

TRABAJO SOCIAL HOY | Primer semestre 2008

Monográfico: TRABAJO SOCIAL PARA LA INCLUSIÓN

EDITA EL COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS
EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE MADRID

Gran Vía 16

28013 Madrid Tel 91 521 92 80

e-mail: publicaciones@comtrabajosocial.com

www.comtrabajosocial.com

JUNTA DE GOBIERNO

Decano: Manuel Gil Parejo

Vicedecana: Esther Riaza Barrera

Secretaria: M^a José Planas García de Dios

Tesorera: Mar Ureña Campaña

Vocales: Yolanda García Fernández, José Luis Gil Bermejo

Daniel Gil Martorell, Estrella González Vizcaíno

M^a Isabel López Serrano, José Ignacio Santás García

M^a José Sánchez Tera

COORDINACIÓN

María Jesús Utrilla

CONSEJO ASESOR

Daniel Gil Martorell

M^a del Mar Manchón Cepeda

Eloina Nogal Martín

Oscar Trujillo Díaz

Catalina Zazo García

COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

M^a de Gracia Ruiz López

Diseño y maquetación: Carmen de Hijes

Impresión: Industrias Gráficas Afanias

Segundo Mata, 3 Pozuelo de Alarcón (Estación)

Editada en Junio 2008

Depósito Legal: M-36315-1993

Nº ISSN: 1134-0991

sumario

PRESENTACIÓN 5

M^a Jesús Utrilla Moya

GENEALOGÍA DEL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL, LA SITUACIÓN EUROPEA 7

Ubaldo Martínez Veiga

PROYECTOS INTEGRALES DEL TERCER SECTOR: LAS NUEVAS CARAS DE LA INCLUSIÓN 45

Luis María López-Aranguren

LA INCLUSIÓN SOCIAL ACTIVA EN LA COMUNIDAD DE MADRID 55

Carmen Pérez Anchuela

HACIA EL PRIMER PLAN DE INCLUSIÓN DE LA CIUDAD DE MADRID 69

Concepción Dancausa Treviño

POLÍTICAS INCLUSIVAS EN LA COMUNIDAD DE MADRID 75

Ana Botella Serrano. Partido Popular

VALORACIÓN DEL PLAN REGIONAL DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID 79

Pilar Sánchez Acera. Partido Socialista Español

EJEMPLO DE BUENA PRÁCTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL A TRAVÉS DEL EMPLEO: LA GESTIÓN DE AYUDAS DE LA UNIÓN EUROPEA POR ENTIDADES PRIVADAS DE ACCIÓN SOCIAL 85

Miguel Ángel Cabra de Luna

María Tussy Flores



INFORME DE VALORACIÓN DEL PLAN CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2002-06 93

Juan Manuel Pacheco Correa

ALCORCÓN, ESPACIO DE OPORTUNIDADES 107

Emiliana Vicente González

ESTRATEGIAS DE INCLUSIÓN SOCIAL DESDE EL ÁMBITO LOCAL. PROYECTO DE ACOMPAÑAMIENTO E INCLUSIÓN SOCIAL. SERVICIOS SOCIALES. AYUNTAMIENTO DE PARLA 131

Montserrat Arjona Arjona

PARTICIPACIÓN E INTERVENCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXCLUSIÓN 145

Esperanza Linares Márquez de Prado

VISIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL DESDE UN DISTRITO DE MADRID 173

M^a Jesús Soler Martín

Presentación

M^º Jesús Utrilla

DTS Col. n^º 246

Cuando el Colegio se propuso editar este número, no teníamos la consciencia que hoy tenemos de la crisis económica -¿o cambio de modelo económico?- a la que esta sometido el planeta. No me atrevo a decir conocimiento, pues aún no se conocen con certeza ni las causas ni las soluciones, sólo se atisban algunas causas y las soluciones propuestas por los gobernantes no parece que sean eficaces. Ojala que cuando esta revista llegue a los lectores, estas frases hayan quedado obsoletas.

Si bien pobreza no es igual a exclusión, en las sociedades occidentales actuales, el riesgo de exclusión es mucho mayor en las situaciones de pobreza. En las crisis económicas, la prioridad de las medidas a tomar no son las situaciones de pobreza ni las de exclusión. No obstante, hemos mantenido el contenido de este número porque los análisis teóricos y las prácticas realizadas tienen valor en sí mismas y su difusión puede contribuir a nuevas prácticas y nuevas reflexiones, sea cual sea la situación que emerja tras la crisis.

La exclusión es un fenómeno que requiere ser enfocado desde varias perspectivas precisamente para no ser excluyentes ni en el análisis ni en la respuesta. Hemos huido de un abordaje sectorial por colectivos porque la exclusión es un fenómeno transversal que no se identifica con colectivos concretos –aunque no puede negarse que unos son más vulnerables que otros- y porque cada uno de ellos exige un tratamiento en profundidad –tanto para el conocimiento del colectivo que se trate como para las propuestas requeridas- cuya extensión puede dar lugar a sendas publicaciones.

Hemos optado por una perspectiva más holística que incluye análisis teóricos y empíricos sobre el concepto de exclusión y las formas de afrontarla en los artículos de U. Martínez Veiga, de L. M. López Aranguren y M. J. Soler. Las propuestas políticas para abordar la exclusión se han solicitado a todos los partidos políti-



cos, al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a la Comunidad y al Ayuntamiento de Madrid. Si como decimos más arriba, el fenómeno es transversal a los colectivos, las respuestas también han de ser transversales. Por eso, hemos buscado experiencias extrapolables a diferentes contextos, como el empleo, en el artículo que analiza las buenas prácticas a partir de las ayudas de la Unión Europea con este fin, de M. A. Cabra y M. Tussy; la participación en el texto de E. Linares y la coordinación territorial, en los artículos de E. Vicente y M. Arjona.

Esperamos que lo expresado en estas páginas contribuya a mejorar nuestras intervenciones profesionales a favor de la inclusión.

GENEALOGÍA DEL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL, LA SITUACIÓN EUROPEA

Ubaldo Martínez Veiga

Catedrático de Antropología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

RESUMEN

En este artículo se lleva a cabo una historia crítica del origen y desarrollo del concepto de exclusión social. Se tiene en cuenta el contexto europeo, pero se toman como base los puntos de vista de algunos investigadores y políticos franceses, dado que este concepto aparece, y tiene sus primeros desarrollos en Francia. El periodo histórico al que el análisis ofrecido se refiere, va desde 1974 hasta el año 2000. Este periodo representa el apogeo en la utilización del concepto de exclusión social. En el trabajo se intenta aplicar este concepto a las personas mayores españolas emigrantes a Europa. Los datos se toman de una encuesta llevada a cabo a estas personas (Ubaldo Martínez Veiga, 2000).

PALABRAS CLAVE

Exclusión Social. Exclusión. Desempleo. Inserción Social. Lazo Social. Aislamiento social. Empleo. Redes de relaciones. Explotación.

EL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN

En un concepto tan sobredeterminado desde el punto de vista teórico, como político, parece interesante distinguir al menos dos niveles. Por una parte está el nivel descriptivo u observacional, en cuanto que con este concepto se pretende describir una realidad concreta u objetiva que tiene muchos y variados elementos. Esta pluralidad y variedad implica que dentro de este concepto se ordene esta variedad y pluralidad, y por lo tanto, se dé preeminencia a algunos elementos sobre otros. Esto implica que se da otro nivel que podíamos designar como interpretativo o incluso teórico.

Es importante tener también en cuenta, que el análisis que se va a ofrecer tiene una dimensión comparativa entre diversos países europeos, cuando se emprenda la comparación es central saber distinguir entre estos dos niveles. De todas maneras, ya se anuncia desde el principio que la comparación no se podrá llevar a cabo hasta el final, porque la implantación y utilización del concepto de exclusión es muy variable en los diversos países. A pesar de ello, se van a ofrecer algunas ideas básicas que ayuden a clarificar el camino.

En un principio, parece conveniente aclarar la historia y desarrollo de la utilización de este concepto, especialmente, en Francia porque es este el país en donde aparece y es más utilizado en un primer momento.

Todo el mundo parece estar de acuerdo en que la aparición del concepto de exclusión tiene lugar en el libro de Lenoir que se titula "Les Exclus, un Français sur dix" y que fue publicado en 1974. En él se usa el término "excluido" para referirse a personas que, debido a la presencia de algún handicap o minusvalía (en sentido muy general) son incapaces de beneficiarse de los frutos del crecimiento económico. El hecho de que Rene Lenoir fuera "Secrétaire d'Etat à l'Action Sociale" con el Gobierno gaullista da una importancia política al término, pero, sea lo que sea, él calculaba que los excluidos formaban un décimo de la población francesa. Este grupo estaba constituido por los minusválidos físicos y psíquicos, personas con tendencia al suicidio, ancianos inválidos, niños de los que se ha abusado, consumidores de droga, delincuentes, hogares monoparentales, unidades domésticas multiproblemáticas, marginales, personas asociales y otros inadaptados sociales. Lenoir se refiere a todas estas categorías que no estaban protegidas por ningún tipo de sistema de seguridad social. Es importante subrayar que gran parte de estas categorías se refieren a que fácilmente pueden ser atribuidas a acciones de los propios sujetos. En la enumeración que hemos propuesto no sólo hay una intención descriptiva sino interpretativa. Las luchas de

los trabajadores y la literatura sociológica o económica que se refería al fenómeno de la explotación había subrayado las características positivas de los pobres y trabajadores tales como el coraje, la sinceridad, la generosidad o la solidaridad. Nada de esto aparece en la noción de excluido que presenta características puramente negativas. Vamos a ver enseguida las consecuencias de este fenómeno.

En este mismo periodo (segunda parte de los 70) la izquierda francesa, quizás por influjo de Jean Paul Sartre, empieza a distinguir entre exclusión objetiva y subjetiva. Esta última se considera como algo importante porque en su consideración influyen dos ideologías diversas pero que confluyen en este caso. Se trata de la "Acción Social" de origen católico y el Existencialismo. Los dos subrayaban en este momento la alienación y la pérdida de autonomía personal con el avance del capitalismo. Al subrayar la exclusión subjetiva se empiezan a subrayar más las reivindicaciones de los movimientos de masa de carácter urbano o más generalmente, social. Con ello se deja de insistir en las cuestiones del conflicto social acerca de la explotación objetiva en el terreno de la producción, y se va a insistir más en el hecho de ser tratado como un objeto. Tomando así las cosas y olvidándose de la explotación objetiva que brota de los procesos productivos, la exclusión puede ser aplicada a todos, a las personas de la tercera edad, a las mujeres, residentes de barrios pobres, consumidores de servicios públicos, etc... Dado que el planteamiento era en gran medida moral, y se prescindía del problema de la clase social, las soluciones eran también bastante gaseosas. Se trataba de la supresión de valores rígidos, de los tabúes, los guetos, el racismo o la intolerancia. Como muy bien subraya Jeannine Verdes Leroux (1978), entonces no se plantea realmente la cuestión de las causas. Esta autora va a insistir, con toda razón, en que la categoría de exclusión referida a grupos tan dispares no introduce ninguna clasificación económica ni política y por ello tiene la "virtud inmensa" de excluir el problema del origen de la exclusión misma.

