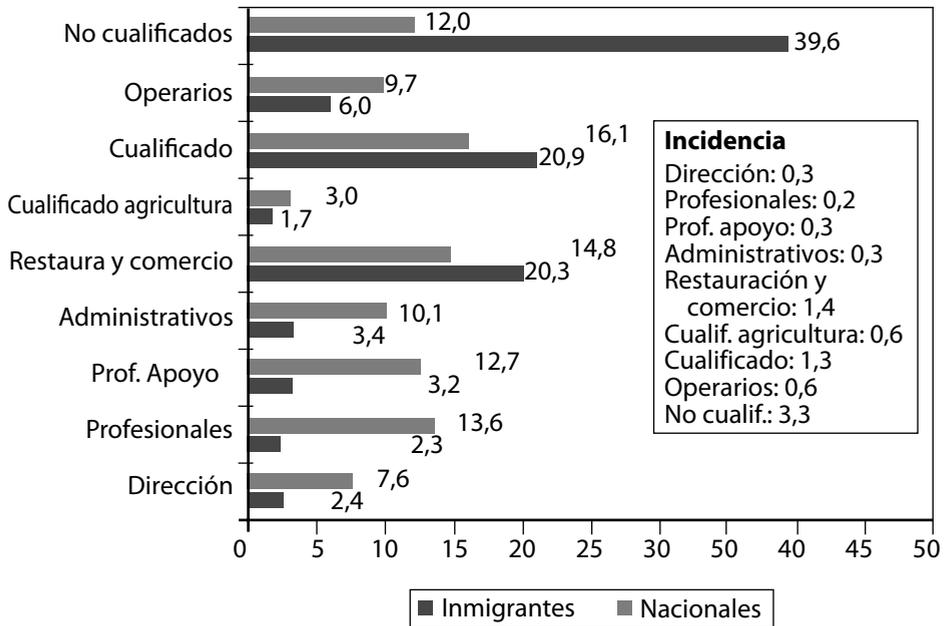
4. La obsesión laboral

- Estructura ocupacional.
- Concentración sectorial.
- Temporalidad.
- Desclasamiento.

Mecanismo de entrada de los trabajadores extranjeros al mercado laboral español por tipos de mecanismos legales (2003-06)

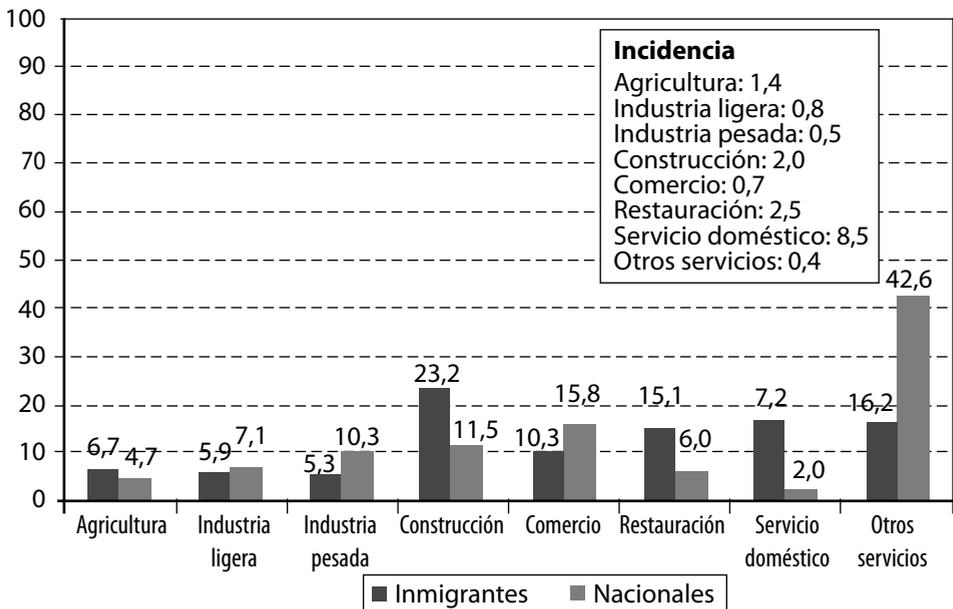


Ocupación de la población inmigrante y nacional, 2005-2007 (media)



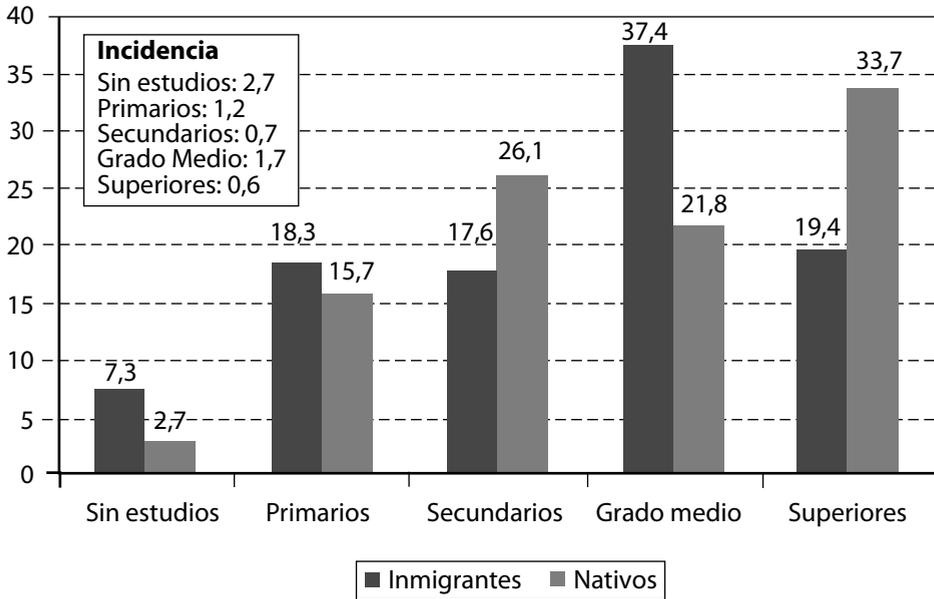
Fuente: Elaboración propia. Encuesta de Población Activa (INE), 2005-2007 IIT.

Sector de actividad de la población inmigrante y nacional ocupada, 2005-2007 (media)



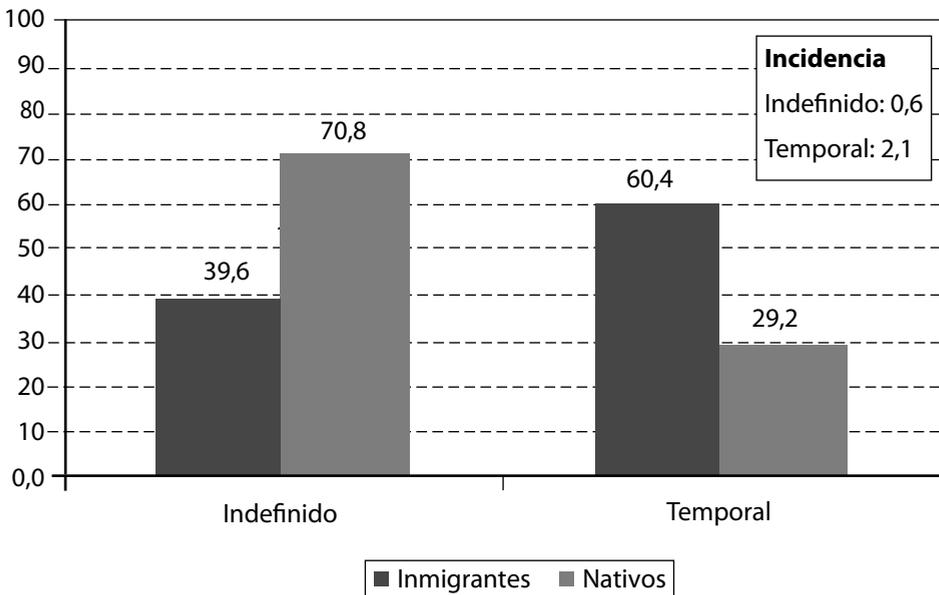
Fuente: Elaboración propia. Encuesta de Población Activa (INE), 2005-2007 IIT.

Nivel de estudios de la población ocupada inmigrante y nativa, 2005-2007 (media)



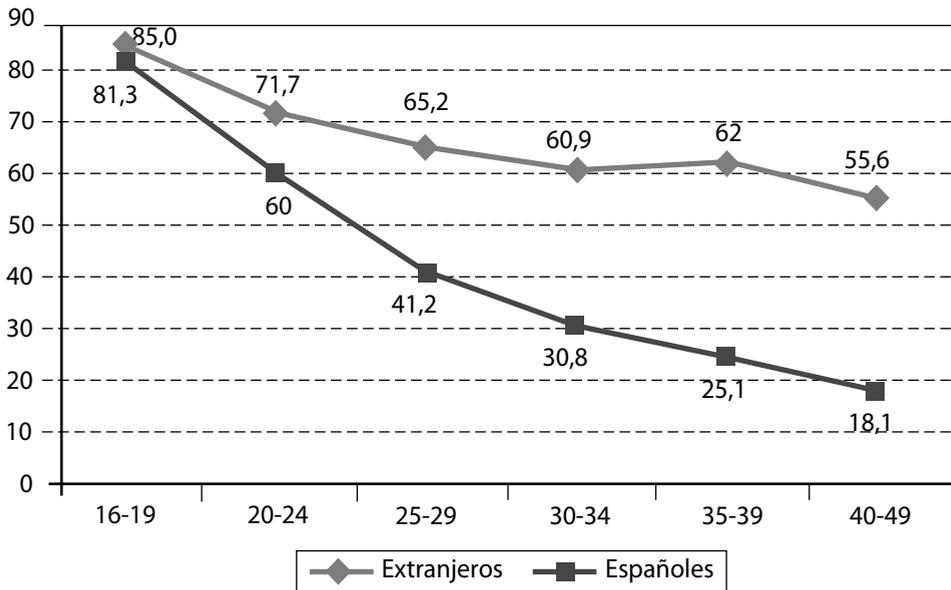
Fuente: Elaboración propia. Encuesta de Población Activa (INE), 2005-2007 IIT.

Nivel de estudios de la población ocupada inmigrante y nativa, 2005-2007 (media)



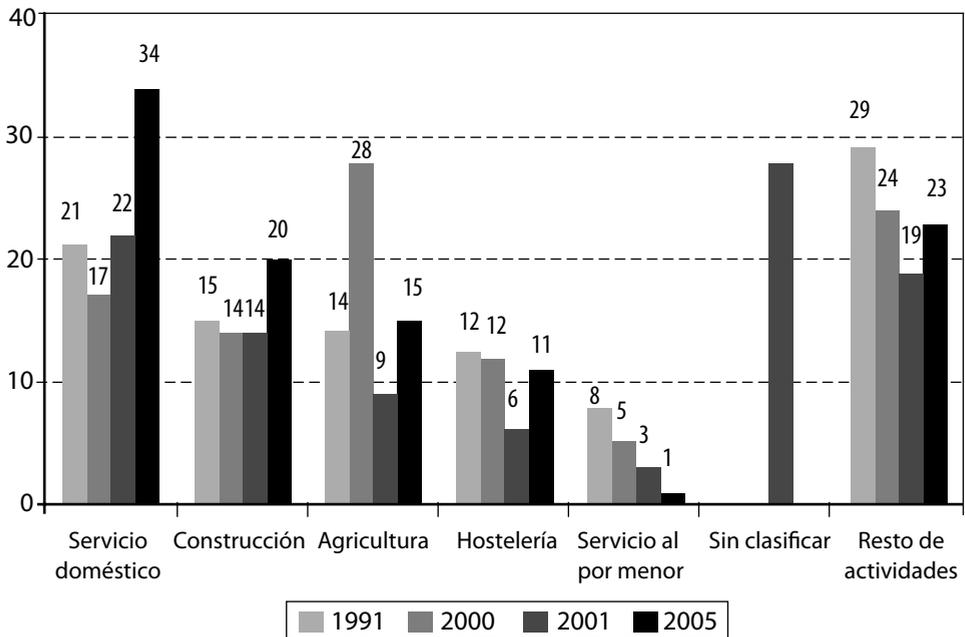
Fuente: Elaboración propia. Encuesta de Población Activa.

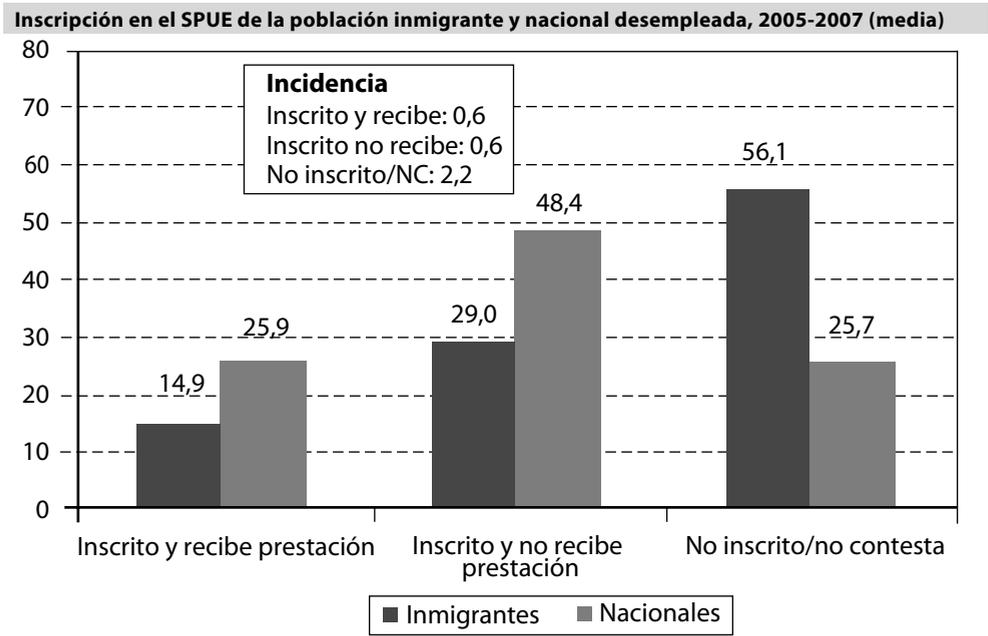
Edad y tasas de temporalidad de españoles y extranjeros



Fuente: Carrasco, C. (2008), INE, Encuesta de Población Activa, 2ºT.