De todas maneras, cuando se da una recuperación económica se empieza a comprender que algunas personas y grupos estaban excluidos del crecimiento económico. Los excluidos designaban a finales de los 70 "los olvidados del crecimiento" (Donzelot y Roman 1991) y el gaullista Stoleru (1977) afirmaba que la pobreza era un problema que el crecimiento económico no podía resolver.

En una memoria realmente admirable, llevada a cabo por Didier (1995), se afirma que durante los diez años que siguieron a la publicación del libro de Lenoir, el concepto de exclusión no tuvo una gran aceptación hasta que en los años 80 vuelve a aparecer con fuerza en un contexto diferente. En primer lugar, se trata del problema del paro, especialmente de larga duración, y de lo que se llama la

"nueva pobreza" que se manifiesta en la aparición en las grandes ciudades de pobres, sin medios de subsistencia ni casa, y que sobreviven gracias a la caridad pública o privada.

Desde hacía tiempo, existían asociaciones de carácter caritativo y humanitario en Francia. De hecho la gran pobreza siempre se había asociado a la actividad de la Acción Social Católica que se encargaba desde 1950 de este problema. Pero en los 80 los periódicos se hacen eco de la actividad de la organización "Emmaus" del Padre Pierre o de los "restaurants du coeur" de Coluche (Ruano Borbalan 1993). Estas asociaciones ofrecían una descripción de estos fenómenos como fruto de la falta de solidaridad, benevolencia o caridad entre los seres humanos, pero prescindían del aspecto de explotación que estaba presente en ello, y de hecho los sindicatos no las tenían en cuenta. Dentro de estas asociaciones tiene un papel muy relevante "A T D - Quart Monde" (Aide a toute detresse) fundada por el padre Wresinski en 1957 para ayudar a los sin techo. Para él (vid. Boltanski y Chiapello 1999: 427 y 741) los excluidos no son las personas con minusvalías, sino aquellas dejadas al margen de la sociedad, sin ninguna representación y abandonadas incluso por las instancias nacidas de las luchas obreras y reducidas a depender de la pura asistencia. El Padre Wresinski elige el término de exclusión social para alejarse de la expresión, según el demasiado marxista y despectiva, de "subproletariado". Según él, la noción de exclusión no pone el acento en los aspectos económicos de las relaciones de producción, sino en las características de la gente que no tienen la cultura necesaria para pertenecer a la sociedad y sobrevivir en la civilización. No se puede dejar de subrayar que se da toda una interpretación del fenómeno de la exclusión que brota de las asociaciones benéficas (algunas de ellas católicas) que tiene un carácter, sino antimarxista, por lo menos amarxista. A este tipo de interpretación se prestaban las propias ideas de Lenoir.

Además de los aspectos descriptivos que hasta ahora hemos subrayado, aparece otro que tiene posteriormente una importancia central. Nos referimos al desempleo de larga duración. Es posible que, como afirma Wuhl (1991 y 1992), una de las razones por las cuales el concepto de exclusión ha tenido tanto éxito en Francia, se deba a que uno de los elementos que la constituyen es la precariedad en el empleo y el desempleo de larga duración. Efectivamente, en Francia se produce un aumento considerable del desempleo que se muestra fácilmente teniendo en cuenta que en 1970 había 300.000 personas que buscaban trabajo, mientras que en 1992 hay 3.000.000. Lo cual implica un aumento de diez veces (Yepez del Castillo 1994: 5 y 6). Los que tratan de buscar trabajo y que se han apuntado a la Agencia Nacional de Empleo eran el 17% del total en 1970, el 22% en 1980 y el

31% en 1990. El hecho más curioso era que entre 1988-1990, cuando se da una recuperación del empleo, no se da prácticamente nada de empleo para los desempleados de larga duración. En gran medida son los jóvenes más cualificados los que se benefician de esta recuperación. Los que sufren más duramente este desempleo de larga duración son los trabajadores de más de 50 años, los que carecen de cualificación y las mujeres. Como muy bien subrayaba Robert Salais (1980) por encima de 50 años el criterio de edad es más importante que la cualificación, que a su vez es el segundo criterio, y al fin con un mismo nivel de cualificación, las mujeres siempre están en desventaja. Esta última observación va a ser central para lo que más adelante queremos decir. Estos datos llevan a que al final de los 80 aparezca un nuevo término que va a tener bastante éxito, desempleo de exclusión o "chômage d'exclusion". Además del desempleo como tal se empieza a pensar en la propia precariedad como elemento de exclusión. En un trabajo (Paugam) publicado en 1993 se hablaba de que las personas que tienen un empleo estable no amenazado eran un 51'6%, las que ocupaban un empleo estable pero amenazado un 28'5% y las que tenían empleos inestables o estaban en paro un 20%. También se establecían correlaciones muy fuertes entre el grado de estabilidad en el empleo y la vulnerabilidad social o el riesgo de exclusión.

Sin embargo, no se puede afirmar que una situación como esta haya llevado automáticamente en Francia a una reflexión profunda sobre la exclusión. Si lo comparamos con lo que ocurre en Bélgica y España podemos comprender esto. En Bélgica el desempleo aumentó cinco veces entre 1970 y 1992. Al final de los 80, una de cada dos personas en situación de desempleo total, habían estado sin trabajo más de dos años y una de cada cuatro, más de cinco años. Sin embargo en Bélgica no parece haber existido la misma reflexión, porque como dice Bruno Van der Linden (1992) da la impresión de que el fenómeno ha estado presente por tanto tiempo que la colectividad ya lo ha aceptado como algo usual. En el caso español la cuestión era más preocupante, porque si se analizan los indicadores, se descubre que se salen absolutamente de los rangos franceses o belgas, y sin embargo, en aquella época no había ninguna reflexión seria al respecto. A lo sumo lo que se producían eran consideraciones vagas sobre la escasa flexibilidad del mercado de trabajo que debía ser flexibilizado más todavía sin que nadie supiera realmente muy bien por qué.

Pero si seguimos con nuestra narrativa del caso francés, parece evidente que se pueden encontrar elementos clave. El concepto de exclusión entra de lleno en el discurso estatal sobre todo a partir de las discusiones sobre el Ingreso Mínimo de Inserción (RMI) que se instaura en 1988. Alrededor de estas discusiones se catalizan dos interpretaciones de la exclusión. Una que defiende que la sociedad

de clases es un fenómeno del pasado y que lo que realmente se da es una clase media muy grande y un grupo minoritario con mucha riqueza y poder. Al margen de esto se encuentra un conjunto de excluidos compuesto por los parados de larga duración y aquellos que tienen minusvalías físicas, psíquicas y sociales.

Otra interpretación, no necesariamente alternativa, es la que podemos subrayar con las palabras de Robert Castel (1997: 447). Según él, “la exclusión” no es una ausencia de relación social, sino un conjunto de relaciones sociales particulares con la sociedad como un todo. No hay nadie que esté fuera de la sociedad, sino un conjunto de posiciones cuyas relaciones con el centro son más o menos laxas: ex-trabajadores víctimas del desempleo prolongado, jóvenes que no encuentran trabajo, poblaciones mal escolarizadas, mal consideradas, con mala vivienda y mala atención sanitaria etc... No existe ninguna línea divisoria clara entre tales situaciones y otras un poco menos vulnerables que, por ejemplo, permiten trabajar (pero sin seguridad de no ser despedidos al mes siguiente), habitar en una vivienda más confortable (pero de la que se puede ser expulsado por no pagar el alquiler)... “Los “excluidos” suelen ser vulnerables que hacían equilibrios sobre la cuerda floja y han caído. Pero entre la zona de vulnerabilidad y la de integración hay también intercambio, una desestabilización de los estables, trabajadores cualificados que pasan a ser precarios, ejecutivos bien considerados que se convierten en desempleados. La onda de choque que atraviesa la estructura social parte del centro. Los excluidos, por ejemplo, no tienen nada que ver en la política de flexibilidad de las empresas, salvo que su situación es la consecuencia de aquella. Se encuentran desafiados, y este término es más adecuado que excluidos: han sido des-ligados, pero siguen bajo la dependencia del centro, que tal vez no ha sido nunca tan omnipresente para el conjunto de la sociedad”.

Hay algunos elementos centrales en estas observaciones de Castel. El primero y básico es la afirmación de que la exclusión tiene una dimensión relacional básica. La exclusión implica un “aflojamiento” de las relaciones con la comunidad local, con los servicios e instituciones estatales y con la sociedad a la que la persona pertenece, así como con la familia y amigos. Otro aspecto importante que aquí aparece es la idea de la exclusión como un proceso que conduce a situaciones extremas, se trata de una amenaza que pende sobre la cabeza de partes más y más grandes de la población y que se debe a la situación de precariedad en la que viven muchas personas. En tercer lugar, es importante subrayar que el origen del fenómeno de la exclusión está en la sociedad salarial. Aún para los que están arrojados fuera del empleo, el origen de esta situación hay que buscarla en una reorganización de ella.

Vamos a analizar cada uno de estos aspectos por separado. Hace algunos años Room (1995) afirmaba, erróneamente según mi punto de vista, que la pobreza se refiere primariamente a aspectos distribucionales (es decir de acceso a los recursos) mientras que la exclusión social se refiere a un problema de tipo relacional, de falta de relaciones sociales con la familia, los amigos, la comunidad local, los servicios del estado y, de una manera más general, con la sociedad a la cual el individuo pertenece. Aunque es cierto que en el concepto de exclusión se da una dimensión distribucional, parece evidente que el aspecto relacional es más importante.

En Francia, este aspecto se subraya a raíz de las discusiones acerca del Ingreso Mínimo de Inserción (RMI). Cuando en 1988 se impone, este ingreso mínimo se lleva a cabo a través de un contrato (en el sentido literal del término) elaborado, de hecho, por un Trabajador Social, pero validado y firmado por la Comisión Local de Inserción. Se trata de favorecer un camino que conduzca realmente a la inserción en cuanto que se establecen obligaciones recíprocas entre la persona y la colectividad, y, a través de este contrato, el beneficiario se compromete a tomar las medidas oportunas para llegar a avanzar en la inserción profesional y social, y como contrapartida la sociedad se compromete a darle los medios necesarios para alcanzar esto (Lenoir, 1996). En realidad, con este contrato lo que se pretende es reanudar el “lazo social”. Como muy bien subraya Silver (1995) en el pensamiento republicano francés, el orden social es pensado como algo externo, de carácter moral y normativo y la exclusión se piensa como una ruptura entre el individuo y la sociedad. Esta ruptura pretende ser resuelta en el Ingreso Mínimo de Inserción a través del contrato que cita o establece un lazo social entre el individuo y la sociedad local que representa la sociedad general.

Efectivamente, teóricos de la exclusión tales como Paugam o Castel (1991) van a destacar el aspecto que ahora hemos subrayado. Paugam va a ver la exclusión como un proceso de descualificación social que va desde el subempleo (de gente todavía conectada a la sociedad) a la dependencia de la ayuda social (descorazonados de buscar empleos pero cumpliendo otros papeles) a la ruptura total del lazo social. Castel interpreta la exclusión como una ruptura del lazo social que él llama “desafiliación”. Este fenómeno es la confluencia de dos vectores fundamentales. El primer vector va desde el empleo estable, al empleo precario e intermitente y, al final, a la pérdida total de trabajo. El otro vector va desde la inserción dentro de redes de relaciones familiares y sociales de carácter estable a un aislamiento creciente.

Tanto aquí como en las reflexiones sobre el RMI, la exclusión social se ve como fruto de dos fenómenos, la ausencia de trabajo y la ruptura de las relaciones sociales. Aunque puedan parecer procesos totalmente diversos, en realidad están íntimamente implicados.

En 1988, S. Coleman publica un artículo famoso en el que se introduce en USA la noción de capital social, está constituido por realidades que tienen dos características fundamentales. Todas ellas forman parte de algún aspecto de la estructura social y a su vez facilitan la acción dentro de esta estructura. De una manera más concreta, el capital social se refiere a la capacidad que tienen los individuos para obtener recursos escasos en virtud de su inserción en redes de relaciones o en estructuras sociales más amplias. Ahora bien, se sabe desde hace tiempo (vid. Granovetter 1973) que uno de los recursos escasos que se obtiene en virtud de la inserción en redes de relaciones, es el trabajo. Estas redes de relaciones no son elementos externos a la estructura social. En cuanto tal, forman parte de ella. Ahora bien, cuando estas redes de relaciones dejan de existir para un individuo esto implica que el se ha puesto fuera de la propia sociedad. Esto parece ser lo que significa ruptura del lazo social (lien social). Ahora bien, cuando un individuo o individuos están apartados o desconectados de estas redes de relaciones, el empleo, que se obtiene en base a esas conexiones desaparece. Trabajo y pertenencia o participación en esa red de relaciones son dos fenómenos que van unidos, por esta razón, empleo y lazo social son dos caras de la misma moneda.

Siguiendo a Burt (1992) se podría distinguir entre capital económico, capital humano y capital social. Este último está constituido por la red de relaciones dentro de las que un individuo está inserto. Este sería el más importante en cuanto que permite acumular capital en las otras formas. Pero quizás lo más importante sea que se da una relación directa e inmediata entre red de relaciones y empleo.

Según este aspecto de la noción de exclusión, está incluido el que está conectado, relacionado con los otros (personas o instancias de un nivel más elevado tales como administración, familias, empresas) por lazos múltiples y diversificados. Por el contrario, está excluido aquel que ha sido rechazado a los márgenes de la red. (Boltanski y Chiapello 1999).

El segundo aspecto de la noción de exclusión consiste en el hecho de que se trata de un riesgo. Lo que se intenta describir con la noción de exclusión es más bien la situación de vulnerabilidad que sufren ciertos grupos de la población. Desde este punto de vista, la exclusión pone el acento no tanto en uno o varios grupos sociales que se encuentran en una situación de exclusión “de facto,” sino más bien en la amenaza que pesa sobre franjas cada vez más numerosas y cada vez más desprotegidas de la población. Desde este punto de vista, tiene razón Donzelot (1996) cuando afirma que la noción de exclusión no se refiere sólo a los “olvidados del progreso” como se afirmaba en la época de Lenoir, sino a las posibles víctimas del orden social y económico. No se trata de perso-

nas marginales ni minusválidas psíquicas o físicas, sino de un conjunto de personas “normales que se convierten en inútiles”, en algo que sobra, en algo redundante que pierde sentido. Por otra parte, y con ello comentamos el último aspecto antes subrayado, aunque se trata de algo central sobre lo que vamos a volver más adelante, se quiere subrayar que, dado que la exclusión afecta en gran medida a los que no tienen trabajo o tienen un trabajo precario, no por esto se puede decir que no tenga nada que ver con los fenómenos productivos o que sea realmente independiente de ellos.

Con el planteamiento de este problema se alcanza una de las cuestiones fundamentales cual es la referente a la constitución de un nuevo paradigma.

Boltanski y Chiapello (1999:426) dicen claramente lo que ahora queremos introducir. “Contrariamente a un modelo de clases sociales en el cual la explicación de la miseria del proletariado se basaba en la designación de una clase (la burguesía, los poseedores de los medios de producción) responsable de su “explotación”, el modelo de exclusión permite designar una negatividad sin pasar por la acusación. Los excluidos no son víctimas de nadie, a pesar de que su pertenencia a una comunidad humana (o a una ciudadanía común) exige que sus sufrimientos sean tomados en cuenta y sean socorridos especialmente por el Estado... El tema de la exclusión, brota por ello, de lo que hemos denominado un “campo del sentimiento” en oposición a un “campo de la denuncia”... lo cual favorecerá que diez años más tarde sea reapropiada por el movimiento humanitario”.

De todas maneras, pensamos que el concepto de exclusión siempre, o, al menos durante un largo tiempo, ha nacido y se ha desarrollado dentro del movimiento humanitario que se distinguía bastante claramente de ciertas interpretaciones que podíamos designar como más estrecha o ampliamente marxistas. Estas interpretaciones eran propuestas más o menos conscientemente por los sindicatos que mantenían puntos de vista bastante distintos del que defendían estas asociaciones. Las organizaciones de los trabajadores partían del concepto de explotación.

Ahora vamos a fijarnos en algunos teóricos y otros que son teóricos-funcionarios que van a insistir en que la noción de exclusión representa un nuevo paradigma.

EXCLUSIÓN Y EXPLOTACIÓN

Dentro de esta idea del nuevo paradigma, habrá autores como Paugam (1996:17) que dirán que la categoría de exclusión “no es sólo una categoría de acción pública con un estatuto hegemónico - muchas políticas públicas se refieren a él oficialmente - sino también una noción transversal en la investigación. La degradación del mercado de trabajo, el debilitamiento de los lazos sociales y los riesgos de marginalización de poblaciones enteras suscitan en todas las disciplinas de las ciencias sociales nuevos trabajos de gran riqueza”. Si la idea de la constitución de un nuevo paradigma se interpreta como efecto de la importancia central que este concepto tiene en muchas y muy diversas disciplinas en la ciencia social, no parece que exista gran dificultad en aceptarlo. A pesar de ello, habrá autores que dirán que esta riqueza y variedad de campos semánticos presentes en el concepto corre el peligro de convertirlo en un sin sentido. En el prólogo al libro de Martín Xiberras (1996) sobre teorías de la exclusión Julien Freund dice que la noción de excluido corre el peligro de “correr la suerte de los conceptos consagrados en nuestros días por la mediocridad de las modas intelectuales y universitarias: está saturado de sentido, de sin sentido, de contra sentido; finalmente se llega a hacerle decir cualquier cosa, incluso el despecho del que no puede obtener aquello que pretende”. Aunque el concepto tiene una dimensión descriptiva que implica una referencia a situaciones concretas muy diversas y variadas, no se puede afirmar que sea un concepto confuso. Los elementos que Serge Paugam acaba de enumerar hace un momento, el riesgo de marginalización de poblaciones enteras por el debilitamiento de los lazos sociales y la degradación del mercado de trabajo, son elementos concretos perfectamente operacionizables que hacen del concepto de exclusión algo absolutamente coherente. Se podrán buscar diferentes organizaciones del orden causal entre estos elementos pero las cosas parecen claras.

Ahora bien, cuando hay que criticar algunas interpretaciones de la exclusión como un nuevo paradigma, es cuando por un ansia de “originalidad fuera de lugar”, algunos investigadores piensan que han descubierto un fenómeno absolutamente novedoso, o, lo que es peor, un paradigma totalmente nuevo en la ciencia social. Para que se comprenda esto, vamos a referirnos a dos planteamientos.

El primero viene de Jean Baptiste de Foucauld que fue “Commissaire au Plan” en los 90 y que sin duda es una de las personas que, de una manera loable, más han intentado luchar contra la exclusión. Según él, habría que distinguir claramente entre exclusión y explotación. La razón para esta distinción estaría en que la explotación tiene lugar en el trabajo y los excluidos se caracterizan por

no tener trabajo, por estar fuera del empleo. Un grupo explotado tiene relaciones, al menos económicas, con los explotadores que lo oprimen. El explotado es útil al explotador, en cuanto que este último obtiene un beneficio del primero, y por esta razón comparten la misma esfera económica y social. El excluido puede pensarse también como útil al que lo excluye, en cuanto que al separarse de él se libera del mismo como un peso muerto. Se trata de que es útil por su ausencia porque efectivamente desaparece, no cuenta porque es algo que sobra, absolutamente redundante. Los que excluyen y los excluidos han roto sus lazos y las esferas de actividad de unos y otros están totalmente separados (de Foucauld y Piveteau 1995).

El conjunto de observaciones de Foucauld plantea un problema complejo y de gran calado que vamos a analizar con detenimiento, pero antes queremos traer a colación otra observación de Touraine (1991 y 1992), según la cual la desigualdad y la exclusión siguen lógicas diferentes, la desigualdad sigue una lógica de “arriba”-“abajo”, pero en ella las diversas clases están integradas porque se enfrentan cara a cara y dependen unas de otras. La exclusión es distinta en cuanto representa una lógica del “dentro”-“fuera” y los que están excluidos están “fuera” del sistema social y político. Pensamos que las dos observaciones confluyen en lo mismo, en la oposición entre el paradigma de la exclusión y el de la desigualdad y explotación. No creemos sin embargo que la imagen espacial (arriba - abajo vs. dentro- fuera) ayude demasiado a comprender el problema más allá de una clarificación puramente superficial.

Sin embargo el problema planteado por Foucauld tiene bastante importancia al afirmar que la explotación tiene una dimensión que “ata” a los explotadores y a los explotados, mientras que los excluidos al estar fuera del empleo y el trabajo están fuera del sistema social y económico.

No estamos de acuerdo con este tipo de planeamiento, no porque desde un punto de vista teórico y abstracto no fuera posible, sino porque, si de lo que se trata es de analizar el fenómeno de la exclusión como realidad observable empíricamente, no se puede afirmar que esto se pueda llevar a cabo sin tener en cuenta el trabajo, aunque este está ausente. Por ello esta distinción entre exclusión y explotación no es tan clara como puede parecer. Aunque la utilización del concepto de exclusión ha aumentado de una manera exponencial en Europa en estos últimos años, no se puede afirmar de ninguna manera que el fenómeno de la exclusión sea algo reciente. El fenómeno tiene una muy larga duración histórica y por ello es absurdo pensar que se trata de algo que no ha sido analizado previamente. Marx estudia este problema cuando trata de la acumulación capitalista en el pri-

mer libro del Capital y se refiere a ello como la cuestión de la “superpoblación relativa” o del “ejército de reserva” de la mano de obra.

Es curioso que se plantea el problema de la relación que existe entre la “superpoblación relativa” y la acumulación capitalista y lo resuelve de una manera absolutamente distinta a los planteamientos que ahora vamos a criticar. “La ley que equilibra siempre la superpoblación relativa o el ejército de reserva industrial ata al trabajador al capital más sólidamente que las cuñas con las que Vulcano clavaba a Prometeo a la roca. Esta ley establece una correlación entre la acumulación del capital y la acumulación de la miseria, de tal manera que la acumulación de la riqueza en un polo es a la vez acumulación de pobreza, de sufrimiento, de ignorancia, embrutecimiento, degradación moral y esclavitud en el polo opuesto, es decir en la clase que crea su propio producto como capital” (Marx 1988: 675).