Porcentaje de concesiones en los procesos de regularización por sectores de actividad en España (1991, 2000, 2001, y 2005)



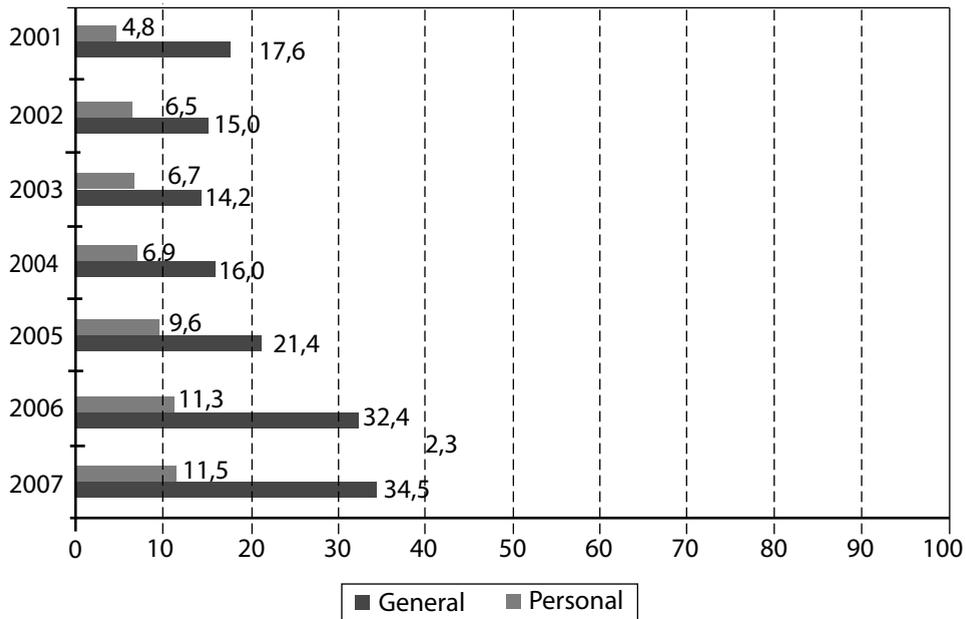


Fuente: Elaboración propia. Encuesta de Población Activa (INE), 2005-2007 IIT

5. Disimulos y deseos

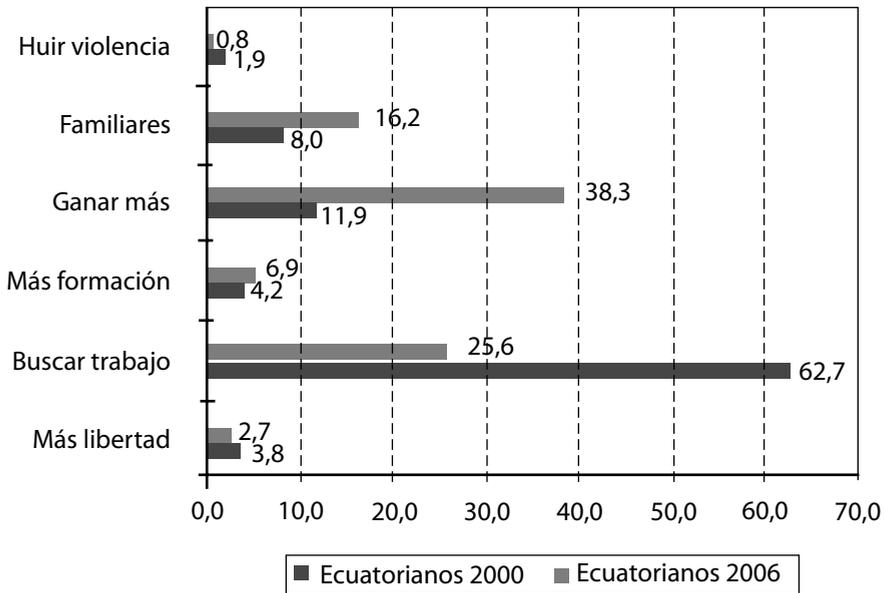
- Quiénes quieren más y quiénes rechazan.
- La maduración del proyecto migratorio.

La importancia de la inmigración en la respuesta a la pregunta sobre los tres problemas principales que existen en España y los que más le afectan personalmente

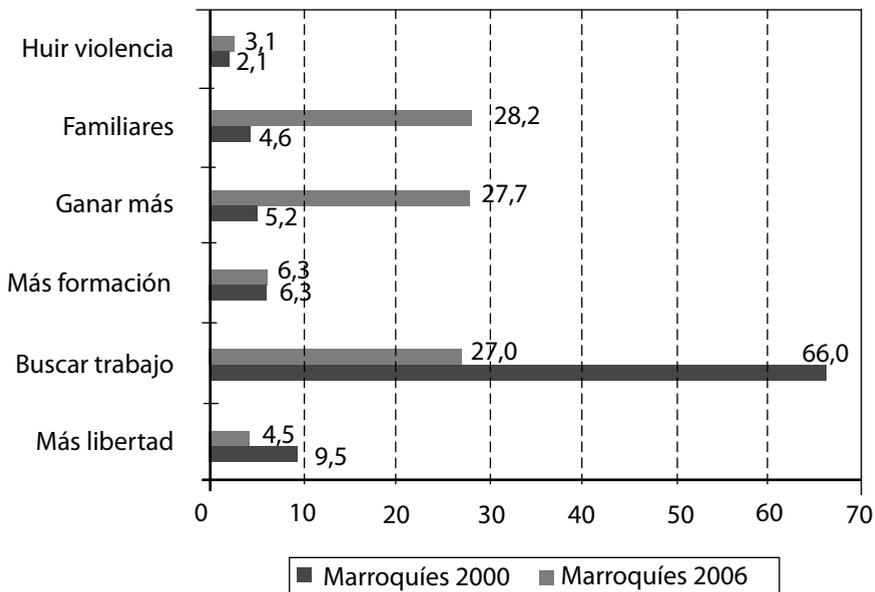


Fuente: CIS, Barómetro de Opinión, 2001- 2007.

a) Motivos aducidos para emigrar, 2000-2006



b) Motivos aducidos para emigrar, 2000-2006



Fuente: Encuesta de regularización 2000 y Encuesta de Inmigración Ecuatoriana y Marroquien España realizada por el Center for Comparative Immigration Studies (CCIS) y la Universidade da Coruña (UDC) (2006). Elaboración propia.

«La complacencia en las imágenes es una obstinación sombría en contra del saber»

W. Benjamin 1929 (sombras breves).

Evolución de las cifras de población extranjera o inmigrante según distintas fuentes estadísticas y registros administrativos, 2000-2007 (en miles)

	EPA		PADRÓN		RESIDENTES	
	Total	Extracom.	Total	Extracomu.	Total	Extracom.
2008	5.010	3.470	5.220	3.125	3.980	2.360
2005	3.160	2.650	3.730	2.960	1.980	1.305
2000	759,5	478,7	923,87	546,70	801,32	382,95

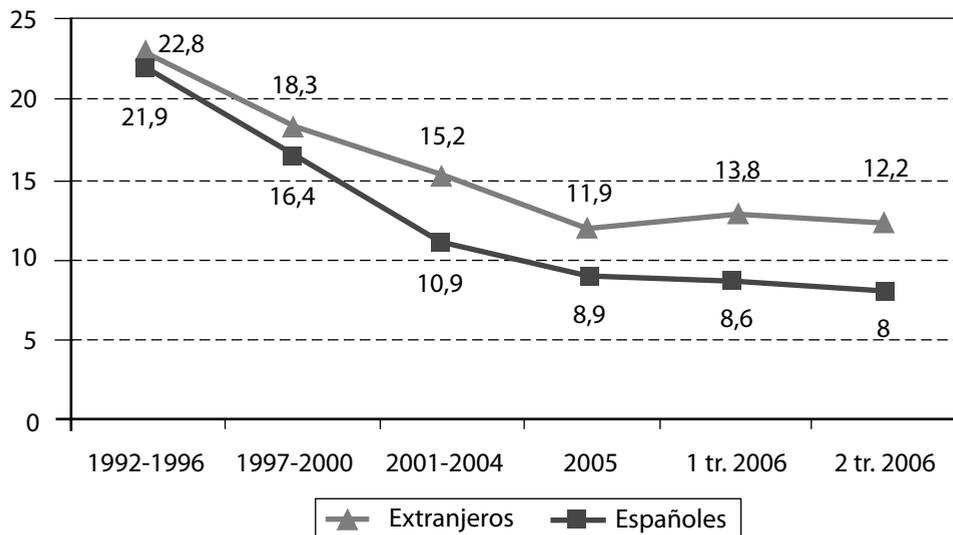
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (1 trimestre); INE, Padrón Municipal de Habitantes (1 de enero); MTAS, Anuario Estadístico de Inmigración (permisos de residencia en vigor a 31 de diciembre). Elaboración propia.

Distribución de la temporalidad de la población inmigrante asalariada y de la población nacional asalariada

	INMIGRANTES			NACIONALES			INCIDENCIA		
	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996
Indefinido	39,6	48,8	47,6	70,8	67,5	66,5	0,9	0,7	0,7
Temporal	60,4	51,2	52,4	29,2	32,5	33,5	2,1	1,6	1,6

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta Población Activa.

Tasas de paro extranjeros y españoles. Periodo 1992-2006



Fuente: Carrasco, C. (2008), INE, Encuesta de Población Activa, 2ºT.

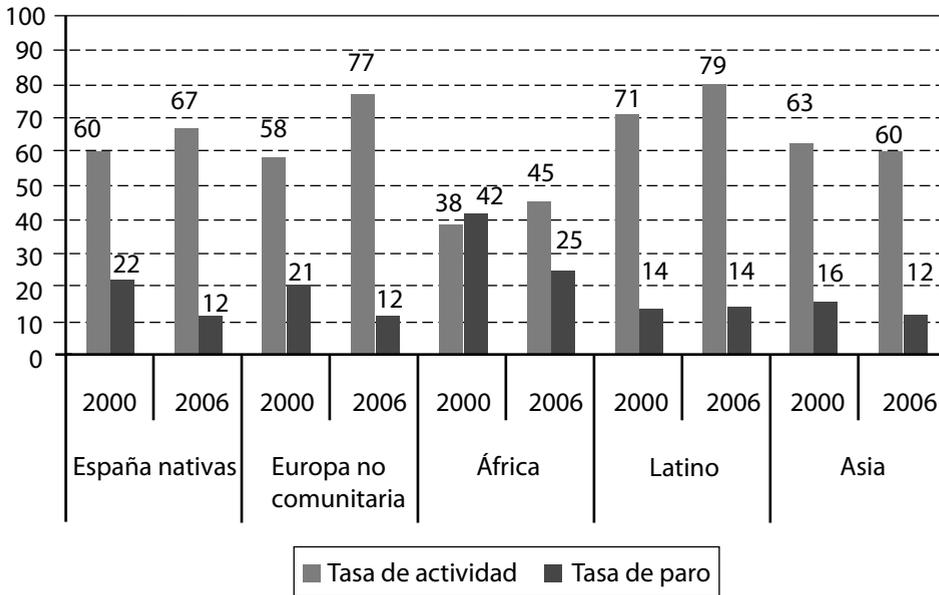
Características y evolución de la situación laboral de las mujeres extranjeras y españolas, 2000-2006

	2000				
	España nativas	Europa NC	África	Latino	Asia
Tasa de actividad	60	58	38	71	63
Tasa de paro	22	21	42	14	16
Tasa de desempleo	47	46	22	61	53
Tasa de temporalidad	37	80	50	36	—

	2006				
	España nativas	Europa NC	África	Latino	Asia
Tasa de actividad	67	77	45	79	60
Tasa de paro	12	12	25	14	12
Tasa de desempleo	59	68	34	68	53
Tasa de temporalidad	37	64	66	56	25

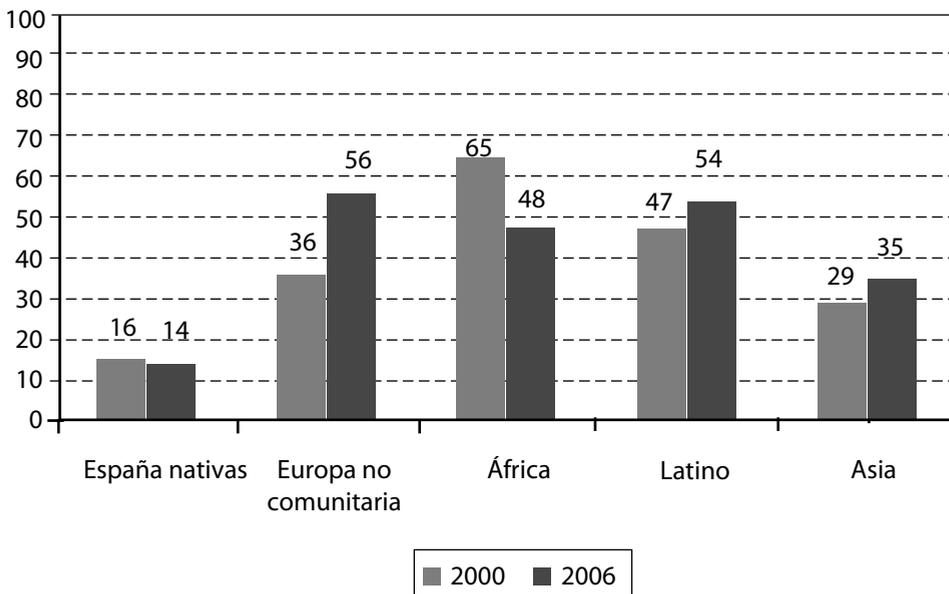
Fuente: Carrasco, C. (2008), INE, Encuesta de Población Activa, 2ºT.

Indicadores de la situación laboral de las mujeres nativas y extranjeras, 2000- 2006



Fuente: Carrasco, C. (2008), INE, Encuesta de Población Activa, 2ºT.