Como se puede observar, aquí Marx subraya la relación íntima entre la creación del ejército de reserva, con su pobreza, ignorancia etc... y el propio proceso de acumulación del capital por parte de los propietarios de los medios de producción. Sin embargo, esta correlación no se puede dar por supuesta, en todo caso habría que probarla. Marx la prueba con dos argumentos que para mi manera de ver son bastante convincentes y que se complementan.

“Toda la dinámica de la Industria Moderna crece de la constante transformación de parte de la población trabajadora en manos paradas u ocupadas solo parcialmente” (Marx 1988: 662). En este momento Marx está describiendo perfectamente uno de los vectores fundamentales del proceso de exclusión que no es un fenómeno estático sino esencialmente dinámico y que se presenta como un cambio, o una posibilidad siempre presente, de la industria de colocar parte de la población trabajadora como trabajadores a tiempo parcial o trabajadores desempleados. Se está describiendo con bastante claridad la vulnerabilidad creciente de los empleos y los trabajadores que siempre pueden pasar a una situación de inestabilidad, de empleo parcial y al desempleo. Lo que realmente se recoge en la noción de exclusión no es sólo la situación final de desempleo y frecuentemente la larga duración sino la dinámica de la vulnerabilidad, de la inestabilidad en la que los trabajadores se encuentran siempre y que es fruto de la Industria Moderna, de la Organización del trabajo. Por esta razón el afirmar como hace de Foucauld, (o al menos, sobreentender) que el trabajo, su organización y el papel que juega en la producción no tienen nada que ver con la exclusión porque los excluidos están desempleados es una afirmación que no responde a lo que es la exclusión. Los excluidos no son sólo los desempleados sino también los que tienen empleos precarios y vulnerables. Lo que en el concepto de exclusión se describe es precisamente esta vulnerabilidad.

Marx (1988: 670-673) lo comprende perfectamente cuando distingue tres formas que presenta la superpoblación relativa o el ejército en reserva. La primera sería la forma “flotante” que se presenta, según Marx, en los centros de la industria en donde la producción tan pronto repele como atrae a grandes contingentes de trabajadores. La segunda es designada como “latente” y se presenta dentro del campo en cuanto que cuando la producción capitalista se adueña de la agricultura, se crea un ejército de reserva de trabajadores que frecuentemente ve reducido su salario a lo mínimo y vive siempre con un pie en el desempleo o pauperismo. La tercera forma sería la “intermitente” y en ella se incluyen los trabajadores en activo, pero con una base de trabajo muy irregular. A estas formas añade Marx una cuarta que está en la esfera del pauperismo y que a su vez está dividida en cuatro tipos, el “lumpen proletariado”, las personas capacitadas para el trabajo, los huérfanos e hijos de pobres en tercer lugar, y los incapaces para el trabajo.

La mayoría de las formas que adquiere la superpoblación relativa o el ejército de reserva es precisamente el carácter precario inestable y vulnerable de su trabajo. Como se puede observar en esta descripción bastante pormenorizada todos los fenómenos se ponen en relación con el trabajo y su organización. Si se tiene esto en cuenta no es difícil comprender como el desempleo, incluso de larga duración es fruto de la organización de la producción y del trabajo e influye y es un elemento integrante de la misma porque como Marx (1988: 668) subraya con razón “el ejército industrial de reserva, en los periodos de estancamiento y prosperidad media, presiona sobre el ejército trabajador en activo y durante las épocas de superproducción y paroxismo pone un freno a sus exigencias”.

Con estas observaciones se ha podido comprender perfectamente como la constitución de la exclusión es un fenómeno variable que adquiere formas diversas en las diferentes circunstancias históricas. En el propio Capital se hace una pequeña descripción que responde a las circunstancias concretas de la acumulación en la época de Marx, pero que en el fondo, explica la lógica del sistema de exclusión que está presente en la acumulación capitalista, porque el capitalista “con el mismo capital compra más fuerza de trabajo, en cuanto que, de una manera progresiva, tiende a sustituir trabajadores más cualificados por otros que lo son menos, mano de obra más madura por otra menos madura, hombres por mujeres, fuerza de trabajo adulta por jóvenes o niños” (Marx 1988: 664-665). Lo que Marx está subrayando aquí es que el proceso de acumulación lleva consigo una tendencia a sustituir una mano de obra por otra, que en algunos casos es menos cualificada que la anterior en otros menos madura, más joven, o mujeres en vez de varones, con el único fin de disminuir los costes y comprar mano de obra más barata. Con ello se está arrojando al “ejército de reserva”, al grupo de los excluidos, a todos aquellos que han sido sustituidos.

Vamos a fijarnos en uno de los procesos de sustitución al que Marx se refiere cual es el de la sustitución de la población adulta por gente más joven. Con ello entremos en la segunda parte e esta introducción que se refiere a los fenómenos de exclusión de las personas mayores (jubiladas). Además, como con respecto a estas personas se trata de una situación de ausencia reconocida de trabajo es interesante analizar si la posible situación de exclusión hay que ponerla en relación con la organización del trabajo o no.

LA EXCLUSIÓN DE LAS PERSONAS MAYORES (JUBILADAS)

Como tratamos de aplicar la observación de Marx a la situación actual, es obvio que no vamos a encontrar exactamente los mismos fenómenos de sustitución (exclusión de una mano de obra por otra). Los procesos puedan ser externamente totalmente distintos, pero responder a la misma lógica. Además de mayores, las personas a las que nos vamos a referir son emigrantes lo cual representa un fundamento para riesgos evidentes de exclusión.

Para comprender estos riesgos parece conveniente hacer referencia a algunas transformaciones que se han producido en Europa a partir de la mitad de los 70.

Los fenómenos que saltan primero a la vista es lo que podíamos designar como desintegración de la gran industria. Se da un análisis ejemplar de Jacques Magaud (1975) que hace un estudio de una empresa con 500 empleados que tienen más de 10 empleadores diferentes. El personal de oficina depende directamente de una consultora, el de mantenimiento de una sociedad de servicios, los asalariados dentro de la cadena de producción pertenecen a la propia empresa, los empleados de la cafetería de una empresa de restauración, los guardias de una compañía de seguridad, la limpieza de una empresa que se dedica a estos menesteres, 35 personas dependen de una compañía de trabajo temporal y sus altos ejecutivos dependen de otra consultora. Lo curioso es que este autor demuestra como este proceso se ha llevado a cabo durante 10 años. En 1967 estos trabajos estaban todos internalizados y poco a poco e insensiblemente todos estos procesos se subcontratan a empresas más pequeñas. Es importante subrayar que, en una empresa como esta, se subcontratan tanto los trabajos de ejecución como de diseño u organización y lo único que queda como dependiente de la propia empresa es el trabajo que se considera realmente industrial, el que se lleva a cabo en la cadena de montaje.

El sistema básico por el cual esta desintegración de las empresas se lleva a cabo es básicamente de subcontratación. Muchas de las actividades que se llevaban a

cabo dentro de la propia industria se dan a unidades productivas externas. Según un estudio realizado en Francia (Hannoum 1996), un 21% de la producción industrial venía de subcontratas.

Las actividades que se externalizan son frecuentemente tareas en donde se da una cantidad grande de mano de obra inmigrante. Se trata de la seguridad, lavado de ropa, restauración y transporte. Dentro de ellas adquieren una importancia especial por su volumen los trabajos de limpieza. Es curioso que el trabajo de limpiador es uno de los pocos trabajos no cualificados que han aumentado de una manera constante. En el caso francés, entre 1982 y 1999 se ha dado un crecimiento sostenido (+3.2%), pero lo más curioso es que en 1978 las empresas de limpieza tenían el 25% del mercado y el resto se llevaba a cabo dentro de las propias industrias. En 1988 estas empresas controlaban el 40% del mercado, y esta proporción ha crecido desde entonces, (Trojan 1992). Ahora bien la limpieza es uno de los trabajos que más inmigrantes emplea en Europa (Fibbi, Bolzman y Vial 1999: 23). El aumento de la tasa de mercado de las compañías de limpieza implica un claro proceso de externalización de la actividad que antes se llevaba a cabo dentro de las propias industrias por personal que pertenecía a ellas.

El proceso, cuantitativamente muy importante, de la externalización de las actividades dentro de las empresas lleva consigo un fenómeno de precarización de los trabajadores. Como muy bien dicen Boltanski y Chiapello (1999: 313-314) se da “un proceso de selección/exclusión que está presente desde hace más de veinte años y que se origina en las nuevas prácticas de gestión de personal de las empresas. Poco a poco han sido externalizados y precarizados los menos competentes, los más frágiles física o psíquicamente, los menos maleables, lo que por un proceso acumulativo no tenía más remedio que reforzar sus dificultades en el empleo”. Es importante constatar como en este proceso de externalización no sólo se externalizan las actividades sino también los trabajadores que tienen más dificultades porque están enfermos, son mayores, tienen poca formación, o son extranjeros. La externalización lleva consigo frecuentemente dos tipos de procesos. Por una parte, se da la posibilidad de colocar en el desempleo a un número importante de trabajadores. El otro tipo de proceso consiste en colocar a otros grupos de trabajadores en las empresas que subcontratan las tareas. Se puede decir que se trata de los trabajadores menos cualificados o hábiles. Sin embargo hay que tener cuidado con este tipo de planteamiento. La razón está en que en este proceso de selección/exclusión, por el cual hay un conjunto de trabajadores que son arrojados al desempleo o a la precariedad de las empresas subcontratantes, no es un proceso basado en la cualificación o habilidad.

Limitándonos al problema que aquí nos ocupa, dentro de los grupos de población a los que afecta una situación como la que hemos descrito, comprobamos que hay dos grupos de población que sufren de una manera importante los efectos de estas transformaciones. Se trata de las personas mayores y los inmigrantes. En primer lugar hay que comprender perfectamente como este concepto de “persona mayor” se ha flexibilizado mucho. En un artículo admirable, sobre los conflictos sociales en Francia en 1970-71, Clerc (1973) afirma, en base a datos de la inspección del trabajo, que algunas empresas emplean únicamente muchachas o mujeres jóvenes (entre 16 y 30 años) y las arrojan al desempleo después porque su habilidad o agudeza visual es menor, y se pregunta con una cierta preocupación sino se va hacia un aumento del número de personas que no se tienen en cuenta en el empleo y se clasifican entre los menos válidos o hábiles porque su rendimiento es más bajo que el de los jóvenes. Sin que se pueda pensar que actualmente se coloque en general la edad en la que un trabajador se considera mayor en los 30 años, es cierto que la edad ha pasado de ser un elemento de seguridad a algo que denota todo lo contrario, precariedad. De una situación en la que la permanencia en el trabajo durante tiempo representaba una mayor seguridad se ha pasado a otra en la que la edad es un elemento de vulnerabilidad.