Porcentaje de mujeres «sin cualificación», 2000-2006

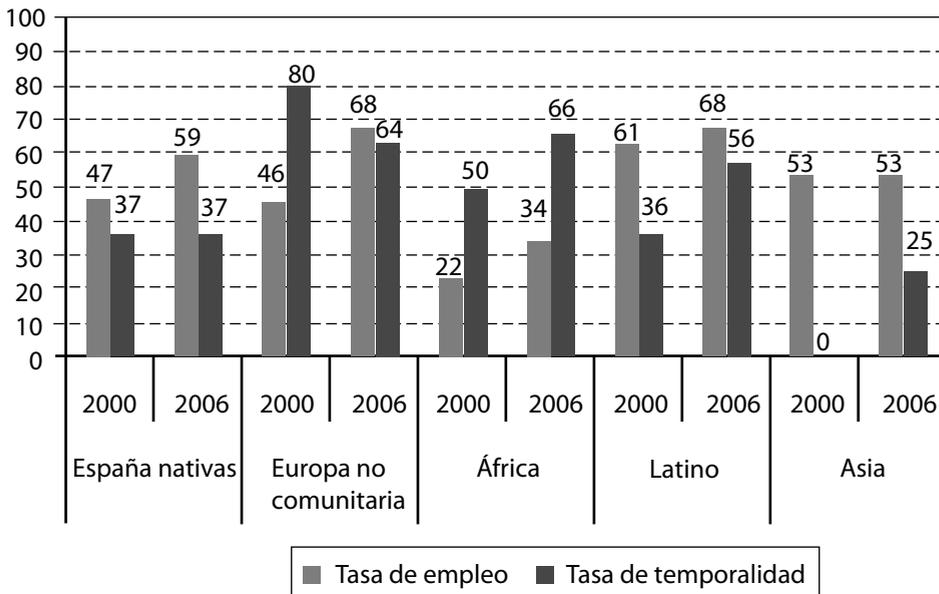


Fuente: Carrasco, C. (2008), INE, Encuesta de Población Activa, 2ºT.

Permisos de trabajo según sector de actividad y regularizaciones			
	Normalización 2005	Arraigo 2001	Regularización 200
Servicio doméstico hogar	31,7	29,8	17,7
Construcción	20,8	20,0	14,6
Agricultura	14,6	12,6	28,0
Hostelería	10,4	8,6	11,9
Comercio al por menor	4,8	3,5	5,1
Resto	17,8	25,5	22,7
Total	687.138,0	132.549,0	120.488,0

Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración. Elaboración propia.

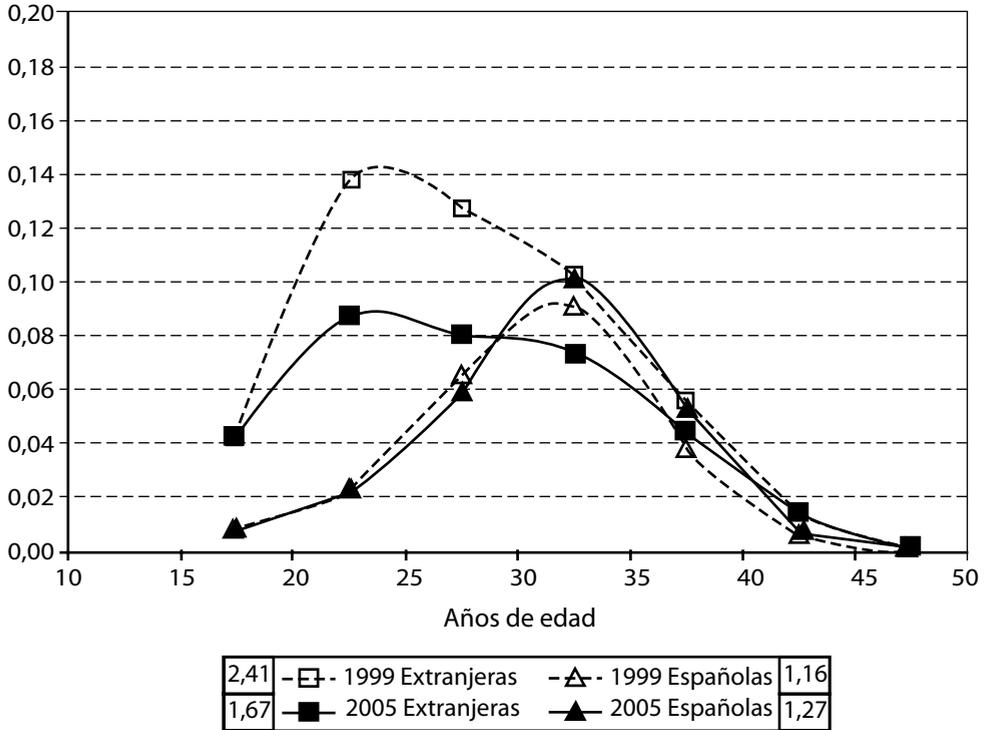
Indicadores de la situación laboral de las mujeres nativas y extranjeras, 2000-2006



Fuente: Carrasco, C. (2008), INE, Encuesta de Población Activa, 2ºT.

España. Tasas de fecundidad de mujeres españolas y extranjeras

Hijos por mujer



Fuente: Nacimientos = INE Elaboración propia a partir de microdatos del MNP.
 Población = INE Patrón de Habitantes.

2

8

El papel de España en el mundo

Presentación de
JAIME ATIENZA

1. Elementos del contexto

- Muchos actores en la escena, pero los Estados siguen siendo determinantes. España, cambio radical del rol en 25 años.
- Cambio de ciclo en la geopolítica global —fin del mundo unipolar y de la era Norte-Sur.
- Crisis del sistema multilateral: malos resultados y pérdida de relevancia (desarrollo, conflictos, financiación).
- Tendencias defensivas en el comercio mundial: Ronda de Doha en vía muerta.
- Crisis y encarecimiento de la energía, restricción al crecimiento y aviso para modelo de desarrollo.
- Crisis de precios de los alimentos.
- Evidencia del cambio climático y efectos sobre poblaciones y procesos globales.
- La globalización de las migraciones.

2. Gobernanza global

- España, potencia media, integrada en todos los OI relevantes, rápido progreso y exitosa transición al desarrollo.
- Prioridades RRII: UE, EE. UU., Mediterráneo y América Latina. África relación emergente (AOD, migraciones), Asia pendiente.
- Política exterior y de seguridad: foco en UE, pero en 96-04 giro hacia EE. UU. corregido después. Presencia continuada en la OTAN. Participación en Iraq, lastra para España en la Comunidad Internacional.

- Mantenimiento de la paz: participación en misiones Bosnia, Kosovo, Afganistán... límite de 3.000 soldados en el exterior a debate.
- Acción humanitaria: rápido aumento de recursos y partición y reciente apuesta por Naciones Unidas.
- Pendientes controversias sobre el límite de lo militar y lo civil, bajo perfil en reformas internacionales.
- Apuesta por situar a NN. UU. en el centro de la escena de la gestión de conflictos humanitarios, tras la crisis de Iraq.
- Importancia de la coordinación y concentración de actores a escala nacional.

3. Cambio climático

- Principal problema ambiental global, con efectos sobre la salud, las migraciones, los desastres naturales.
- Mitigación: España no tomó medidas para afrontar su responsabilidad sobre el cambio climático a escala global hasta el plan nacional de adaptación al cambio climático de fin de 2006. Atraso sustancial en la materia.
- Solamente fomento de energías renovables, destacable hasta la fecha.
- Adaptación: España ha apostado por apoyar este tipo de mecanismos para ayudar a paliar efectos. Implican transferencia de tecnología y financiación.
- Vinculación de investigación y cooperación al desarrollo en las política para paliar los efectos del cambio climático.
- Principal aportación a los países en desarrollo: proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).
- Reducciones certificadas en un 82% en China (32% de los proyectos); proyectos sobre todo en países de renta media: MEX, BRA, ARG, CHI.
- Acento fuerte en energías renovables y reducción de hidrofluocarbonos.
- Importancia de no evitar compromiso por la crisis.

4. Comercio e inversión

4.1. Comercio

- Comercio exterior con África, Asia y América Latina: 15% Xs y 29% Ms.
- Negociaciones comerciales: posiciones rígidas y poco favorables a los países en desarrollo (Ronda de Doha, negociación UE-EPA).

- Relación comercial muy escasa con África (importación hidrocarburos, exportación productos químicos, bienes de equipo); competencia mercado laboral, sí encadenamientos productivos.
- América Latina: Xs diversificadas, mayor impulso a la economía nacional; importaciones de alimentos y petróleo y derivados.
- Limitada visión de desarrollo en diseño políticas comerciales públicas desde el Ministerio de Industria y Comercio.

4.2. Inversión extranjera directa

- IED: España, octava potencia mundial en una década.
- IED hacia PED, 36% del total, muy concentrada en pocos países (América Latina) y sectores. Alternan grandes empresas y pymes.
- Muy limitada relación con países de renta media-baja y baja.
- Importancia de promover mecanismos públicos de política comercial e internacionalización vinculada al desarrollo y orientada a países menos avanzados.

5. Ayuda al desarrollo y deuda externa

5.1. Ayuda al desarrollo

- Ha pasado de ser una política secundaria a una política relevante en el seno del gobierno y la sociedad española.
- España, actor tardío en el sistema de ayuda: entra en los ochenta y empieza a asimilarse a mitad de los noventa.
- Su pecado original es la orientación comercial, pero el peso de la ayuda ligada a intereses españoles ha ido cayendo hasta hoy (créditos, 3%; ayuda ligada total, 10%).
- Dispersión geográfica y sectorial.
- En el ámbito multilateral, hasta ahora, poca relevancia. Desde 2006 sustancial aumento de recursos, pendiente aumento de peso e influencia en la orientación global de la acción.
- ONGD: papel muy relevante como ejecutor (más del 15% de la AOD total; más del 60% de la ayuda de CC. AA. y entes locales).
- Compromiso del 0,7%: siempre en torno al 0,23% en promedio hasta 2006. Aumento hasta el 0,37% en 2007.
- Múltiples actores operan, más que en ningún otro país.

5.2. Deuda externa

- País de importancia media como acreedor (stock de 8.495 millones de euros en 2007).
- Presente de manera activa en las diferentes iniciativas de condonación de la deuda externa (HIPC/MDRI): 1.575 millones de US\$ en condonación hasta 2007.
- Mecanismos generadores de deuda: FAC y CESCE, pendientes de reforma, guiados por la orientación comercial.
- Sensible avance en operaciones de conversión de deuda por inversión en desarrollo (acuerdos binacionales de condonación parcial, centrados en educación, infraestructuras y medio ambiente).
- Aprobación y reciente entrada en vigor de la ley de deuda (diciembre 2006).

6. Movimientos y organizaciones sociales

- Movimientos y redes sociales vienen de una historia larga desde los años sesenta y setenta.
- Diversidad entre la búsqueda de incidencia directa vinculada a los espacios de poder (feminismo, derechos humanos, desarrollo) de los que han preferido un lugar más alternativo (antimilitarista, ecologista, movimiento okupa).
- Componente esencialmente antigubernamental y contrario a la visión del desarrollo establecida.
- Capacidad puntual de movilización y mantenimiento de grupos organizados de militancia.
- Apuesta por la democracia directa y la actuación global/local, mediante asambleas.
- Foro Social Mundial de Porto Alegre, lugar de reunión y de lanzamiento de un movimiento global.
- ONGD tienen una historia más reciente, desde mitad de los ochenta, con un gran crecimiento a partir de los noventa.
- Primero, papel como ejecutores de la ayuda directa sobre el terreno (rol central), y más adelante empiezan a entrar en cuestión de contenidos y debate de mayor profundidad política y técnica.
- Tras las acampadas por el 0,7% en 2004, auge del sector.
- Algunas ONGD han desarrollado capacidades de investigación y lobby —a imagen y semejanza del mundo anglosajón— y tienen el prestigio por capacidad técnica y representación de valores universales.
- Campañas sobre minas antipersonales, comercio de armas, derechos humanos, deuda externa o pobreza han cubierto el espectro en estos años.

- Importancia de la construcción de plataformas de base amplia y principios compartidos para hacer valer una visión y una forma diferente de gobernar el mundo y establecer prioridades.
- Necesidad de buscar la complementariedad entre movimientos —mayor militancia, más profundidad política de sus propuestas— y ONGD —capacidad estable de análisis, prestigio y presencia social y mediática.

7. Conclusiones

- Nuevo escenario global: buscar un lugar e incidir por mejores reglas y mayor equilibrio.
- Gobernanza: apuesta por las NN. UU. y presencia humanitaria.
- Comercio e inversión: cambio de reglas a favor de los países en desarrollo, políticas para priorizar sectores compatibles y complementarios con el desarrollo local.
- Cambio climático: atraso sustancial, necesidad de políticas urgentes para parar los efectos del CC. Mejorar impacto en desarrollo de políticas en los países en desarrollo
- Ayuda al desarrollo y deuda: mejorar la calidad de la ayuda e influir sobre los procesos nacionales a favor de la cohesión y la redistribución. Condonar la deuda de los más pobres y garantizar financiación sin las condiciones habidas en la última década.
- Movimientos y organizaciones sociales: importancia de su fortalecimiento y de la concentración en torno a principios y temáticas comunes.

3

Seminarios (conclusiones)

Temas debatidos (subjetivamente priorizados por orden de «intensidad»)

<p>Participación</p> <ul style="list-style-type: none"> — de los ciudadanos — de las personas en situación de pobreza y exclusión — de las comunidades — de las organizaciones TSAS 	<p>La participación es fundamental ya que nos sitúa integrados en un grupo. En nuestra sociedad participamos del sistema de consumo, pero no de las decisiones que se toman sobre nuestras vidas.</p> <p>Protagonismo del desarrollo → sujeto. Importancia de la participación del sujeto.</p> <p>Nuestro modelo político actual inhibe y limita las posibilidades de participación.</p> <p>En participación no todo vale.</p> <p>Participar es <i>ser parte, estar en</i> → necesidad de una escala que lo permita. <i>Sentirse parte</i> → cada vez más gente sola que no se siente parte de un grupo humano.</p> <p>Al TSAS le falta conciencia como sujeto protagónico y asertividad política.</p> <p>¿Cómo potenciar la participación?</p>
<p>VS. anomía social</p>	<p>¿Somos sujetos pasivos? ¿Quién es/ debe ser el sujeto protagónico? ¿Cómo motivar más a personas y comunidades a participar?</p> <p>Es como si estuviéramos atrapados.</p> <p>El sistema neoliberal se da por hecho, no se cuestiona. Hay una renuncia a cuestionar el modelo de mercado.</p> <p>TSAS: Pasividad. Instrumentalización desde la Administración pública. Cuanto más prestadoras de servicios, más competencia en el propio sector y menos necesidad de participación política.</p>

Temas debatidos (subjektivamente priorizados por orden de «intensidad») (Continuación)

Indicador de desarrollo	<p>El IDH (indicador de desarrollo humano del PNUD que mide esperanza de vida, educación e ingresos) parece insuficiente. Otros ámbitos de medición: la gestión del tiempo (tiempo de descanso, de recreo, de trabajo), la gestión del espacio (movilidad /no lugares → autovías, intercambiadores, aeropuertos...), las estructuras sociales y políticas.</p> <p>Si no hay indicador de desarrollo, las ONG de AS no pueden demostrar su labor en clave de desarrollo y «patinan» a ser entidades prestadoras de servicio, sin voz propia en las políticas.</p> <p>ONG como entidades generadoras de servicios frente a entidades generadoras de comunidad.</p>
¿Interesa el desarrollo?	<p>Las estructuras económicas (BM/FMI) y políticas globales y nacionales, ¿a quién y qué intereses sirven? ¿Hay una preocupación real? ¿Estamos (la humanidad) maduros? La «huella ecológica» de los países ricos (del actual modelo de desarrollo) es excesiva para la capacidad del planeta. Necesidad de reconstruir una escala humana.</p>
La crisis	<p>Estamos en una situación de crisis nueva ¿Qué la ha condicionado? ¿Qué resultantes son previsibles? ¿Qué problemas se nos vienen encima? ¿Qué políticas sociales son previsibles y cuáles necesarias?</p>
La importancia del territorio	<p>¿Qué hacer desde el territorio? Construir globalización desde abajo → <i>el desarrollo social comienza en el ámbito local.</i></p>
No olvidar el mundo rural	<p>Cada vez se pasa más de puntillas por el mundo rural, porque cada vez vive menos gente. Sin embargo, es fundamental para el desarrollo humano, como espacio de producción agraria y espacio de ocio y vinculación con la naturaleza.</p>
Entender mejor	<p>La necesidad de entender mejor la situación social, los modelos de desarrollo y sus implicaciones.</p>
El Tercer Sector de Acción Social (TSAS)	<p>Trasversal a todos los temas debatidos.</p> <p>El Tercer Sector está supliendo redes sociales que se han debilitado. Las organizaciones que conforman el Tercer Sector deben ser <i>agentes del desarrollo</i>, que no es ser agentes de crecimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tienen que tener recursos para realizarlo. <p>Debe haber reciprocidad entre el Primer, Segundo y Tercer Sector, pero con autonomía. El Tercer Sector:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Está perdiendo su carácter crítico hoy en día. • Debe ganar potencia para estar en pie de igualdad con el Primer y Segundo Sector. • Si se instrumentaliza es por falta de opciones o porque el Tercer Sector se deja. <p><i>Necesidad de mejorar relaciones de entidades sociales (Tercer Sector) y entidades locales (ayuntamientos) en pie de igualdad.</i></p>

1. Propuestas

- Todos debemos (aprender a) ser sujetos, protagonistas del desarrollo.
- Recuperar y articular el espacio pequeño, lo local para trabajar en clave de desarrollo humano (DH).
 - *En redes y alianzas entre ONG, ayuntamientos y agentes sociales.*
 - *Generar experiencias significativas de DH mostrando que «otro mundo es posible».*
- El TSAS:
 - *Debe ser agente de desarrollo.*
 - *Debe seguir trabajando en clave de DH.*
 - *Debe mantener la tensión autocrítica.*
 - *Debe recuperar la dimensión reivindicativa, volver a criticar el sistema, cuestionar, mentalizar, abrirse a otras perspectivas...*
 - *Debe estar dispuesto a «perder» para ir juntos.*
- FOESSA
 - *Debería estudiar las condiciones de trabajo en España, sobre todo en estos tiempos que se avecinan.*
 - *Promover investigaciones cualitativas y cuantitativas sobre el cometido de las organizaciones del Tercer Sector de acción social (lo que es y lo que debería ser).*
 - *Poner los instrumentos de análisis para investigar la función del Tercer Sector.*

2. En resumen

2.1. Participación versus anomia social

- Participación:
 - Integración en un grupo.
 - Participamos del sistema de consumo, pero no de las decisiones.
 - Modelo político actual inhibe y limita posibilidades de participación.
 - TSAS falta conciencia como sujeto protagónico y asertividad política.
 - ¿Cómo potenciar participación?
- Anomia
 - ¿Sujetos pasivos? ¿Quién sujeto protagónico? ¿Cómo motivar para participar?

- No se cuestiona sistema neoliberal, el modelo del mercado.
- TSAS: pasividad. Instrumentalización Administración Pública.
 - + prestadoras de servicios + competencia en sector – participación política.

2.2. Indicadores de desarrollo

- IDH insuficiente (mide: esperanza de vida, educación e ingresos).
- Otros ámbitos de medición:
 - Gestión tiempo, gestión espacio (movilidad), estructuras sociales y políticas.
- Sin indicador de desarrollo → ONG de AS: *entidades generadoras de servicios frente a entidades generadoras de comunidad.*



No demostrando su labor de desarrollo
Sin voz propia en las políticas

2.3. ¿Interesa el desarrollo?

- Las estructuras económicas (BM/FMI) y políticas globales y nacionales:
 - ¿A quién y qué intereses sirven? ¿Preparación real?
- «Huella ecológica» excesiva para la capacidad del planeta.

2.4. La crisis

- ¿Qué la ha condicionado?, ¿resultantes previsibles?, ¿futuros problemas?, ¿qué políticas sociales son previsibles y cuáles necesarias?

2.5. Importancia del territorio: mundo rural

- ¿Qué hacer desde el territorio?
- Olvido mundo rural por despoblación.
- Espacio rural fundamental para el desarrollo.

2.6. Propuestas

- Todos debemos *aprender a ser sujetos, protagonistas de desarrollo*.
- Recuperar y articular *lo local para trabajar en clave de desarrollo humano (DH)*.
 - En redes y alianzas entre ONG, ayuntamientos y agentes sociales *en pie de igualdad*.
 - Generar experiencias significativas DH → «otro mundo es posible».
El desarrollo social comienza en el ámbito local.
- *TSAS debe:*
 - Ser agente de desarrollo, trabajar en clave DH, mantener autocrítica, recuperar dimensión reivindicativa, estar dispuesto a «perder» para ir juntos.
- *FOESSA debería:*
 - Estudiar las condiciones de trabajo en España y la acción del TSAS → ¿qué es y qué debería ser?

1. Aspectos más importantes abordados

1.1. Desigualdades territoriales

- Preocupación por las desigualdades territoriales y por cómo han evolucionado.
- Aumentan las divergencias, aunque con matices.
- También aumenta la distancia entre las que estaban mejor en el V Informe FOESSA.
- Problemas de los datos, la fiabilidad, la comparabilidad, puede afectar a la medición de dichas desigualdades.
- Nos preguntamos dónde se coloca el «listón» para medir e interpretar la pobreza: línea nacional, línea territorial o línea europea. No es una cuestión metodológica, sino política, para orientar el proceso de toma de decisiones. A los políticos les puede interesar colocarlo en un lugar u otro para presentar los resultados de sus acciones. Pero, sobre todo, es importante para valorar la eficacia de las acciones desarrolladas en cada territorio.
- Se constata que el proceso de descentralización territorial ha supuesto que en algunos servicios y prestaciones los ciudadanos pobres de las regiones también más pobres reciben menor cobertura.
- La influencia de los actores en la existencia de desigualdades territoriales es notable, y debe ser tomada en cuenta. Las desigualdades territoriales no sólo dependen de los niveles de renta y los recursos de cada territorio.

1.2. Recursos contra la pobreza

- Un dato consensuado es la evolución de prestaciones a la baja, con independencia del signo de los gobiernos.

- El «colchón» familiar se está deteriorando (aumento del paro, etc.). Los indicadores de riesgo, como el desempleo de los sustentadores, se disparan muy rápidamente.
- Una de las claves explicativas de las tendencias observadas es el desapego que muestran los políticos a las cuestiones de desigualdad y pobreza. Es importante, sin embargo, la propia percepción de los ciudadanos. Si bien existe una clara falta de voluntad política, las opciones y preferencias de la sociedad son igualmente relevantes. Hay serias dudas sobre cuánto está la sociedad dispuesta a sacrificarse.
- No es cuestión sólo de recursos. La dignificación en el trabajo emerge como una de las principales claves para la mejora del bienestar social.

1.3. Importancia de tendencias

- La pobreza y la desigualdad no decrecen, aunque la renta media suba.
- Hay otros aspectos que cualifican el retrato, además, como el fracaso escolar y su relación con las desigualdades territoriales.

1.4. ¿Cuáles son las posibles respuestas para afrontar estos retos?

- Mayor participación de los afectados en las acciones para su mejora.
- Reformas del mercado de trabajo encaminadas a reducir la temporalidad.
- Mejorar la gestión del gasto social.
- Aumentar los niveles de protección social.
- Mayor movilización social para la reivindicación de derechos sociales.

2. En resumen

2.1. Desigualdades territoriales

- *Preocupación* por las desigualdades territoriales y por cómo han evolucionado.
- *Aumentan las divergencias*, aunque con matices.
- También *aumenta la distancia* entre las que estaban mejor en el V Informe.
- *Problemas de los datos*: la fiabilidad, comparabilidad, afectan a la medición.
- *El «listón» para medir e interpretar la pobreza*: cuestión política.

- El proceso de *descentralización* territorial a veces supone *menor cobertura*.
- *La influencia de los actores* en la existencia de desigualdades territoriales.

2.2. Recursos contra la pobreza

- Evolución de las *prestaciones a la baja*... con independencia del signo gubernamental.
- *El «colchón» familiar se está deteriorando*: el desempleo.
- *Desapego de los políticos a la desigualdad y la pobreza*, pero son importantes las opciones y preferencias de la sociedad:

«¿Cuánto está dispuesta la sociedad a sacrificarse?»

- *No es sólo cuestión de recursos*: la dignificación del trabajo.

2.3. Importancia de tendencias

- La pobreza y la desigualdad no decrecen... aunque la renta media suba.
- Otros aspectos cualifican el retrato: *el fracaso escolar* y su relación con las desigualdades territoriales.

2.4. Posibles repuestas para afrontar los retos

- *Mayor participación de los afectados* en las acciones.
- *Reformas del mercado de trabajo*: reducir su temporalidad.
- *Mejorar la gestión del gasto social*.
- *Aumentar los niveles de protección social*.
- *Mayor movilización social* para la reivindicación de *derechos sociales*.

La sesión se ha estructurado en dos bloques: temas de debate y propuestas o políticas de actuación. En el primero de los bloques se exploran aquellos aspectos que más le preocupan al público asistente. En el segundo bloque se definen diferentes líneas de actuación que es necesario seguir trabajando.

1. La explicación de los temas de investigación ha girado en torno a la articulación del carácter teórico y metodológico, centrándose fundamentalmente en la elaboración de los distintos indicadores. Durante la sesión destaca la medición del carácter múltiple y heterogéneo que incorpora el concepto de exclusión social. En este apartado se hace hincapié en el paso de los aspectos económicos, a la incorporación de otros aspectos relacionados con las dimensiones social o relacional, y políticas.
 2. La explicación de aspectos técnicos relacionados con la elaboración de los distintos indicadores, la muestra y los ámbitos territoriales.
- El modelo de definición de indicadores es un avance en la medida en que se ha consensuado por parte de 5 o 6 grupos de investigación. Este trabajo ha sido precedido de un trabajo teórico por parte de 6 grupos de investigación con la intención de estudiar fenómenos que hasta el momento se mantenían ocultos. A la hora de la elección de unos indicadores y no otros, se han intentado tomar decisiones operativas que científicamente cuentan con cierto consenso. La exclusión social es un fenómeno complejo que para ser estudiado precisa de la construcción de indicadores que aborden todas las posibles dimensiones que contribuyan a la integración de las personas y las familias.

- Cuanto más extendido menos importante debe ser. Aunque para saber si es más importante un indicador que otro es preciso investigar sus repercusiones sobre la exclusión social. La gravedad de un indicador está asociado a una menor incidencia entre la población.
- Se han elegido indicadores extremos en los que su incidencia podría ser considerada como situación de exclusión social en cualquier parte del territorio.
- La medición también recoge hogares e individuos. Los datos se pueden dar por personas, multiplicando por el número de miembros. Ahora bien, un problema no resuelto es la predistribución de los ingresos dentro del hogar.
- Elaboración de códigos NUTS. La elaboración de una muestra de 3.500 hogares, de los cuales 2.500 están por debajo del umbral de pobreza.

1. Propuestas y políticas de actuación

Los resultados marcan una serie de campos en los que seguir profundizando:

1. Los problemas de exclusión social no son sólo monetarios. Es preciso la realización de más políticas activas y más acompañamiento social en empleo, educación, salud o vivienda. Puesto que no están bien resueltas.
2. Teórico. El trabajo comunitario debería implementarse, junto con la multiculturalidad del enfoque de intervención, puesto que los indicadores nos ponen en esta dirección.
 - La inmigración y su exclusión obligan a modificar las pautas de intervención, puesto que los perfiles han cambiado drásticamente. No se ha asumido esta transformación por parte de los sistemas de protección social.
 - La importancia del barrio o el entorno social son los factores que más influyen en la exclusión, junto con la existencia de parados en el hogar y la pertenencia a un grupo étnico específico.
3. Metodológico y de investigación. La propuesta es la aplicación a futuras investigaciones de carácter macro y micro.
 - A nivel macro se pretende la realización de más estudios nacionales que tengan en cuenta estos aspectos. Una de las propuestas que se plantean es lograr ampliar el consenso a los grupos de investigación participantes en la elaboración de indicadores. La ampliación debería abarcar al ámbito científico y las instituciones políticas. La elaboración de estudios a nivel macro desti-

nados a registrar de manera periódica la situación de exclusión en España y en diferentes marcos territoriales (comunidad autónoma, provincia y otra entidad). La propuesta de recogida periódica por parte de las instituciones competentes en la materia (INE).

- A nivel micro, la posibilidad de aplicarlos en pequeños estudios o estudios de caso. Surge la posibilidad de aplicarlo en trabajo social con individuos, familias o colectivos afectados por la exclusión social.
4. Posibilidad de estudiar y realizar un diagnóstico de la población que ha acudido a los servicios de protección social, o las diferencias entre el medio rural y el medio urbano. La Encuesta recoge estos aspectos y es necesario seguir estudiándolos.