Se ha producido una transformación en el sistema de remuneraciones y de empleo de acuerdo con la edad que es bastante importante tener en cuenta. Lo que se producía hasta ahora (mitad de los 70) era un aumento de los salarios a lo largo de la carrera laboral y se daba también una entrada en el mundo del trabajo de jóvenes con una escolarización mejor y con mejores salarios de entrada que los de sus mayores. El sistema que se da en estos momentos en los países europeos es un poco diferente en cuanto que las remuneraciones siguen aumentando, las cualificaciones de los jóvenes también, así como el número de jóvenes altamente escolarizados. Este último fenómeno trae consigo una disminución muy fuerte de los salarios de los jóvenes que entran a trabajar en las empresas. Si los salarios aumentan en razón de la edad, en los trabajos existe la tentación de desembarazarse de las personas mayores en edad cada vez más temprana. Por ello, con un método u otro se empieza a intentar dejar a los mayores fuera del trabajo antes. Para que se comprenda que no estamos hablando sin ningún tipo de datos empíricos, hay un análisis de Anne-Marie Guillemard (1996: 201) en donde aparecen datos muy interesantes. La tasa de empleo masculino entre 55 y 64 años ha descendido entre 1971 y 1991, de 73% a 42'5% en Francia, de 79'3% a 47'3% en Holanda, de 82'7% a 56'2% en España y de 77% a 50% en Alemania. En la encuesta que se ha llevado a cabo por nuestro grupo de trabajo, aparecen tasas parecidas. Cuando se pregunta por el trabajo en el momento de jubilación, el 40% de los emigrantes españoles en Alemania no trabajaban, el 80% de los

que estaban en Bélgica, el 32% de los que estaban en Francia, el 62% de los que estaban en España y el 56% de los que estaban en Alemania. Las razones fundamentales para esta situación son la prejubilación y el simple desempleo.

Lo que en este caso se está produciendo es una relegación a la inactividad cada vez más precoz de los trabajadores mayores cuyo derecho al trabajo se ve absolutamente coartado por un pretendido derecho al reposo. Lo que ocurre es que, en primer lugar, la vejez comienza más y más pronto con la desvalorización cada vez más precoz en el mercado de trabajo, de las personas mayores. El ser mayor se define cada vez más como el tiempo de la negación del derecho al trabajo y la expulsión al mundo de los improductivos. En base a los métodos de salida precoz del mercado de trabajo se declara como algo de “inutilidad pública” y condenado a vivir con recursos de sustitución. Se junta a todos aquellos que por ser una carga están a la vez al margen, (Guillemard, 1996: 203). Ahora bien, este fenómeno no tiene lugar fuera de los sistemas de regulación del trabajo, sino que viene determinado por la propia organización del trabajo y del sistema salarial. Ya hemos observado antes cómo el adelantamiento de la época de cese de empleo por motivos de edad se debe en gran medida a un intento de abaratamiento de los costes por parte de las empresas, en cuanto que los salarios más altos de las personas mayores pueden ser sustituidos por salarios mucho menores pagados a jóvenes, a veces muy cualificados. Pero, además se da el caso de que los mecanismos específicos de indemnización para los trabajadores mayores que han sido establecidos por los estados hacen de estos las víctimas preferidas por las empresas para disminuir su fuerza laboral sin demasiados costes. Con ello, la acción del Estado está de hecho favoreciendo la exclusión del mercado de trabajo de personas mayores cada vez más jóvenes y con ello se introducen todo tipo de exclusiones.

En gran medida se da una incidencia importante del desempleo antes de la jubilación. En la encuesta que se llevó a cabo aparece que de los emigrantes mayores españoles entrevistados en Alemania, un 29% estaba desempleado en el momento de la jubilación, en Bélgica sólo un 13%, pero en Francia un 34%, en España un 25% y un 21% en Holanda. Como se puede observar, la tasa de desempleo antes de la jubilación es muy elevada, lo cual significa sin duda que las empresas utilizan todos los medios a su alcance, incluido el más viejo y brutal, el despido, para librarse de los trabajadores mayores. Esta situación tiene bastante que ver con la propia organización del trabajo, y no se basa más que en un intento de abaratar costes.

La baja tasa de actividad de esas personas mayores no se debe sólo al despido, sino también a los sistemas de pre-jubilación, pero estos responden, como Guillemard ha visto muy bien a una inflexión de la protección social. Se trata de una

especie de infraderecho en cuanto que en contraposición a los beneficios de la Seguridad Social, que funcionan de una manera general y automática, las condiciones de acceso a los beneficios intermedios entre actividad y jubilación son siempre específicas y fluctuantes, y están sometidas a cambios continuos según la coyuntura económica.

En conjunto, podríamos decir, aunque pueda sonar a exageración y por ello ponemos todas las reservas, que el fenómeno masivo de la prejubilación, así como la frecuente situación de paro o desempleo previo a la jubilación en la que se encuentran los emigrantes, convierten a la propia jubilación en una especie de expulsión final del mercado de trabajo cuyos pasos previos se habían dado previamente. Con ello no queremos decir que jurídica ni económicamente sean lo mismo, nos referimos obviamente al orden conceptual. Como muy bien dice Guillemard “un nuevo proceso de exclusión del mercado de trabajo se ha puesto a punto en los últimos quince años y afecta de una manera cada vez más precoz a los asalariados mayores. Esto lleva a convertir a estos asalariados mayores en un nuevo grupo de riesgo de relegación, de pérdida de inserción, no solamente profesional sino también social” (Guillemard 1966: 205).

El otro elemento esencial de nuestro análisis es la emigración. Se trata de personas mayores emigrantes. Con ello tocamos otro de los elementos centrales dentro de los riesgos de exclusión. Dada la importancia central que hemos dado a la organización del trabajo y a los procesos que tienen lugar en el mercado laboral, parece conveniente comenzar por ello, aunque se podía comenzar estudiando otras cuestiones.

Podemos partir del caso alemán que puede servir de paradigma y de punto de partida. Thomas Faist (1995, 1996) ha estudiado muy exactamente el problema que vamos a tratar y por ello nos vamos a referir a sus trabajos.

En Alemania se ha mantenido desde los años 50 y mucho antes, incluso antes de la primera guerra mundial con las migraciones polacas a Prusia, el principio de rotación de los emigrantes. La idea es bastante simple y consiste en favorecer la presencia en el país de los mismos inmigrantes sólo durante un periodo corto de tiempo, cuatro o cinco años, siendo estos reemplazados por otros de la misma nacionalidad. Esta idea, que a veces no se ha podido llevar a la práctica, ha tenido una concreción reciente en convenios bilaterales con algunos países de la Unión Europea (Werkvertragsarbeitnehmervereinbarungen). Basándose en ellos, Compañías alemanas subcontratan compañías extranjeras que llevan a cabo parte de un proyecto con su personal y sus recursos. La oficina de Empleo Fede-

ral de Alemania da permiso de trabajo a los trabajadores, que se emplean en estas compañías subcontratantes, por 2 ó a lo sumo 3 años. Lo más característico de estos trabajadores a contrata es que no participan en el sistema alemán de seguros sociales, tampoco pueden exigir pensión ni las leyes alemanas del trabajo les son aplicables, y por ello, no tienen ningún modo de apelar a las leyes alemanas. De este modo, los empleadores pueden contar con una fuerza de trabajo vulnerable y dócil que frecuentemente se siente absolutamente desprotegida con respecto a las leyes y derechos que podría tener en el país de origen. Estos trabajadores, que se dedican frecuentemente al trabajo en la construcción y en el metal, viven en barracas o casas miserables prefabricadas absolutamente segregados, de la población nativa. Como muy bien subraya Faist, son hasta cierto punto extraterritoriales. Esto se manifiesta en dos fenómenos distintos, en el hecho de que no pueden acogerse a la ley alemana del trabajo ni tampoco a la ley del país de origen. Son excluidos de todo tipo de protección estatal con respecto a las condiciones de trabajo. Es curioso que el proceso de subcontratación aquí tiene repercusiones no sólo con respecto a la vulnerabilidad de los trabajadores, sino incluso con respecto a los derechos de ciudadanía. Es evidente que este fenómeno tiene lugar porque se trata de un fenómeno de subcontratación que se lleva a cabo entre países y no dentro de un único país.

Sin embargo, el proceso que tiene lugar en Alemania a partir del final de los 80 y que en 1992 afectaba a más de 100.000 trabajadores subcontratados que no son inmigrantes porque, curiosamente, Alemania con millones de trabajadores inmigrantes “no es en aquel momento un país de inmigración” saca a luz fenómenos que en otras circunstancias están más ocultos. Con ello no queremos decir que las condiciones de los inmigrantes que van a ser estudiados en las páginas que siguen estén exactamente en las mismas condiciones que los trabajadores subcontratados en Alemania, sino que lo que aquí ocurre lleva a término tendencias que están menos marcadas en otras situaciones. Frecuentemente los trabajadores a los que yo he entrevistado en Amsterdam, París o Bruselas hablan de que no son realmente holandeses, franceses o belgas y, poco a poco con el paso del tiempo, en España que es considerado su país también se encuentran como extranjeros. Este fenómeno no es una especie de veleidad psicológica que tiene que ver con puros problemas de carácter sentimental o irracional que no tienen ningún contacto con la realidad.

Por debajo de este problema de identidad que es absolutamente real se da algo absolutamente objetivo cual es el hecho de que no son ciudadanos del país en donde trabajan, o son sólo ciudadanos a medias, y por ello no pueden ejercer los derechos a los que la ciudadanía debería en principio dar derecho. Tampoco son

ciudadanos plenos del país de origen porque, aunque en principio la ciudadanía no la han perdido, al no vivir en el país no se conocen los mecanismos ni los códigos necesarios para ejercer los derechos a los que la ciudadanía les da acceso. Sobre este fenómeno volveremos más adelante porque tiene gran importancia. El hecho de ser personas que están en gran medida “entre” dos países hace que efectivamente se sitúen en una especie de “no man’s land” en una situación de “extraterritorialidad” como decía Faist que impide gozar plenamente de los derechos en un país y otro. Es este un proceso fundamental de exclusión que hay que tener en cuenta. Aún la imagen espacial de la extraterritorialidad implica exclusión.

Pero si volvemos al problema de los inmigrantes y los procesos de trabajo aparecen fenómenos bastante curiosos.

En primer lugar, por continuar con Alemania se pueden ofrecer los datos ofrecidos por Mehnlander, Aeschberg y Ueltzhöffer (1996: 128) en uno de los estudios básicos sobre la inmigración extranjera en Alemania en donde se afirma que más del 10% de los inmigrantes están desempleados, lo cual implica una tasa de desempleo cuatro puntos por encima de la media en Alemania en aquel momento. Dentro de ello es curioso constatar que alrededor de un tercio tienen 45 años o más.

Si de Alemania pasamos a Francia aparecen datos bastante llamativos. Si se toma el sector del automóvil, que es un campo en donde entre 1965 y 1973 había un empleo masivo de inmigrantes, se introducen unas políticas de empleo y de organización de la mano de obra que implican ayudas para la marcha de trabajadores de las empresas y la contrata de jóvenes con altos niveles de escolarización. Lo curioso es que este fenómeno da como resultado una reducción de los inmigrantes que trabajan en este sector. Entre 1973 y 1979 el empleo de los inmigrantes en el automóvil disminuye en 27.000 personas mientras que el empleo de los franceses en el mismo sector aumenta en 40.000.