2. En resumen

2.1. Temas de debate

- Valor de la *medición desde varias dimensiones e integrada*, superando la medición economicista monetaria hacia indicadores más sociales, relacionales y políticos.
- Valor del consenso entre varios grupos de investigación.
- Elección de indicadores extremos *universalizables* para cualquier territorio. La gravedad de un indicador está asociada a una menor incidencia entre la población (cuanta menor sea su frecuencia, mayor es su incidencia en la exclusión).
- La posibilidad de desarrollar este grupo de indicadores *por hogares y por individuos*.
- Indicadores *válidos* en el mundo científico internacional (códigos NUTS).

2.2. Propuestas

- Necesidad de *seguir profundizando* en indicadores no exclusivamente monetarios: empleo, educación, salud o vivienda.
- Los indicadores nos muestran la *necesidad de transformar la acción social* hacia un enfoque más comunitario, que incorpore el tema de la inmigración, etc.
- *Aplicación de estos indicadores en futuras investigaciones:*
 - Más estudios nacionales, pero también iniciar la aplicación de indicadores en estudios locales, autonómicos.
 - Ampliar el consenso científico.

- Ampliar la implicación pública (INE).
- Un ritmo regular y constante en esta línea de investigación.
- La posibilidad de aplicar en trabajo social con individuos, familias y comunidades, no sólo en hogares.
- Desarrollar más la explotación de la encuesta en aspectos como la población que acude a los servicios de protección social o diferencias entre medio urbano y rural.

En primer lugar, los objetivos planteados en el cuarto capítulo del VI Informe FOESSA fueron expuestos en este seminario de discusión y debate del capítulo. Se planteaba realizar un balance y análisis de los procesos y desarrollos de las políticas sociales en los últimos años. A partir del estudio de lo ocurrido se presentan los retos planteados por la situación descrita en los capítulos anteriores y se discuten las posibles propuestas de mejora.

El seminario se desarrolló siguiendo el esquema planteado en el capítulo, es decir, exponiendo por parte de los autores correspondientes y discutiendo individualmente cada uno de los sistemas:

- Empleo.
- Protección de rentas.
- Vivienda.
- Educación.
- Sanidad.
- Servicios sociales.

1. Empleo

En lo que respecta al empleo, no cabe duda de que se considera el instrumento más efectivo contra la exclusión y la pobreza. El análisis de la situación del empleo en la última década se centró en dos aspectos. Por un lado, se analizó la exclusión laboral, medida a través de la falta de acceso del hogar a ingresos procedentes del trabajo o del sistema de protección social, la falta de acceso de la persona de referencia activa del hogar a un empleo indefinido a tiempo completo o la situación de paro de todos los miembros activos del hogar, y, por el otro, la vulnerabilidad, entendida como el atrapa-

miento en la temporalidad. Se mostró que este último fenómeno es uno de los rasgos más relevantes en la evolución observada.

Dentro de este sistema se propuso como elemento fundamental la reducción de la precariedad en el empleo, evitando la temporalidad permanente. Sin embargo, no es sólo una cuestión del tipo de contrato. No tendría sentido sustituirlos por una sucesión de contratos indefinidos inestables, es decir, una serie con empleos «indefinidos» y despidos intercalados.

2. Protección de rentas

Este sistema durante estos años se ha ampliado. Sin embargo, esta aparente universalización no debería ocultar la fragmentación existente que hace que hogares o individuos con la misma situación de exclusión o vulnerabilidad tengan diferentes requisitos de acceso o niveles de protección.

Por otro lado, es un sistema fuertemente ligado a la participación laboral, puesto que las prestaciones por desempleo y las pensiones contributivas se han mostrado como los instrumentos con mayor peso. Al mismo tiempo, las pensiones no contributivas y las prestaciones de asistencia social, es decir, las prestaciones a priori diseñadas para luchar contra la pobreza parecen ser menos eficaces, ya que la pobreza es mayor en los hogares cuando las prestaciones son la principal fuente de ingresos.

Finalmente, cabe destacar que la creación de un sistema de garantía de rentas dignas se ha destacado en repetidas ocasiones como un objetivo en varios planes nacionales de inclusión social, pero no se ha establecido finalmente.

- Como propuestas en este apartado, podemos destacar:
- Coordinación de los programas de garantía de rentas de las CC. AA.
- Posibilidad de combinación de prestaciones y rentas para eliminar dependencia en prestaciones asistenciales.
- Coordinación con otros sistemas de política social.

3. Vivienda

La principal cuestión tratada en esta parte del seminario fue el papel de las políticas para transformar situaciones de exclusión residencial. Sin embargo, el análisis de estas políticas es difícil porque intervienen todas las administraciones. Esta múltiple intervención provoca además una gran diversidad que desemboca en desigualdades territoriales.

Respecto a las políticas realizadas en este periodo, cabe destacar que han reforzado el modelo existente de vivienda basado en la propiedad de manera que impide que algunos

grupos resuelvan sus problemas de alojamiento de manera autónoma. Además y fundamentalmente, la política de vivienda se ha considerado una política de carácter económico por su influencia en el crecimiento del PIB. Asimismo, se ha comprobado la existencia de un alto grado de dependencia de los intereses urbanísticos con un abandono de la ciudad ya existente. Por último, el fuerte nivel de endeudamiento de los hogares debido a la compra de la vivienda está afectando duramente a su posible situación de vulnerabilidad.

La principal propuesta que surgió fue la necesidad de un cambio estructural que parta de la consideración de la vivienda como una necesidad social básica.

4. Educación

Se realizó un estudio diferenciado de *excluidos y vulnerables*. Es decir, por un lado, quienes no tienen estudios si son mayores o quienes tienen problemas de abandono o falta de continuidad si son jóvenes o niños. Por el otro, dentro de la vulnerabilidad se recogen aquellos jóvenes que abandonan sin graduarse y no se incorporan en el curso siguiente.

Se destacó el proceso de extensión de la duración extendida de la educación obligatoria. Este fenómeno aumenta el nivel formativo de la población aunque las desigualdades relativas se mantienen.

Otro hecho característico de la educación en España durante el periodo considerado es el grado de descentralización experimentado que se ha traducido en la aparición de desigualdades en los niveles de gasto y en las acciones adoptadas.

Por último, parece difícil determinar las mejores políticas, ya que acciones muy diferentes han conseguido los mismos resultados y viceversa. Este hecho puede estar motivado por algunos factores exógenos que parecen influir más que las políticas adoptadas.

5. Sanidad

La discusión relativa al Sistema Nacional de Salud se centró en su impacto sobre la exclusión.

Se ha constatado un relativo éxito en este periodo debido a la ampliación del acceso aunque sigue habiendo excluidos. Además, se ha mostrado como uno de los sistemas más eficientes en el contexto europeo. Por último, se ha observado en este periodo un proceso de transferencia de los usuarios a seguros privados, hecho que provoca la falta de legitimidad del sistema público.

Las principales propuestas relativas a la sanidad fueron:

- La expansión de la población cubierta.
 - El reequilibrio del sistema para dar más peso a la atención primaria.
 - El desarrollo de áreas poco atendidas como la salud mental.

- La reducción de las desigualdades territoriales en salud.
- La coordinación entre los diferentes sistemas de salud.
- La coordinación con otros sistemas de políticas sociales.

6. Servicios sociales

Entre las políticas analizadas destaca el hecho derivado de ser una competencia exclusiva de las CC.AA. Entre los principales problemas manifestados y discutidos en el seminario se encontraban:

- La existencia de importantes carencias en el catálogo de servicios.
- La exclusión de ciertos grupos sociales, como, por ejemplo, la clase media, hecho que causa la falta de legitimidad del sistema y la consideración de los servicios sociales como servicios únicamente dirigidos a personas excluidas.
- La existencia de importantes disparidades territoriales, fruto del carácter discrecional de la mayoría de estos servicios por parte de la Administración.

Las propuestas realizadas respecto a los servicios sociales se centraron en la extensión de la cobertura, la coordinación territorial entre las distintas administraciones y la coordinación con otros servicios

No podríamos terminar este relato sin recoger un conjunto de propuestas generales fruto del debate. En primer lugar, el nivel de gasto en políticas sociales debería aumentar y ser similar a los niveles de los países de nuestro entorno. Además, consideramos que se hace necesaria una mayor coordinación institucional, tanto vertical como horizontal, entre los diferentes niveles de la Administración (Central, Autonómica y Local) y los diferentes servicios de política social y el resto de las instituciones.

7. En resumen

7.1. Empleo

Considerado tradicionalmente el instrumento más efectivo. Aspectos considerados:

- Exclusión laboral.
- Calidad del empleo.

Propuestas:

- Reducir precariedad.

- Temporalidad permanente.
- Contratos indefinidos inestables.

7.2. Protección de rentas

- Aparente universalidad.
- Sistema de fragmentado y vinculado a la participación laboral.
- Garantía de rentas dignas: objetivo repetido en varios planes nacionales de inclusión social.

Propuestas:

- Coordinación de los programas de garantía de rentas de las CC. AA.
 - Posibilidad de combinación de prestaciones y rentas para eliminar dependencia en prestaciones asistenciales.
 - Coordinación con otros sistemas de política social.

7.3. Vivienda

- Principal cuestión: papel de las políticas para transformar situaciones de exclusión residencial.
- Gran dificultad: intervienen todas las administraciones.
- Gran diversidad: desigualdades territoriales.
- Las políticas realizadas:
 - Refuerzan el modelo existente de vivienda.
 - Se ha considerado una política económica.
 - Dependencia de los intereses urbanísticos.
 - Abandono de la ciudad existente.

Propuesta:

- Se hace necesario un cambio estructural que parta de la consideración de la vivienda como una necesidad social básica.

7.4. Educación

- Análisis de *excluidos* y *vulnerables*.
- Duración extendida de la educación obligatoria: aumento del nivel educativo aunque las desigualdades relativas se mantienen.

- Descentralización: desigualdades en gasto y acciones.
- Mejora la escolarización aunque no la tasa de graduación.
- Difícil elección de las mejores políticas.
- Factores exógenos parecen influir más que las políticas adoptadas.

7.5. Sanidad

- Impacto del SNS sobre la exclusión.
- Relativo éxito: ampliación del acceso *sigue habiendo excluidos*.
- Uno de los sistemas más eficaces en el contexto europeo.
- Transferencia a seguros privados: falta de legitimidad.

Propuestas:

- Expansión de la población cubierta.
- Reequilibrio del sistema para dar más peso a la atención primaria.
- Desarrollo de áreas poco atendidas como la salud mental.
- Reducción desigualdades en salud.
- Coordinación entre los diferentes sistemas de salud.
- Coordinación con otros sistemas de políticas sociales.

7.6. Servicios sociales

Competencia exclusiva de las CC. AA. Principales problemas:

- Carencias en el catálogo.
- Exclusiones.
- Disparidades territoriales.

Propuestas:

- Extensión de la cobertura.
- Coordinación territorial.
- Coordinación con otros servicios.

7.7. Propuestas generales

- Niveles de gasto en políticas sociales similares a los países de nuestro entorno.
- Coordinación institucional: vertical y horizontal.

El seminario centra su atención en lo que el Informe denomina los «actores sociales» y, casi en exclusiva, en el Tercer Sector. Interesa el rol que ha de jugar este actor en la lucha contra la exclusión social, el desarrollo social y el bienestar de los ciudadanos. Los asistentes del seminario creen que el Tercer Sector debe tener un papel protagonista y que debe desempeñarse con actividad e independencia. Molesta en particular eso que el VI Informe denomina como la creciente «prevalencia de la esfera de la producción sobre la esfera de la acción» (490 y ss.) y el consiguiente olvido de la reivindicación, la promoción comunitaria, la prevención, la creación de opinión y la sensibilización social, etc.

Consideración especial merece la identificación de ese bien que, en opinión de los presentes, es (o debe ser) la columna vertebral del Tercer Sector: la participación. Este actor social es un canal de participación social para socios, voluntarios, trabajadores, filántropos y simpatizantes, también para los propios afectados y usuarios (asunto que tiende a olvidarse). La sola participación —se dirá— es ya parte de la solución de los males que aquejan a muchos de los sujetos con los que se trabaja, que, gracias a ella, se «sienten personas». Es más, la participación se erige, antes que en remedio, en dique de prevención de males venideros.

Esta vindicación de la participación viene acompañada de una advertencia: la participación requiere de cierta preparación, pues necesita de capacidades, habilidades, virtudes, disposiciones, etc., que no siempre están presentes, en los afectados y usuarios, en los voluntarios, en los profesionales, en los ciudadanos, etc. Si se desea que sea algo más que escuchar a la gente y acercarse a ella con respeto y si se desea, en consecuencia, que la participación tenga que ver con la deliberación colectiva o la toma de decisiones, deberá trabajarse en este sentido.

El seminario llega a producir una interpretación de estas dificultades que se articula sobre tres ejes: 1) los vicios de una mala relación con el Estado; 2) la dificultad que

tiene el Tercer Sector para erigirse en actor sólido e influyente, y 3) las deficientes políticas públicas y las enormes carencias de un sistema público, el de servicios sociales, que se halla poco consolidado y muy fragmentado.

Junto a ello, emergen algunos apuntes autocríticos: las entidades, hijas del bienestar y de su tiempo, se han acomodado; no propician la participación de los voluntarios y beneficiarios; se han vuelto menos democráticas; concentran su esfuerzo reivindicativo en conseguir más dinero público; su orientación hacia la gestión de servicios ha hecho de ellas cuerpos jerárquicos, en los que predomina la visión técnica de las cosas, sin espacios para que la gente «haga parte», etc.

El seminario toma en consideración también un último apunte crítico. El Tercer Sector —se dice— no acaba de encontrar su legitimidad en el seno de una sociedad que no siempre comparte su filosofía y sus valores, si es que llega a comprenderlos. Se trata de un sector que, excepto en alguna de sus ramas (cooperación al desarrollo, incapacidad), no acaba de afirmarse frente a una sociedad que «va por detrás», recelosa de lo desconocido o temerosa sin medida por la inseguridad pública, que responsabiliza de muchos males sociales o de la fortuna a las personas que los padecen, no se muestra suficientemente solidaria, no es capaz de imaginar o sentir como propio el sufrimiento ajeno, etc. ¿Por qué resulta de este modo? ¿Por qué razón el Tercer Sector se muestra tan poco influyente? ¿Qué le daría mayor legitimidad, un énfasis mayor en sus valores, una más amplia base social, una mayor capacidad de movilización social?

La conclusión de estas notas críticas es, en cualquier caso, que el Tercer Sector —como señaló uno de los integrantes del seminario— debe «repensarse» a sí mismo.