Incluso hay un caso llamativo descrito muy bien por Mayere (1983). Se trata de una empresa de recogida de basuras de Lyon que expulsa a 130 trabajadores magrebíes a raíz de una huelga y decide no emplear más que trabajadores franceses, pero para ello disminuye las horas de trabajo, aumenta los salarios y ofrece la posibilidad de una promoción desde el trabajo de basurero al de chofer.

Entre 1982 y 1990 el empleo general ha aumentado en un 3%. Los extranjeros han perdido un 3% de empleos habiendo aumentado el desempleo de los emigrantes 10 puntos porcentuales más que los franceses. La proporción de extranjeros en la población no ha cambiado nada en estos años. Un magrebí en Francia

tiene dos veces más posibilidades que un francés de estar desempleado. La explicación a este fenómeno no se puede buscar en el hecho de que los trabajadores extranjeros están situados en sectores de la economía que tienen dificultades. Hay un estudio de Echarhour y Maurin (1993) en donde se demuestra que entre 1982 y 1999 los extranjeros pierden en Francia 100.000 trabajos de baja cualificación y 20.000 trabajos cualificados. Cuando se compara cada sector y los niveles de cualificación de los extranjeros y de los franceses se descubre que si la pérdida del empleo se basase únicamente en la cualificación, los extranjeros habrían perdido casi la mitad menos de empleos (unos 60.000 empleos no cualificados y 10.000 cualificados). Lo cual implica, entre otras cosas, que las supresiones de empleo son mucho mayores y más frecuentes cuando este empleo está ocupado por extranjeros que por autóctonos. Esto indica que la vulnerabilidad y precariedad laboral es mucho mayor entre los emigrantes que entre los autóctonos. Nos encontramos aquí con el hecho curioso de que el criterio de cualificación para obtener un empleo o para mantenerlo se encuentra absolutamente mediatizado por el criterio de ser autóctono o inmigrante aún con los papeles en regla. Si a ello añadimos otro análisis de Robert Salais (1980) es fácil comprender los riesgos de exclusión a partir de la organización y desarrollo del trabajo y gestión de mano de obra. Según él, cuando los empleadores tratan de dar un empleo a alguien que está desempleado, para aquellas personas que son más jóvenes (menos de 50 años) el diploma que presentan es usado como una señal de cualificación aún para aquellos trabajos que no requieren ninguna cualificación. Cuando han pasado los 50 años este criterio es mucho más importante que la descualificación con respecto al empleo, y para el mismo nivel de cualificación las mujeres siempre están en desventaja.

Como se puede comprender al tratar de los emigrantes mayores, tanto la edad como el hecho de la migración presentan riesgos de exclusión que se acumulan. Pero, es importante subrayar que estos riesgos se basan en su relación con la organización del trabajo, aunque se trate de parados de larga duración.

LA EXCLUSIÓN COMO FENÓMENO CUMULATIVO

Con las explicaciones que hasta ahora hemos dado se comprende que la exclusión es un concepto multidimensional, es decir que en él se juntan muchos elementos o variables diversas. Sin volver a la interpretación que ofrecía Lenoir, en donde la exclusión está definida refiriéndose a grupos diversos que tienen dificultades, los minusválidos, los ancianos, las familias monoparentales los marginales etc..., y que con todas sus limitaciones presentaba un interés descriptivo,

hoy día se trata de elegir entre los diversos elementos y de buscar los más importantes o que tienen mayor peso causal. Nosotros hemos insistido en las páginas anteriores en dos factores centrales cuales son la vulnerabilidad del trabajo o su ausencia y el aflojamiento de las relaciones sociales. Aunque estos dos elementos no son totalmente distintos, no cabe duda de que, de ninguna manera, son idénticos y que por ello si nos referimos a ellos al hablar de la exclusión estamos tratando de un fenómeno acumulativo. Otros dos elementos que están presentes, son la privación de bienes materiales que satisfacen necesidades básicas de las personas y a la vez privación de seguridad, de justicia, de derechos sociales que brotan de la ciudadanía. Si se admite, como nosotros hacemos, que la exclusión tiene que ver con la desigualdad, hay que pensar que esta desigualdad tiene muchas dimensiones, sociales, políticas económicas etc...

Esta idea de la multidimensionalidad de la exclusión ha tenido bastante éxito en los diversos países europeos.

Por ejemplo en Holanda en 1995 se publica un informe del Gobierno sobre “La otra cara de Holanda: prevenir y afrontar la pobreza y la exclusión social”, en el cual parece estar presente este concepto de exclusión. Como muy bien dicen Dirven, Fouarge y Muffels (1998:159) “en contraposición a la definición de pobreza, la exclusión social se define de una manera más vaga en base al empeoramiento de las condiciones sociales de vida, una red social restringida, el uso continuo de estrategias para sobrevivir y la falta de oportunidades. Esta es también una definición multidimensional que combina diversos aspectos de las condiciones de vida de la gente”.

El “Consejo Económico y Social” español (1996: 3-4) publica un informe sobre la pobreza y la exclusión social en España, en donde se afirma que “la exclusión social incluye el carácter multidimensional de los mecanismos por los que las personas y grupos se ven excluidos de la participación en los intercambios y derechos sociales que constituyen la integración social. El concepto de exclusión social engloba las causas y los efectos de la pobreza”. Como se puede observar esta definición también va a insistir en el carácter multidimensional o acumulativo del concepto de exclusión. Lo curioso es que en este informe del CES español cuando se intenta enumerar los factores que generan esta exclusión se habla de los siguientes:

“Persistencia del desempleo; mutaciones industriales y consecuencias en el mercado laboral; cambios en las estructuras sociales y familiares; evolución del sistema de valores, como la solidaridad y la cohesión, tendencia a la fragmentación social y sus consecuencias en cuanto a la participación en las instituciones

representativas tradicionales; evolución de los fenómenos migratorios”. Sin duda alguna a estos factores se podrían añadir otros diez o doce que tan legítimamente como los ya enumerados podrían formar parte de este elenco.

Cuando se refiere el informe a los colectivos especialmente vulnerables a la exclusión, se hablan de “determinadas minorías étnicas y culturales, migrantes recientes, familias monoparentales personas con minusvalías, población reclusa y ex-reclusa, toxicómanos o personas que practican la prostitución”. Como se puede observar, en gran medida se vuelve a la descripción de Lenoir, y el problema es el mismo que antes planteábamos. Se podrían añadir otros 100 ó 200 grupos que son vulnerables a la exclusión. Con ello se pretende señalar un peligro grave en estas concepciones de la exclusión como un fenómeno acumulativo. Se convierten en puros conceptos vacíos que se pueden aplicar a un número infinito de grupos porque no se ha tratado de establecer ningún tipo de peso causal a los elementos de los que está constituido el concepto. Con ello se pierde todo el valor analítico y el concepto se hace algo absolutamente inoperacionalizable.

Por esta razón, la idea de que la exclusión es un proceso multidimensional y acumulativo no debe implicar que los elementos que en ella se incluyen sean demasiados. Por un principio elemental de parsimonia habría que decir que dos o tres dimensiones bastarían para iniciar el análisis.

Los tres elementos que, según mi manera de ver configuran la exclusión social son: a) falta relativa de recursos, b) unida a un aflojamiento, inestabilidad o incluso desaparición del conjunto de relaciones sociales, que podríamos definir como disminución o vulnerabilidad del capital social, c) como fruto de transformaciones en la organización del trabajo que llevan a una precarización de la actividad laboral que frecuentemente conducen a una situación de paro, incluido paro de larga duración.

Teniendo esto en cuenta podemos decir que la exclusión se refiere a poblaciones con problemas de pobreza, de falta de relaciones sociales o capital social, como fruto de ciertos fenómenos de organización del trabajo que las ha dejado fuera del mismo o en situación de precariedad.

El que se insista en estos elementos no implica que la exclusión social, que implica de una manera intuitiva ruptura de los lazos con la sociedad, no englobe diversos tipos de exclusiones. Es especialmente importante el fenómeno de la exclusión y segregación espacial (Ubaldo Martínez Veiga, 1999), la exclusión de la ciudadanía y de la igualdad legal, así como la exclusión de las instituciones del estado de bienestar. Se trata de aspectos concretos de la exclusión social que más adelante trataremos.

Pero volviendo a los tres elementos que pensamos son constitutivos de la exclusión social, la dimensión de la privación y pobreza, la dimensión de la falta o aflojamiento de las redes que constituyen el capital social y la dimensión de la precariedad laboral y/o desempleo, se debe tratar de analizar la articulación entre estos elementos. Si esto no se lleva a cabo, el concepto de exclusión pierde todo su valor analítico, se convierte en una especie de cajón de sastre o en una especie de caja negra en donde se introducen elementos muy variados, frecuentemente según las preocupaciones del que hace el análisis, sin saber por qué la lista no podría ser infinita, ni tampoco donde está el fundamento de la inclusión de un elemento concreto y no de otro.

Al plantear el problema de la articulación podemos centrarnos básicamente en una variable y ver lo que realmente ocurre. A pesar de que tomamos únicamente estos tres elementos, la primera cosa que hay que decir es que la interacción entre ellos no es congruente. Dicho de una manera un poco menos antropomórfica, se puede demostrar fácilmente que las relaciones que se dan entre las variables no producen siempre efectos que van en la misma dirección. Quizás lo mejor sea mostrar esto con un ejemplo. Si tomamos la relación que el trabajo tiene con respecto a las otras dos variables, se puede afirmar que de hecho en Asia Oriental la variable trabajo tiene como resultado una disminución de la privación y pobreza o, dicho en términos de exclusión implica la desaparición de la exclusión económica, pero no por ello trae consigo la destrucción de la exclusión política y el acceso efectivo a estos derechos. Otro ejemplo, sería el trabajo infantil que puede implicar una inclusión temprana en la esfera de la actividad económica y la desaparición de la pobreza más aguda, y sin embargo trae consigo también la imposibilidad de adquirir el capital humano para el pleno ejercicio de los derechos incluso laborales. Aparece aquí un caso claro en el que el trabajo es un factor de exclusión de primera magnitud, y que tiene una gran importancia para analizar la situación de exclusión de las personas mayores españolas en Europa como más adelante vamos a ver.

El ejemplo más llamativo viene de un trabajo de Evans (1996), en donde se calcula el efecto que sobre los recursos familiares tiene, por ejemplo, el hecho de que la esposa en una unidad doméstica, en donde el marido está desempleado, obtenga un empleo de baja cualificación a tiempo parcial. La situación cambia bastante dependiendo del lugar en donde vivan. Si en la unidad doméstica no hay hijos, el empleo de la esposa no trae ninguna ganancia en el Reino Unido, mientras que si lo mismo tiene lugar en Francia los ingresos netos aumentan en un 18%. Si el número de hijos es de dos, las ganancias serían de un 9% en el Reino Unido y de un

18% en Francia. El origen de éste fenómeno se encuentra en el hecho de que la vuelta a una situación de empleo de un miembro de una unidad doméstica implica un aumento de los recursos que hace que las prestaciones sociales percibidas bajen. Por esta razón en el caso británico los recursos de la familia permanecen iguales o incluso hay casos en los que disminuirían. Una situación como esta es designada como “trampa de desempleo” y significa que la aceptación de un empleo por parte de un desempleado no implica ninguna ganancia ni mejora económica. En este caso aparece algo curioso cual es la no incidencia del empleo o desempleo en los recursos de la unidad doméstica. No hay relación entre trabajo y mayor o menor privación y pobreza. El origen de este fenómeno de “trampa de desempleo”, hay que buscarlo según algunos autores (Atkinson 1998) en el hecho de que, a efectos de las prestaciones sociales, los niveles de recursos se computan en base a la totalidad de ingresos de las unidades domésticas, lo cual puede representar una fuerte discriminación de las familias con algún miembro en situación de empleo y otras en las que no hay nadie ocupado. Una situación como esta parece estar en el origen de un fenómeno bastante analizado en el Reino Unido. Se trata del caso del aumento, a veces bastante alarmante, de unidades domésticas en las que no se obtiene ningún recurso procedente del trabajo incluso cuando la tasa de desempleo ha bajado mucho.

Se puede pensar que esta es una situación normal y que sino se da ningún tipo de incentivo por el trabajo llevado a cabo, lo normal es que la gente se desentente y deje no sólo de trabajar sino incluso de buscar empleo.

Sin embargo, el problema se complica un poco si se tiene en cuenta que los empleos se obtienen frecuentemente a través de redes de relaciones ordinariamente con personas que están empleadas. Uno de los lugares centrales en los que estas redes se crean es en las unidades domésticas que, entre otras cosas, son núcleos centrales de redes de relaciones a través de las cuales fluye información sobre empleos, posibilidades laborales nuevas o sobre otros elementos relacionados con esto. El hecho de que ningún miembro de la unidad doméstica ocupe un empleo trae consigo que esta red, por incipiente o reducida que sea, no exista o se ha roto ya. Con ello no sólo es mucho más difícil obtener un empleo por parte de los miembros de la familia, sino que la propia unidad doméstica se encuentra cerrada cortada, encapsulada sobre sí misma, con respecto a un capital relacional que es central.

Aparece aquí claramente cómo la variable empleo/desempleo puede no tener ninguna incidencia práctica sobre la pobreza y privación, que como veíamos es

un elemento central en la exclusión. Sin embargo, el empleo/desempleo en estas mismas circunstancias puede tener una importancia fundamental para la creación de una red de relaciones que impidan el aislamiento de estas unidades y la oportunidad de obtener empleo por sus miembros.

Si aplicamos estas observaciones al caso británico de las unidades domésticas en donde ningún miembro trabaja, se puede decir que el origen está en el hecho de que no aceptan el trabajo porque ello no representa ninguna ventaja monetaria para ellos, o también porque, al no haber ningún miembro de la familia empleado, se han roto gran parte de las redes de relaciones a través de las que el trabajo se obtiene.

Lo que en este último caso se ha encontrado es una especie de feed-back positivo entre la falta de trabajo-ruptura de la red de relaciones-aumento, o perpetuación de la situación de falta de trabajo o desempleo.

Con este análisis se ha podido comprender lo que se quería decir cuando se afirmaba que las relaciones entre estas variables no siempre son congruentes o van en la misma dirección.

También es importante comprender, y en la segunda parte del ejemplo citado se puede ver bastante claro, el carácter procesual de la exclusión. Bernard Gazier explica muy claramente esto al afirmar que “la pobreza se hace exclusión, cuando por detrás de la privación cuantitativa se encuentran comportamientos y anticipaciones cualitativas que fijan una población en su relegación. La idea teórica subyacente es la de los procesos acumulativos internos de dependencia y precariedad”. En esta observación de Gazier (1996: 45) sale a luz lo que aparece claramente en el análisis de la relación entre desempleo y ruptura de la red de relaciones en cuanto que son fenómenos que se acumulan y se retroalimentan. Sin embargo, puede darse el caso que la relación entre las variables no sea de acumulación ni de retroalimentación. En gran medida el carácter de la relación entre las variables tienen que ver con el entorno del país que se analiza, y dentro de él con el sistema de bienestar. Dentro de las variables centrales, como ya hemos repetido abundantemente en este análisis, está el trabajo. Aunque, como hemos visto, su relación con las otras variables no es unívoca, el trabajo y su organización juegan un papel central en los procesos de exclusión y la determinan aún en su ausencia. Hay algunos autores que insisten con razón en que dentro de los derechos de ciudadanía de los que hablaba T. Marshall hay que incluir de una manera central el derecho al trabajo (Elster 1988, Arneson 1990). El trabajo tiene características especiales, la gente no sólo obtiene recur-

sos en base a él, también obtiene estatus social, autoestima y autorealización. Pierre Bourdieu llega incluso a decir, que además de la obtención de recursos y alimentar el grupo doméstico, el trabajo impone un esquema para el comportamiento ordinario que le da disciplina, regularidad y coherencia. Con ello se está diciendo que los que están fuera del trabajo, corren el peligro de perder el esquema de comportamiento que los une a la vida ordinaria de la gente. Dicho de una manera sencilla, se corre el peligro de “desengancharse” de la marcha ordinaria de la sociedad. Desde un punto de vista intuitivo, se comprende perfectamente la íntima relación de todo esto con la exclusión social. Por otra parte, los que defienden un igualitarismo claro propugnan con fuerza el pleno empleo como un componente esencial del programa social igualitario (Therborn 1986) en cuanto que los beneficios del trabajo deben ser compartidos por igual entre los miembros de la comunidad.

En línea de máxima, se está de acuerdo con todos estos planteamientos pero no cabe duda que hay que plantear una dificultad importante. Además de todas las maravillas, el trabajo es en el capitalismo el lugar central de la explotación de unos grupos o individuos por parte de otros. Como consecuencia de esto, hay que decir que cuando se afirma que el trabajo “incluye” se puede preguntar con toda tranquilidad, por el tipo de trabajo al que nos referimos. Con un ejemplo podemos comprender lo que se quiere decir. En un estudio comparativo de los efectos de los sistemas de bienestar social en tres países (Estados Unidos de América, Holanda y Alemania) se llega a una conclusión que puede tener bastante interés (Godin, Headey, Muffels y Dirven 1999:264). Allí se afirma que en estos países, aunque hay alguna gente que se convierten en dependientes a gran escala de los sistemas del estado de bienestar incluso a lo largo de toda la vida, “la evidencia de este libro muestra que esto es un fenómeno mucho menos frecuente de lo que podíamos imaginar. Y muchos más de lo que podemos imaginar disfrutamos de la especie de seguro contra esos riesgos de la vida que todos nosotros, de una manera u otra corremos”. La situación ordinaria es la de una parte sustancial de la población en estos países que tienen el riesgo de caer en la pobreza en un tiempo u otro si tuviera que vivir con sólo los recursos de su trabajo, y “si el gobierno no interviniese, se trataría de una pobreza muy fuerte, persistente y recurrente” (op. cit: 163). Lo que estos autores quieren decir es que, aunque hay grupos en donde la pobreza y exclusión se convierte en un estado permanente o de larga duración esto no es lo más frecuente. Lo que aparece son, por una parte el riesgo frecuente de caer en la pobreza y periodos cortos (de 2 a 4 años), en los que la situación de pobreza se convierte en realidad. Por ejemplo, en los Estados Unidos, en donde hay una cantidad relevante de excluidos de larga duración, se ha demostrado que ordinariamente la mitad de las caídas en la pobreza por parte de la población en riesgo no duran más de dos años (Bane y

Ellwood 1994: 29). Lo que estos datos ofrecen es una situación de relativamente frecuentes y cortos periodos de pobreza a lo largo de la vida de las personas que se hacen más persistentes y frecuentes entre la población afro-americana y latina y entre los "Gastarbeiter" en Alemania. De todas maneras, para que no se caiga en la complacencia, la tasa de pobreza, previamente a la actuación del gobierno, es muy alta en estos tres países, se acerca al 20% (op. cit: 154). De todas maneras no se puede ver este hecho como una muestra de lo que, según Milton Friedman (1962:171-172) caracteriza el capitalismo. Según él, hay "que distinguir dos clases de desigualdad totalmente diferentes: diferencias temporales y a corto plazo en los recursos y diferencias de estatus a largo plazo...El primer tipo de desigualdad es un signo de cambio dinámico, movilidad social e igualdad de oportunidades, el otro de una sociedad estamental...El capitalismo competitivo de libre empresa tiende a sustituir uno por el otro...La desigualdad en las sociedades no capitalistas tiende a ser permanente, mientras que el capitalismo destruye el estatus e introduce la movilidad social".

Aunque la observación que nosotros hacemos, según la cual los periodos de caída en la pobreza son de corta duración, y la observación de Friedman de que las diferencias en los recursos son temporales, puedan parecer lo mismo, en realidad no tienen nada que ver porque la segunda se refiere a la desigualdad que en el caso al que nosotros nos referimos está siempre presente. El hecho de que los recursos, y por lo tanto también la pobreza, fluctúen a lo largo del tiempo no implica que estos lleguen a ser iguales para todos.

De todas maneras, en lo que nosotros queremos insistir es en que de la misma manera que se dan esos periodos cortos de caída en la pobreza, se dan también en la población mayor migrante relativamente frecuentes periodos cortos de desempleo que se suelen hacer un poco más largos antes de la jubilación. Si se tiene en cuenta esto, que a primera vista se presenta como un isomorfismo, podemos preguntarnos si no sería posible poner en relación una cosa con la otra. Si esto es así, la noción de exclusión hay que ampliarla bastante para que sea susceptible de ser aplicada a los excluidos de larga duración. Se trataría de aquellos que Alfred Marshall llamaba de una manera brutal el "residuo" o Stuart Mill los "grupos que no compiten" y que están presentes en las observaciones de los analistas sociales y de los economistas desde tiempo inmemorial. Además de esta población habría que aplicar la exclusión a aquellos grupos en riesgo de pobreza y de desempleo y que efectivamente pueden encontrarse en esta situación más frecuentemente de lo que se piensa. Por esta razón el concepto de exclusión se refiere a un espectro de grupos sociales que están insertos en un contexto de riesgo de precariedad y vulnerabilidad.

LA SEGREGACIÓN Y EXCLUSIÓN ESPACIAL, LA EXCLUSIÓN DE LA CIUDADANÍA, LA EXCLUSIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO DE BIENESTAR

Exclusión espacial

Como decíamos antes, la exclusión social engloba frecuentemente estos tres tipos de exclusiones cuya relación con ella tiene un carácter variable que en cada caso concreto se ha de evaluar.

El primer tipo de exclusión es la espacial y, aunque no podemos analizarla en profundidad (vid. Martínez Veiga 1999), podemos ofrecer algunos puntos de análisis. El problema de la exclusión espacial se concretiza en dos cuestiones: el problema de la vivienda y el aislamiento y concentración de la pobreza en determinados lugares del espacio.