Nos extendemos a continuación en el análisis en tres partes que de los males del Tercer Sector se hizo en el seminario.

Una parte de las dificultades con que se encuentra el Tercer Sector para desempeñar el rol que desea y cree apropiado nace de los vicios de una mala relación con el «actor institucional», esto es, con el Estado. Se constata una creencia ampliamente compartida en que dicha relación está fundada sobre principios, prácticas y expectativas que son equivocados, y, entre ellos, los que siguen:

1. La idea de que el Tercer Sector es un mero instrumento o medio que utilizan las políticas públicas para la consecución de unos fines estandarizados y prefijados; la presunción asociada de que, como puros medios: 1) tienen poco que decir sobre los fines, valores y objetivos, y 2) son perfectamente sustituibles o intercambiables por cualesquiera otros.
2. La práctica, extendida, de usar las entidades del Tercer Sector para fines particularistas y usos partidistas; la difusa realidad, pues, de la connivencia y el patronazgo.
3. El recurso creciente a la contratación administrativa frente a la subvención. Alguna voz de entre los presentes alerta sobre la «trampa de la concertación»,

tan atractiva, por la estabilidad de recursos monetarios que asegura, como creadora de servidumbres. Con el contrato, pierden las entidades del Tercer Sector libertad; traicionan su identidad; se ven obligadas a conducirse de un modo predeterminado por otros.

4. La falta completa de interés, por parte de las autoridades públicas, en evaluar el impacto de los proyectos que financian y la sensación consiguiente, muy desmoralizadora, de que lo único que importa, en todo este negocio, es poder acreditar ante la opinión pública que «se está haciendo mucho» o que «se colabora estrechamente con el Tercer Sector». Se menciona también, con reprobación, otro de sus intereses: que no se generen problemas, que estos no salten a los medios de comunicación, que todo fluya pacífica y silenciosamente.

La segunda explicación de por qué el Tercer Sector no acaba de desempeñar el papel anhelado pasa por la dificultad que tiene para erigirse en un actor sólido e influyente. Se plantea de inmediato la comparación con lo que ocurre en ciertas ramas de la producción económica, tales como la ganadería o la minería. Aun tratándose de actividades muy subvencionadas, sus protagonistas se alzan con voz propia y, gracias a su reivindicación, son tenidos en cuenta, pues son capaces, a diferencia del Tercer Sector, de «intimidar». Son tenidos, desde luego, como «sectores estratégicos» e importantes para la economía de un país, consideración de la que no se beneficia —y esta puede ser la gran diferencia— la actividad social del Tercer Sector: si mañana —se dirá— muchas de sus entidades «cierran» y dejan de hacer su trabajo, «no pasa nada». En este campo no suele —y este es un error que el seminario toma como grave— hacerse el cálculo del coste económico de la «no política social» (ya no sólo el coste moral, ya no sólo el coste en términos de justicia o cohesión sociales).

La clave reside en lo muy desarticulado que está el Tercer Sector, tanto en términos de capacidad organizativa y coordinación de sus acciones como en lo que hace a su capacidad para ofrecer alternativas, elevar propuestas, crear opinión, generar debate, liderar procesos de cambio, etc. Allí donde no se da esa desarticulación, la dependencia económica no es un problema; su coste es al menos menor: los actores no pierden su identidad y no se ven obligados a grandes renunciaciones; pueden mostrarse reivindicativos, pues saben que su existencia no pende de un hilo, etc.

La tercera explicación que se ofrece en el seminario es aquella que apunta a las deficiencias de las políticas públicas y a las enormes carencias del sistema público de servicios sociales. Se señalan las que siguen:

1. Las políticas públicas están más orientadas al remedio y la intervención una vez consumado el mal que a su prevención y a la capacitación de las per-

sonas; no parecen comprender que, junto a la pobreza económica, hay una pobreza de recursos personales, una incapacidad para gestionar el conflicto, los sentimientos, etc. La transversalidad, flexibilidad y coordinación que requeriría este enfoque alternativo, por lo demás, resulta imposible en el marco político y administrativo actual, pues sus programas son muy especializados y compartimentados (en función de competencias políticas y responsabilidades administrativas). La atención excesiva al empleo de muchos de estos programas tampoco favorece esa prevención y capacitación que se consideran deseables.

2. Se constata una falta grave de coordinación de las actuaciones, de las públicas entre sí, y de estas con las privadas. Alguno de los asistentes lo el Método Abierto de Coordinación, impulsado por la Comisión Europea: «Instaura, por lo menos, una exigencia de coordinación». En un país con un modelo autonómico como el nuestro y en donde la coordinación se vuelve tan difícil, incluso en el ámbito local y entre secciones de una misma organización, la coordinación se vuelve un imperativo de orden mayor.
3. El sistema público de servicios sociales presenta carencias importantes: no tiene bien asentada una cartera de prestaciones, se halla muy fragmentado (son muchos los actores públicos que intervienen en él y son muchas las funciones que quedan repartidas entre varias administraciones), hay desigualdades entre autonomías y municipios, está lleno de incertidumbres y vive en un cambio continuo de criterios, programas y expectativas, está regulado por leyes que trazan directrices demasiado generales, etc. En un escenario tal de desgobierno y descoordinación, el Tercer Sector encuentra difícil desempeñar el papel que quisiera.

En lo que hace a las estrategias y políticas alternativas, se presentan algunas sugerencias. Poco se dice sobre cómo superar la servidumbre que crea la dependencia financiera del Estado. Una voz se alza, sin embargo, para señalar que la respuesta no puede ser buscar la independencia a toda costa, pues resulta obvio —a su entender— que esta no va a ser posible, por ejemplo, para muchas entidades pequeñas que trabajan en el ámbito local. Igualmente, se apunta que la tensión y el conflicto entre la gestión, de un lado, y la reivindicación, la acción, la concienciación, etc., de otro, puede aliviarse con un proceso de diferenciación: las entidades deberán especializarse en una u otra de esas dos funciones. No todas —se dirá— tienen por qué hacerlo todo.

En relación con la falta de interés que muestran los gobiernos por la evaluación del impacto de los programas sociales, se sugiere que se haga llegar a la Agencia Nacional de Evaluación la oportunidad y conveniencia de que someta a evaluación uno o dos de esos programas.

Una de las grandes soluciones que se avanza es la institucionalización y vertebración del Tercer Sector en redes. Hay en ello un gran acuerdo. Se aprecia el liderazgo y la

inversión de algunas de las grandes entidades de este país y se las anima a que sigan con ello. Las pequeñas y medianas organizaciones —se dice— deben sumarse a estos esfuerzos de coordinación y representación, pues el futuro del Tercer Sector pasa por ahí.

El Tercer Sector, por otra parte, debe promover un cambio de la filosofía de las políticas públicas a favor de la prevención, el trabajo sobre el área de la vulnerabilidad, la transversalidad, lo comunitario, etc. Se esforzará por conseguir que quede asentada una cartera de servicios sociales que determine una lista de prestaciones estables y a las que se obliga el Estado (con el correspondiente derecho ciudadano a ellas). Promoverá la participación de las personas excluidas en sus organizaciones y en la sociedad y generará, para el conjunto de la población, procesos de democracia participativa y oportunidades para el compromiso cívico.

Hacia el final del seminario vienen a manifestarse algunas voces esperanzadas. Son las de quienes aseguran que las cosas se pueden ir haciendo, poco a poco; que la participación «es posible»; que hay empeños que salen bien; que en ocasiones se trata tan sólo de saber esperar el momento.

1. En resumen

1.1. Actores sociales

- Papel protagonista del Tercer Sector: con actividad e independencia.
- Olvido de la reivindicación, la promoción comunitaria, la prevención, la creación de opinión y la sensibilización social.
- La relevancia de la *participación*: parte de la solución y dique de la prevención. Necesidad de formarse y trabajarse la participación.
- *Objetivo*: encontrar su *legitimidad* e influencia en la sociedad (no comparte o comprende). «Va por detrás» ¿Por qué?
- *Déficits externos*: los vicios de una mala relación con el Estado, la dificultad del Tercer Sector para erigirse en actor sólido e influyente, las deficientes políticas públicas y las enormes carencias de un sistema público.
- *Autocríticas-déficits internos*: entidades acomodadas, escasa o nula promoción de participación en los agentes, objetivo focalizado en recaudar fondos, cuerpos jerárquicos —más que lugares donde las personas «hagan parte», etc.
- *Estrategias y políticas alternativas*:
 - Fuerte servidumbre de la dependencia financiera pública, especialmente en entidades locales o pequeñas.
 - Tensión entre gestión y reivindicación-acción-concienciación. Especialización en uno de esos dos ámbitos.

- Elevar a la Agencia Nacional de Evaluación la oportunidad y *conveniencia de evaluar las acciones*.
- *Institucionalizar y vertebrar el TS en redes.*
- *Promover un cambio de la filosofía de políticas públicas:*
 - A favor de la prevención, el trabajo sobre el área de la vulnerabilidad, la transversalidad, lo comunitario, etc.
 - Cartera de prestaciones sociales estables por derecho ciudadano.
 - Participación de persona excluidas.

Capital social y capital simbólico como factores de exclusión y desarrollo social

Someramente, las cuestiones tratadas en el seminario versaron principalmente sobre:

- La importancia de la familia y el trabajo como ejes estructuradores de la vida social.
- El problema del asociacionismo y las necesidades de espacios nuevos de sociabilidad.
- Así como el desarrollo de discursos narrativos adecuados a las experiencias sociales de los vulnerables, especialmente los jóvenes, los más mayores, las mujeres y los inmigrantes que les ayuden a configurarse como sujetos sociales activos en defensa de sus intereses en la arena política.

Tras una afirmación clara de la importancia de familias fuertes para la lucha contra la exclusión social, la problemática asociativa abrió el debate y fue el principal vehículo para la transmisión de las experiencias de los miembros del seminario.

El debate se centró en la necesidad de abordar desde las organizaciones de la sociedad civil el desarrollo de espacios de sociabilidad locales que inserten:

- En primer lugar, a los niños, como forma de educarlos para el desarrollo de habilidades básicas para su vida adulta, como es la organización y desarrollo de identidades, intereses y objetivos comunes, así como en la democracia a partir de las relaciones sociales de proximidad.
- En segundo lugar, a los más excluidos, que sin herramientas para poder generar sus propios recursos, necesitan del encuentro voluntario de aquellos que están mejor situados estructuralmente y organizados en las asociaciones cívicas y del

Tercer Sector para que rompan las barreras sociales que les niegan oportunidades para su reinserción.

- En tercer lugar, a los que están solos, o experimentan tiempos de soledad y aislamiento social, devenidos de estrategias de supervivencia que reducen su entorno de relaciones sociales ante riesgos producidos por situaciones de crisis labores, económicas o familiares.
- En cuarto lugar, a los sectores sociales vulnerables en el mercado de trabajo —factor de exclusión central en la actualidad— que necesitan de unos discursos o narrativas que sean capaces de contar su experiencia de precariedad y dificultad de inserción social, de intereses comunes contra la debilidad estructural que experimentan. De tal modo que puedan organizarse y generar sus propios modos de defensa colectiva de sus intereses en la vida política, participando plenamente como parte de actores sociales que se defienden a sí mismos.

Con las experiencias aportadas, quedaba constancia de que los miembros del Tercer Sector ya están desarrollando, a pie de calle, labores y tareas capaces de generar espacios de sociabilidad para:

- Los más excluidos, los que están solos y de asociación de los niños.

Para ello, a veces, se recupera la calle para los vecinos y para el juego de los niños y mayores, o se transforma el ambiente, se crean o recuperan lugares de referencia y encuentro, se establecen pautas y lugares de encuentro entre el voluntariado y el excluido, o el voluntariado y los profesionales del sector salen a la calle, al encuentro. Y, así, se han ido desarrollando cientos de estrategias locales que superan las barreras que aíslan a unos y a otros, creando espacios nuevos de religación social.

Aunque se apunta con rotundidad en varias intervenciones del seminario que todavía queda mucho por hacer en este sentido. Para lo cual, es necesario el desarrollo de sinergias o alianzas entre las diversas instituciones preocupadas por la exclusión en cada lugar, en cada barrio, en cada pueblo y ciudad. Pues se observó durante el seminario que la lucha contra la exclusión es, especialmente, una lucha local, una pelea que se dirime calle a calle, barrio a barrio. Es en los barrios, en las calles, donde los vínculos necesitan fortalecerse estructuralmente a través de un tejido asociativo plural, abierto a todas las sensibilidades que permita el encuentro, la colaboración la ayuda de unos a otros.

Sin embargo, al final del seminario, quedó la sensación de que miramos tanto al más excluido que todavía nos olvidamos de los vulnerables, de ese enorme conjunto de población al que muchos de la sociedad civil pertenecen pero que no tiene su lugar en las políticas sociales ni en los planes de las asociaciones cívicas. Veámos en el seminario que la perspectiva que tenemos —nos referimos a la sociedad civil que somos todos— sobre la exclusión social necesita todavía avanzar.

Se necesita una mirada que no busque el propio mantenimiento de las organizaciones existentes, un punto de vista que asuma que el espacio de la sociabilidad es dinámico. De modo que las organizaciones, el voluntariado, los miembros de esta sociedad civil asuman que necesitan adaptarse a los retos que las formas de estructuración social en transformación permanente le ponen delante. Y hoy en día, veíamos en el seminario, eso significa algo muy importante. Esto es: que en la situación actual y ante las tendencias que experimenta la sociedad española, las organizaciones del Tercer Sector, de voluntariado, puede ser que necesiten adaptarse no para sobrevivir al cambio, sino para ser el germen de una nueva sociedad civil en la que sea posible la participación de los vulnerables desde su propio discurso y experiencia social, para que puedan luchar por ocupar posiciones dignas en las estructuras sociales, para que puedan participar como ciudadanos de pleno derecho. Y, de ese modo, transformar las estructuras que hoy los sitúan en los márgenes del sistema social.

1. En resumen

1. La importancia de *la familia y el trabajo* como ejes estructuradores de la vida social.
2. El problema del *asociacionismo* y las necesidades de *espacios nuevos de sociabilidad*.
3. El desarrollo de discursos narrativos adecuados a las experiencias sociales de los vulnerables para configurarse como *sujetos sociales activos* en defensa de sus intereses en la arena política.
 - *Crear espacios de sociabilidad local en menores, los más excluidos, los que están solos y personas vulnerables en el empleo.*
 - *Mejorar el papel del voluntariado* como agente activo no sólo en la intervención, sino en la construcción de la acción.

Durante cerca de dos horas, los y las participantes del Seminario 7 estuvimos reflexionando y debatiendo en torno al texto de la comunicación. El esquema que seguimos fue el siguiente:

Aspectos más importantes que se abordaron a lo largo del seminario y que se quieren resaltar:

- Qué elementos estructurales, fundamentales y de proceso deberían orientar la acción estratégica
- Qué políticas deben implementarse a medio y largo plazo.

1. Asuntos que han centrado el debate y aspectos que hemos constatado

- El aumento de los flujos migratorios sobre todo en los años de 2000 a 2008 ha transformado la realidad social de las ciudades y pueblos.
- La gestión cotidiana de las necesidades y retos que plantea una sociedad con cerca de un 11% de población inmigrante, como es el caso de la española, requiere perspectiva histórica, sentido de proceso y mirada holística.
- Las actuaciones tanto de las distintas administraciones, de una parte, y de las entidades del Tercer Sector, por otra, han adolecido de estos tres elementos (perspectiva histórica, mirada holística y sentido de proceso) por causas distintas. En el caso de las distintas administraciones nos encontramos con lo siguiente:

- *El gobierno del Estado* ha adoptado posturas erráticas a la hora de gestionar la política migratoria en el ámbito de sus competencias. Esto ha sido especialmente cierto en ámbitos tan sensibles como la reagrupación familiar, los procesos de regularización (normalización), las políticas de retorno (más o menos voluntario) o las políticas de contratación de trabajadores extranjeros. A todo ello hay que añadir el factor de las políticas de la UE, que incide tanto en políticas de control y represión de la inmigración irregular (FRONTEX) como en las políticas laborales (Blue card, migración circular) en las de integración (reagrupación familiar).
- *En el ámbito de las comunidades autónomas y las administraciones locales*, con competencias en ámbitos relacionados con la integración (sanidad, educación, vivienda, empleo, servicios sociales), se advierte cómo no están siendo lo suficientemente ágiles a la hora de adaptar sus estructuras y servicios a las necesidades que plantean los nuevos usuarios inmigrantes y las demandas que surgen de unas sociedades que se han visto renovadas con gentes de procedencias y referencias diversas y con cosmovisiones también diversas. El cortoplacismo, las claves electoralistas, la competitividad entre administración autonómica y local por la titularidad y la gestión de las competencias y las tentaciones privatizadoras en la gestión de determinados servicios perjudican claramente a los usuarios inmigrantes, juegan en contra de una efectiva integración de cara a conseguir sociedades interculturales sanas y saneadas, y pueden ser germen de conflicto social, como ya lo están siendo.
- *En el ámbito de las entidades del Tercer Sector que intervienen con población inmigrante*, el trabajo que vienen realizando se encuentra con obstáculos provenientes de una excesiva dependencia de fondos públicos que indudablemente influye en los programas y proyectos que desarrollan. Unido a lo anterior se encuentra la escasez de fondos propios. Si a ello se añade la falta de articulación y coordinación entre estas entidades a la hora de realizar sus intervenciones y también a la hora de plantear sus exigencias políticas, no resultará de extrañar el debate que se está produciendo en muchas de ellas acerca de la fidelidad a su identidad, sus prioridades estratégicas, y el equilibrio entre lo deseable y lo posible, entre la autonomía y el clientelismo... La realidad de la mayor parte de los y las trabajadoras del TSM que intervienen con población inmigrante es la de desbordamiento ante las necesidades existentes y la falta de recursos.

2. El diagnóstico de la situación actual que realizamos

En el contexto de crisis actual en el que se está destruyendo empleo, que es, junto a la vivienda y la familia, uno de los factores claves en la integración de los inmigrantes,

existe un riesgo cierto de que un número importante de los inmigrantes que se encuentran en España vean acentuada su situación de vulnerabilidad y entren en situación de exclusión social. La inaccesibilidad práctica de muchos de ellos a los recursos existentes en sanidad, educación y servicios sociales por ser insuficientes y/o inadecuados en muchos casos, y la afluencia de mayor número de población autóctona golpeada por la crisis en la competencia por el acceso a dichos recursos junto con la población inmigrante pueden generar situaciones de conflicto si no se media de modo inteligente y adecuado.

Las prioridades que el gobierno desarrolla actualmente en materia de política migratoria son confusas y equivocadas y no ayudan a la integración. No existe un concepto claro de lo que se entiende por retorno, no se está considerando adecuadamente la importancia que tiene la reagrupación familiar. Se antoja inadecuado el «cerrojazo» a futuros procesos de regularización cuando entendemos que ha sido una de las medidas más acertadas para prevenir la exclusión social y que además ha revitalizado la economía del país.

3. Medidas políticas que planteamos para avanzar

3.1. No hay integración sin participación política

Es esencial para la mejor integración y articulación social que se apueste por la participación política de los inmigrantes en los procesos electorales municipales y autonómicos, así como en los comicios estatales.

3.2. No hay integración si no se tiene en cuenta a la familia del inmigrante

Es fundamental para lograr la construcción de una sociedad intercultural sana y saneada apostar por políticas de reagrupación de los familiares con el inmigrante que se encuentre asentado en nuestro país. Una exitosa reagrupación disminuye los índices de vulnerabilidad, permite la creación de redes familiares de apoyo y solidaridad y mejora el ánimo y la autoestima del inmigrante por cuanto considera consolidado su proyecto migratorio.

3.3. La interculturalidad se gesta en los vecindarios

Es necesario focalizar los esfuerzos en la potenciación de los espacios locales como ámbitos de relación, apostar por la habitabilidad de los espacios ba-

riales, con la adecuada dotación de servicios públicos, implementando herramientas y recursos de mediación intercultural, apostando por una visión no economicista de los espacios de las ciudades y pueblos, interviniendo comunitariamente.

Es necesario apostar por una vivienda pública asequible para la demanda existente. También es preciso que la rehabilitación de los espacios urbanos deprimidos se realice desde la perspectiva de la habitabilidad y no desde la estética o economicista.

3.4. Sanidad, educación, servicios sociales más accesibles

Se deben adaptar estos servicios a la cantidad y «calidad» de la demanda existente, invirtiendo los recursos necesarios en formación de profesionales, en la habilitación de espacios y medios, siempre teniendo en cuenta que la integración es un proceso.

3.5. El empleo, elemento esencial en todo proceso de integración

Es necesaria otra gestión distinta de los flujos migratorios laborales. Es esencial favorecer la permeabilidad laboral entre sectores productivos y promover empleo estable y de calidad. Para ello se deberá facilitar y agilizar la convalidación de títulos académicos. Es esencial evitar la mayor precariedad laboral que tienen los inmigrantes respecto a los autóctonos y evitar el aumento de los índices de economía sumergida (sobre todo en tiempos de crisis) mediante procesos que contribuyan a hacer aflorar situaciones de irregularidad.

3.6. Es necesaria una mayor coordinación de las distintas administraciones que intervienen en la política migratoria

Para crear «una cultura común», protocolos y prácticas comunes, aprovechar sinergias y aprender de los errores cometidos. Es necesario que desde las mismas administraciones se dé más peso y credibilidad a planes como el PECEI, que resultaron de procesos de diálogo entre administraciones y servicios sociales.

4. En resumen

4.1. Aspectos del debate y constataciones

- El aumento de flujos migratorios *ha transformado la realidad social*.
- *La gestión de las necesidades y retos exige perspectiva histórica, sentido de proceso y mirada holística.*
- Actuaciones sociales con *dificultades*:
 - Un gobierno que adopta posturas erráticas al gestionar la política migratoria en el ámbito de sus competencias (regularización, reagrupación, retornos o contratación de trabajadores).
 - Además, políticas de UE de control y represión de la inmigración irregular, déficits en políticas laborales y en integración.
 - Falta de agilidad en la aplicación de políticas en CC. AA. y administraciones locales.
 - En el ámbito del TS, excesiva dependencia de fondos públicos y falta de articulación y coordinación, y desbordamiento por falta de adecuación entre necesidades y recursos.

4.2. Diagnóstico de la situación actual

- Contexto de crisis: *aumenta la vulnerabilidad y el riesgo de exclusión de los inmigrantes.*
- Prioridades del gobierno confusas, equivocadas y no ayudan a la integración.

4.3. Medidas políticas... para avanzar

- No hay integración sin participación política.
- La interculturalidad se gesta en los vecindarios.
- Sanidad, educación, servicios sociales más accesibles.
- El empleo, elemento esencial en todo proceso de integración.
- Es necesaria una mayor coordinación de las distintas administraciones que intervienen en la política migratoria.

1. Es importante resaltar la idea de que no es lo mismo el crecimiento económico y el desarrollo.
 - El Informe aporta una visión amplia del desarrollo e introduce elementos que desde la perspectiva de las ONG hasta ahora no se habían visto —habitualmente se centran en la cooperación al desarrollo—. Por eso puede parecer que el Informe es más benévolo con su análisis que lo que suelen ser los de las ONG.
 - Es necesario incorporar en el debate estas nuevas perspectivas. España debería plantearse exportar derechos.
2. Se echa en falta profundizar en aspectos económicos en los que España tiene influencia internacional y generan impacto negativo en el desarrollo.
 - La producción de armas y comercio desde España. España es el sexto exportador de armas a nivel mundial.
 - Trata de personas.
 - Trabajo infantil. Hay derechos que empresas españolas respetan internamente pero no externamente.
 - Economía informal.
3. El Informe se ha realizado antes de que se haya visibilizado la crisis, por lo que hay algunos elementos que es importante contextualizar ahora.
 - Hasta ahora el elemento de desarrollo exterior —cooperación...— estaba asociado al del desarrollo; la cooperación se centraba en temas o áreas geo-

gráficas con intereses de las empresas españolas. Ahora entra el elemento seguridad, que tiene más incidencia que el económico.

- La resolución de la actual crisis se engarza en el problema de seguridad del propio sistema, y por tanto fuerza los cambios económicos —como pasó en la crisis del 68.
4. Cualquier propuesta para el desarrollo y para la resolución del modelo actual pasa por una opción ética.
- El problema es que se ha producido una fuerte desmovilización de la sociedad civil, lo que impide la presión social (ojo, en este punto se produce un debate entre los que creen que son las masas las que fuerzan y los que dicen que los cambios siempre han surgido de grupos pequeños muy organizados que acaban poniendo en agenda los temas, a los que se suma el resto).
 - Si no hay opción ética, no puede haber solución técnica.

La pobreza en el mundo no está al margen de los elementos globales. Por tanto, es imposible asociar el desarrollo exclusivamente al crecimiento económico.

1. Propuestas

1. La coyuntura permite el desarrollo de acciones. La próximas cumbres multilaterales van a definir los cambios en el modelo económico y de relaciones; puede ser un ajuste del sistema financiero y mantener lo mismo o producir cambios que pueden llegar a ser profundos. En esta situación es posible hacer propuestas, pero han de ser claras y rápido.
 - ¿Sería posible enganchar la dinámica del VI FOESSA y que los grupos profundizasen un poco más para hacer algunas propuestas concretas en algunos de los aspectos referidos en el Informe?

2. En resumen

- No es lo mismo crecimiento económico que *desarrollo*: necesidad de incorporar al debate nuevas perspectivas. «Exportar derechos» desde España.
- Profundizar en aspectos económicos en los que España tiene influencia internacional:

- Producción de armas (España es sexto exportador) y comercio.
 - Trata de personas.
 - Trabajo infantil.
 - Economía informal.
- El Informe se ha realizado antes del impacto de la crisis, y ahora hay que *recontextualizar* elementos como la *cooperación* que antes se centraban más en lo económico y donde ahora tiene más incidencia el aspecto de seguridad; o la necesidad de un cambio estructural de lo económico.
 - Cualquier propuesta de desarrollo pasa por una *opción ética*:
 - Fuerte desmovilización de la sociedad civil que impide la presión social.
 - Si no hay opción ética, no puede haber solución técnica.
 - No se puede asociar el desarrollo exclusivamente a lo económico.

4

Conclusiones y propuestas

1. Los nudos del desarrollo social

Antes de la clausura de este congreso, desde la Fundación FOESSA, en su campo y competencia, y desde Cáritas, en su acción y compromiso, deseamos expresar nuestro respaldo a lo que Informe, Congreso, Seminarios y Conclusiones significan. A lo que dicen y a lo que indican que se debe hacer. Respaldamos esos contenidos y nos comprometemos a su puesta en marcha.

En este objetivo estaremos guiados únicamente por la voluntad de *recuperar la idea de la igualdad de acceso a los derechos sociales basada en la dignidad de toda y cada una de las personas.*

Esta es la base de una «redistribución en solidaridad» de posibilidades, oportunidades y recursos que sustenten el pleno uso y disfrute de las necesidades humanas de manera integral. Me refiero a la voluntad de promover el pleno acceso de todos a los derechos sociales en la misma proporción, al menos, que señalan los indicadores de privación y, especialmente, los indicadores de exclusión.

No se sostiene un modelo de bienestar entendido sólo como crecimiento económico, ni es de recibo un proceso de crecimiento económico sin distribución. Tampoco pobreza y exclusión pueden ser elementos que se queden al margen de las opciones y decisiones que adoptemos en nuestras sociedades.

Una sociedad con un 19,5% de personas bajo el umbral de riesgo de pobreza, o con un 3,9% de pobreza severa, una sociedad con un 17,2% de hogares en situación de exclusión, o con un 5,3% de exclusión severa, debe considerar estas situaciones como retos ineludibles de su propio modelo de sociedad.

Y entre las muchas propuestas que plantea un trabajo tan complejo y amplio como el realizado, vamos a destacar algunos aspectos que han aparecido como los nudos gordianos que hay que desatar para que fluya una sociedad justa y accesible. Aspectos que se deben transformar en planes, políticas y actuaciones.

1. *En primer lugar, el amplio campo de acción en la estructura social, especialmente en los dos bienes que mayor calado tienen en los riesgos de pobreza y exclusión, según se ha detectado: el empleo y la protección social.*

A lo largo de todo el Informe podemos encontrar cómo, sistemáticamente, el empleo, su precariedad, el atrapamiento en la temporalidad, etc., va estrechamente unido a las situaciones de mayor pobreza, vulnerabilidad y exclusión.

Una acción protectora eficiente debe tener su primer foco en ese problema. Una intervención sostenida contra la pobreza y la exclusión que no dé un giro radical a la falta de cualificación del empleo, a sus condiciones de precariedad y a la baja remuneración no logrará su éxito.

Por eso nos parece fundamental la mejora del SMI y su mantenimiento por encima del incremento de la inflación, como base imprescindible para la acción contra la pobreza y a favor de la inclusión social.

En lo que se refiere a la protección social, aunque ha sido importante la universalización del sistema de protección, la baja incidencia de muchas prestaciones les resta eficacia en la reducción de la pobreza. En este capítulo se incluyen no sólo las RMI, sino también las pensiones no contributivas y otras prestaciones asistenciales.

Por eso nos parece fundamental, por una parte, afrontar la baja intensidad protectora y, en particular, el nivel mínimo de las pensiones; y, por otra, la necesidad de crear un subsistema de protección no contributiva que garantice los mínimos necesarios y que articule la dispersión de las actuales medidas y de sus déficits.

Creemos que su falta de adecuada articulación deja huecos que nadie cubre, con lo que pierde así su función de última malla de protección social al dejar pasar a muchas personas que se dirigen luego a los dispositivos asistenciales privados. Se trata de algo especialmente grave, si tenemos en cuenta que la función de garantizar los ingresos mínimos es, a la luz de la Constitución, una competencia de los poderes públicos, que deberían velar por el acceso a este derecho.

Por esta razón, es necesaria una ley básica de garantía de esos derechos para todos los ciudadanos, sin discriminación, independientemente del lugar donde residan.

Estos son dos pilares fundamentales, aunque no únicos, de una política de inclusión activa, sin los cuales dejaría de ser efectiva tanto para la lucha contra la pobreza como para la consecución de la cohesión social.

2. *En segundo lugar, la acción en los procesos que generan vulnerabilidad en los grupos sociales.*

En política social, la acción por colectivos ha supuesto una gran aportación para muchas situaciones discriminadas y olvidadas. No obstante, sólo con este método no se llegan a abordar todas las situaciones sociales, y menos aún los grupos más vulnerables dentro de esos colectivos.

Lo que el diagnóstico de la exclusión pone en la Agenda es que existen situaciones que demandan acciones adecuadas y específicas para esos grupos, que pueden tener una composición muy heterogénea. De ahí la necesidad de que las políticas y las actuaciones incidan en la raíz del fenómeno, de acuerdo con la especificidad y diversidad de esos grupos. Podríamos citar, por ejemplo, los fenómenos de pobreza infantil, de las personas mayores, de género o de los inmigrantes.

Por esa razón, junto a los análisis de las distintas situaciones, y la identificación de las medidas necesarias y de los grupos implicados que señala el Informe, destacamos tres colectivos que deberían ser objeto de políticas sociales diferenciadas:

- *Los pobres integrados*: para mejorar su situación deberían ser suficientes las políticas redistributivas, basadas en los mecanismos clásicos de la fiscalidad y la seguridad social.
 - *Los excluidos con dinero*: presentan diversos problemas de integración social, por lo que no deberían quedar al margen de la intervención de los servicios sociales. Su situación es vulnerable frente a un posible contexto de crisis de empleo, por lo que la intervención con este sector tiene también una dimensión preventiva frente a la extensión de la pobreza.
 - *Los excluidos pobres*: estos hogares deberían ser los destinatarios principales de una política de activación que vaya unida a la garantía de ingresos mínimos. Son un 7% de los hogares y, entre ellos, hay medio millón que se encuentra en situación de pobreza severa y exclusión social. La carencia de una auténtica malla de seguridad hace que la situación de estas familias sea especialmente delicada y representan, posiblemente, el mayor reto para la cohesión social en España. Hacia esta población se supone que van destinados los programas de rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas, que, después de dos décadas de existencia en España, llegaban en 2005 a 100.835 perceptores, que se redujeron a 96.711 en 2006, con lo que no acaban de cumplir sus objetivos en la inmensa mayoría de las comunidades autónomas. Esta realidad urge aún más la creación de un subsistema de protección universalizado de garantía de ingresos.
3. *En tercer lugar, el amplio campo de acción en las condiciones de ejercicio de los derechos sociales.*

El diagnóstico realizado sobre las condiciones de fragilidad de los sistemas de provisión de bienes básicos, que condicionan el ejercicio de los derechos sociales, como vivienda, educación, salud, servicios sociales, no nos permiten dejar para otro momento su ampliación y desarrollo.

Siendo todos ellos igualmente fundamentales, no hay más remedio que destacar la vivienda.

Cuando se analiza la distribución de la riqueza, aparece la vivienda como un bien hipotecado. Si estudiamos los indicadores de privación, la vivienda es el más afectado. Si analizamos la exclusión, aparecen los indicadores que afectan a la vivienda como los que, junto con el empleo, más afectan a las situaciones de exclusión. A fecha de hoy, como era previsible, es necesario plantear este bien como algo que no puede quedar sólo en manos del mercado.

Por ello es indispensable plantear con claridad la necesidad de aumentar el gasto social. No podemos olvidar en este punto que el diferencial en gasto social con respecto a la media de la UE de los 15 países con los que formamos el núcleo más desarrollado es de, al menos, 7 puntos. Hay, por tanto, margen para ello.

Tampoco podemos ignorar que ese diferencial de gasto se ha registrado durante los momentos de mayor crecimiento económico del PIB. Y que ese crecimiento no ha ido acompañado de distribución. Es un hecho que la actual crisis no puede ocultar.

4. *En cuarto lugar, la Estrategia y las Políticas por la Inclusión Social.*

Ya en los puntos identificados en el compromiso efectivo por el desarrollo social se señalaba un amplio y necesario campo de acción.

Pero hay algo importante que subrayar a este respecto. Y es la próxima celebración, en 2010, del Año Europeo contra la Pobreza, que coincide con la presidencia española de la UE y, por otra parte, con la revisión de la Estrategia Europea de Lisboa y Niza 2000.

Se trata de un horizonte que, deseo expresarlo con rotundidad, nos tiene especialmente preocupados.

¿Por qué? Porque las condiciones ya anunciadas desde 2005 para esa revisión no son nada halagüeñas para la Estrategia por la Inclusión Social. Necesitamos no sólo que esa estrategia no desaparezca, y quede invisibilizada debajo de otras estrategias y compromisos económicos considerados urgentes, sino que se defina con compromisos concretos, de fechas y de presupuesto. Ese es el talón de Aquiles de la actual estrategia.

Hay, pues, que demandar: plazos evaluables, como debemos tener todos en nuestros planes de actuación; prioridades para la cohesión y la justicia social, e inversión adecuada.

Por otro lado, hemos constatado que las cuestiones de la integración social, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social abordan aspectos que se enraízan en nuestro propio modelo de desarrollo. Por ello, aun en el marco de la Estrategia Europea, no podemos conformarnos a su puro avatar.

Es decir, dentro de este marco, y mucho más allá de su alcance, la Agenda para el Desarrollo Social en España, para la cohesión social, para la inclusión social, tiene que ser una prioridad. Y debe serlo tanto en el ámbito del diálogo social, como en el de la interlocución con las entidades sociales en ese mismo marco, en el que también debemos jugar un papel propio. Y, por supuesto, debe serlo en los máximos niveles de la toma de decisiones, como es el Parlamento, a fin de impulsar una acción concertada entre las diversas administraciones y, también, entre estas y los distintos actores sociales.

5. *En quinto lugar, asumir la complejidad, la diversidad y la mundialización como un nuevo contexto del desarrollo social.*

Los problemas esenciales de nuestra sociedad nunca son parcelarios, locales, sino cada vez más generales, más universales, globales, en definitiva. Y viceversa, los problemas globales son cada vez más esenciales, pues adoptan rostros concretos en nuestros propios contextos.

Hay que señalar la interconexión cada vez más patente entre la pobreza en el Tercer Mundo y sus presencias en el Primer Mundo a través de sus efectos y consecuencias. Este proceso se está convirtiendo en uno de los problemas y cuestionamientos más importantes del desarrollo social, pues las relaciones entre estos efectos en el Primer Mundo con los fenómenos de pobreza mundial son expresión y tienen su fundamento en los propios modelos de las sociedades desarrolladas.

Hoy es necesario que el comercio, las inversiones, la ayuda al desarrollo, la presencia en el desarrollo mundial se lleven a cabo en el marco de una nueva agenda de desarrollo de los países pobres, y de los pobres de los países no desarrollados.

Y esto es inseparable de nuestras propuestas y compromisos con la inmigración, una realidad presente en nuestras sociedades y sobre la que se está produciendo un notable y paradójico fenómeno de distribución de desigualdad de los beneficios y de los costes, en un modelo de integración con amplios riesgos de exclusión y de rechazo.

El modelo migratorio ha cambiado. La inmigración ya no es puramente mano de obra ajustable a cada coyuntura. Nuestro modelo de inmigración no puede ser, en consecuencia, un modelo puramente laboral. Debe ser planteado, por tanto, como un modelo de integración, dada la constatación del arraigo de los inmigrantes, cada vez mayor y cada vez más consolidado.

6. *En sexto lugar, junto con los retos de hondo calado social, hay otros retos que hacen referencia al conocimiento del propio desarrollo social, algunos de los cuales son de tipo científico.*

El propio Informe ha puesto de manifiesto diversas carencias que tenemos en el conocimiento del desarrollo social, y que el propio Informe desea contribuir a abordar, clarificar y desarrollar.

Nosotros afirmamos que en la cuestión del desarrollo social nos jugamos mucho, ya que, al tratarse de personas en situación de pobreza y/o exclusión social, lo que está en juego es nada menos que la dignidad humana y la propia cohesión social.

Por ello, consideramos que hay que asumir como un reto los compromisos de conocimiento y los desafíos científicos que ello implica.

Es necesario comprender el desarrollo social con otros indicadores que no sean sólo monetarios o reducidos al indicador del PIB.

En nuestro Informe hemos dejado constancia expresa de ello y no renunciamos en el futuro a elaborar un indicador sintético que permita evaluar el desarrollo social de forma integrada.

Debe establecerse el indicador de pobreza como indicador macroeconómico de convergencia y cohesión, además de analizar periódicamente el índice de exclusión como índice de evaluación de la exclusión y de la Estrategia por la Inclusión Social.

Asimismo, debemos exigir la necesidad de establecer el indicador de pobreza como baremo macroeconómico de convergencia y cohesión, así como la necesidad de analizar periódicamente el índice de exclusión como referente de evaluación de la exclusión y de la Estrategia por la Inclusión Social, y que, por primera vez, hemos puesto en marcha en este VI Informe.

Se trata de una cuestión que en sí misma entraña una dificultad añadida, pues los datos públicos aún no ofrecen la información de base necesaria.

En este sentido queremos destacar la aportación que el Informe presenta como propuesta para que las bases de datos, especialmente del INE, puedan ofrecer esta información. Si social y políticamente se asume como compromiso y acción concreta todo lo que se refiere al propio modelo de desarrollo social, la tarea de dotar de recursos al obligado conocimiento es una tarea necesaria para el desarrollo social y que, además, se puede lograr.

Nosotros estamos convencidos de ello, por lo que pedimos que las próximas olas de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) incluyan los elementos pertinentes para poder tener información adecuada y poder realizar con periodicidad el Índice de Exclusión. Les aseguro nuestra colaboración para lograrlo.

2. Un nuevo método para la intervención social

Planteamos una última cuestión indispensable. Creemos que, junto a los temas fundamentales que hemos enunciado, es también decisivo identificar qué cultura de la intervención necesitamos.

Entendemos que para una acción adecuada frente a la pobreza y la exclusión social, para una estrategia y una actuación que pueda hacer frente hoy a los retos del desarrollo social, es necesario un Nuevo Método de la Intervención Social.

Con ello me refiero a las condiciones, a las cualidades que debe tener la acción por un desarrollo social integral y solidario.

Me permito destacar algunos aspectos que me parecen ineludibles para esta nueva cultura.

1. *Carácter «estratégico» de la intervención*, con objeto de que pueda desentrañar los nudos del desarrollo. Es inadecuado reducir la intervención a los servicios, aun entendiendo que deben ser servicios de calidad.

2. *Políticas estratégicas y estructurales, y procesos de trabajo a nivel personal, en la cercanía*, en la cotidianidad de las personas y de los problemas. Para ello, hay que articular los aspectos macro y micro, lo que exige dejar de concebir la política social y la intervención social como un gasto a entenderlas como una inversión en personas y en creación de riqueza social.
3. *Intervención adecuada y diferenciada según las peculiaridades de cada sujeto*. No se trata de que los sujetos se adapten a las condiciones de nuestros organigramas, de las políticas estandarizadas o de los programas, sino al revés.
4. *Centralidad de la persona*. Debemos huir de cualquier método que reduzca a la persona a las prestaciones para paliar sus carencias y la convierta en mero objeto de las prestaciones estandarizadas. Por el contrario, hay que promover el trabajo social basado en el protagonismo y la participación de los propios sujetos.
5. *Capacidad dinamizadora del tejido relacional*, para recrear el vínculo social desde el ámbito de relaciones en el que las personas desarrollan sus procesos vitales y para convertir al propio medio social y al propio tejido relacional en un activo de la inclusión activa.
6. *Una intervención realizada desde el reconocimiento de la autonomía y el empoderamiento del individuo*, articulada en torno al valor de la solidaridad y de la sociabilidad. En este campo es prioritario fortalecer el «reconocimiento social» de los valores del modelo social para garantizar la cohesión, de la solidaridad y de la justicia social.
7. Se impone *una nueva concepción de la participación en el «espacio de lo público» basada en la corresponsabilidad*. La participación en la tarea de promoción del bienestar, no reducido a puro crecimiento ni a simple distribución, sino volcado hacia la «inversión en personas», reclama una «gestión cívica» de la construcción de un nuevo modelo de desarrollo social.

No estamos tratando de confeccionar la Agenda del Desarrollo Social. Deseamos, simplemente, dejar constancia de que la decisión de promover un informe como es este VI de la serie de Informes FOESSA, y de celebrar un congreso como el que hoy culminamos, forma parte de un compromiso que asumimos como un aspecto irrenunciable de nuestra visión y nuestra misión, de nuestro ser y hacer.

Al menos eso pretendemos y, con ese ánimo, lo proponemos con la mejor voluntad de contribuir al diálogo social y de ofrecernos a la colaboración con todos, al trabajo en red, para abordar de forma compartida los retos fundamentales del desarrollo social, y así buscar la justicia social por la que trabajamos.

MUCHAS GRACIAS

SILVERIO AGEA
 Director ejecutivo de la Fundación FOESSA
 y Secretario General de Cáritas Española.