Para observar el problema de la vivienda se puede partir de un dato significativo que ha sido subrayado por muchos autores. "Los inmigrantes mayores se distinguen de otros grupos de personas mayores por la alta tasa de personas que viven solas, aunque la tasa de los casados es relativamente alta" (Fibbi, Bolzman, Vial 1999:26). Para el caso alemán tenemos los datos ofrecidos por Dietzel-Papakyriakou y Olberman (1996), que afirman que el 22% de los migrantes mayores entre 60 y 65 años viven en un sistema de habitación unipersonal (17% de los alemanes), y los que están en el grupo de edad entre 65 y 70 años (el 35%) están en la misma situación (el 27% de los alemanes). En Francia ha llamado frecuentemente la atención el hecho de que dos tercios de los inmigrantes mayores que vienen del Magreb sean solteros. (Desrumeux 1998). Es evidente que esta tasa de soltería tiene que ver con el hecho de que frecuentemente la migración ha sido llevada a cabo por varones jóvenes, pero una tasa de soltería tan enorme como de dos tercios, que coloca a más de la mitad de la población fuera el ciclo reproductivo, tiene que ser explicada en gran parte en base a los problemas de la vivienda. Cuando se habita en albergues, en donde a lo sumo se tiene una habitación individual, frecuentemente compartida con 3 ó 4 personas, es bastante difícil plantearse constituir una familia. Por otra parte, una situación gravísima como esta se encuentra agudizada con respecto a las personas mayores porque con frecuencia las ayudas domiciliarias (cuidado de la casa, ayuda en enfermedad, ayuda con comida), se ofrecen únicamente a las personas que tienen una vivienda decente (Kachoukh 1988 y Bernardot 1998). Si se tienen en cuenta estos casos no parece difícil entender por qué entre los mayores movimientos de protesta de los migrantes en Francia se encuentran aquellos que se refieren a los problemas de la vivienda, como muestran las ya antiguas protestas en los albergues de Sonacotra (So-

cieté Nationale de Construction pour les Travailleurs Originaires de l'Algerie). En el caso alemán se daba algo parecido con respecto a la habitación en barracones por parte de los "Gastarbeiter" españoles. En el momento actual hay un estudio (Fibbi, Bolzman y Vial 1999:26) que basándose en datos oficiales, afirma que el 62% de los extranjeros en Alemania viven en viviendas en donde el espacio per capita es menos de 8 m², y frecuentemente no tienen ni calefacción central ni agua caliente. En todos estos países algunos inmigrantes viven en el centro de las ciudades, en lo que se designa desde los autores de la escuela de Chicago como "zonas de transición". Se trata de áreas que presentan una situación de deterioro urbano, pero que, por otra parte por su cercanía al centro, están en una situación de espera para ser remodeladas. Mientras esta remodelación tiene lugar, se alquilan estos lugares a los inmigrantes por un precio que ningún nativo pagaría. Con ello los propietarios adquieren una plusvalía por parte de los inmigrantes que se basa en dos fenómenos distintos. En primer lugar, se cobra a los inmigrantes más del precio ordinario, y, por otra parte se obvia llevar a cabo las reformas para hacer la vivienda habitable.

No vamos a entrar en este momento en el problema del derecho a la vivienda, pero hay que subrayar dos fenómenos que tienen mucha importancia. En primer lugar, se da un fenómeno que se ha podido constatar, tanto en los países europeos a los que en este trabajo nos vamos a referir como en Norteamérica y Australia. La situación de la vivienda de los inmigrantes es uno de los fundamentos básicos de ciertos fenómenos racistas o xenófobos. Frecuentemente, los inmigrantes viven en habitaciones de mala calidad, ya sea porque no les alquilan otros sitios, o porque son los únicos lugares a que pueden optar por sus recursos. Lo que ocurre en un caso tras otro es que, por un proceso metonímico de transferencia de lo que pasa en el continente al contenido, es fácil decir que los inmigrantes son sucios, desordenados o caóticos porque el habitáculo en el que residen tiene estas características, (Martínez Veiga 1999). En segundo lugar, hay que subrayar que, aunque la vivienda sea una necesidad básica para los seres humanos, se trata de una necesidad que se satisface en el capitalismo en base a unas ganancias siempre muy importantes por parte de los proveedores. Este fenómeno se debe a que es precisamente en la vivienda uno de los lugares (quizás el segundo después del trabajo (?), en donde se obtienen las mayores tasas de plusvalía, y por esta razón alrededor de ella se crean grandes discusiones ideológicas cuando el estado pretende intervenir en su provisión.

Por referirnos a un país que se estudia en este trabajo, podemos traer a colación el caso alemán en donde se presentan casos interesantes muy bien estudiados por Thomas Faist.

Los problemas de la vivienda de los inmigrantes en Alemania son un fenómeno típicamente urbano en 1987 el 55'6% de los alemanes vivían en zonas urbanas mientras que más del 71% de los extranjeros estaban en esta situación. Al mismo tiempo el 26'9% de la población total de Alemania vivía en el casco urbano, mientras que había un 43'6% de extranjeros que estaban en esta situación. Esto implica que los inmigrantes estaban concentrados en las áreas metropolitanas y en el casco urbano. Según nuestra opinión, este fenómeno se debe a lo que antes afirmábamos acerca de las zonas de transición. Como muy bien dice Faist (1996:94), "Los extranjeros eran deseados como inquilinos en los 80 en los grandes complejos de casas que bordean la parte central de las ciudades".

A partir de 1987 la cantidad de casas que estaban en espera de remodelación van desapareciendo porque se remodelan. Esto trae consigo un déficit de casas disponibles para los inmigrantes porque esas mismas casas pueden ser ofrecidas en las mismas condiciones y con la misma ganancia a los alemanes. Por otra parte, se da un aumento grande de demandantes de asilo y de alemanes de origen que vienen de los países del Este. Estos ocupan las cada vez más limitadas plazas en la vivienda social. Para los nativos "encontrar una casa mejor no es tan fácil como era antes y los nuevos inmigrantes son acusados de ello. A pesar de que menos gente vivía en las ciudades que hace 15 años, se desarrolla un "sentimiento de hacinamiento" y los políticos adoptan la idea de que los inmigrantes son la causa principal. La xenofobia aumenta en Alemania con respecto a los extranjeros no europeos, debido a esta situación".

El problema central con respecto a la vivienda de los inmigrantes se puede desglosar en dos cuestiones, una primera de exclusión y dificultad en encontrar un sistema de habitación decente, y una segunda que tiene que ver con la explotación, porque en todo caso para los inmigrantes la vivienda siempre es más cara.

El otro problema se refiere a la segregación espacial de los barrios. En la configuración del concepto de exclusión social, ha jugado un papel fundamental la observación de la separación y segregación urbana. La situación de "banlieu", es básica. Según Touraine (1991), es en las ciudades en donde se comprende perfectamente lo que significa exclusión, que no es reducible al lenguaje de clase que implica una visión vertical de la sociedad en donde unos están arriba y otros abajo, y que más que esto significa que lo más importante es estar en el centro o en la periferia. Ya antes hemos subrayado como esto es algo falso y absolutamente superficial. A pesar de ello, no cabe duda de que la "segregación espacial" de algunos barrios de las ciudades francesas es bastante llamativo. Lapeyronnie (1993) llegará a afirmar que la ciudad es un lugar en el cual se puede comprender como las diferentes for-

mas de exclusión están separadas y dependen de lógicas distintas. La exclusión económica (recursos, casa trabajo) la política y la cultural, interactúan entre sí, pero tienen su autonomía y por ello la corrección de una puede no llevar a la corrección de las otras. De todas maneras, aunque no estamos en absoluto en acuerdo con el punto de vista de Touraine sobre el arriba-abajo/ dentro-fuera, es cierto que en la “banlieu” francesa se ha dado una gran disminución en la influencia de las organizaciones de los trabajadores y de su ideología política que en última instancia era una ideología de confrontación pero a la vez de inserción. Por otra parte, en estos barrios este debilitamiento ha traído consigo la destrucción de la solidaridad de clase que constituía un foco central de relaciones entre los trabajadores.

Pero si tratamos de comprender como se produce la exclusión social en base a la segregación espacial, o, al menos la relación que existe entre estos dos fenómenos podemos subrayar tres elementos fundamentales: el problema del acceso a los recursos, el problema del aislamiento social y la cuestión de la concentración de la privación y la pobreza.

Al plantear este problema estamos prescindiendo de los individuos y unidades domésticas para tomar el barrio en cuanto que esto nos permitirá comprender las dimensiones espaciales de la exclusión. Sin embargo, quizás se da una manifestación más clara cual es el territorio nacional. Las fronteras nacionales son las manifestaciones más evidentes de una exclusión socio-espacial, los soldados o policía en las fronteras nacionales son las muestras más claras de una exclusión socio-espacial, los muros o alambradas como en Ceuta y Melilla no son mas que medios de excluir a los que están fuera, a los posibles migrantes. Un territorio nacional es una manifestación espacial de un proceso de exclusión, y ninguna otra exclusión en la historia ha jugado un papel tan importante, ni ha impuesto tantos costos en vidas humanas, sacrificios y miserias. Los otros fenómenos que vamos a estudiar más adelante (exclusión de la ciudadanía y de los fenómenos del estado de bienestar) tienen su origen aquí.

Sin embargo, ahora queremos señalar de una manera general la separación segregación y exclusión espacial dentro de los barrios, de las ciudades o pueblos. El primer problema que se presenta es el del acceso. Se trata de acceso a los recursos que están distribuidos muy desigualmente en el espacio, acceso a la toma de decisión, de tipo político. Como muy bien había comprendido Lefevre, cada sociedad crea su propio espacio exclusionario.

Los otros dos aspectos requerirían un tratamiento mucho más amplio y para ello remitimos a un trabajo recientemente publicado (Ubaldo Martínez Veiga 1999). La cuestión del “aislamiento social” ha sido muy bien estudiada en los barrios se-

gregados de las ciudades americanas por William Julius Wilson (1987 y 1996). Según él, en algunos de estos lugares lo que se ha producido es una marcha hacia fuera de las unidades domésticas con más recursos, y sobre todo con un trabajo más o menos estable, con lo cual los grupos que quedan en el barrio se encuentran con que la red de relaciones que mantenían con esas se van rompiendo poco a poco, y con ello la posibilidad de obtener un empleo. Pensamos que este fenómeno se da más frecuentemente de lo que se piensa y no sólo en las ciudades americanas. La tercera cuestión, se refiere a la “concentración de la pobreza”. Los intentos que se dan continuamente para evitar y destruir la espacialidad de la pobreza es una muestra clara de este carácter. Desde la creación por parte del Baron Haussmann de los grandes bulevares en Paris, que se llevan a cabo en el medio de los barrios pobres de la capital, hasta los programas de destrucción de estos mismos barrios son una muestra del intento de “desespacializar” la pobreza que frecuentemente tiende a concentrarse en unos lugares determinados del espacio. Sin que se pueda hablar de que esta concentración sea en sí misma patológica, no cabe duda que trae consecuencias importantes para la exclusión.

Exclusión de la ciudadanía

Estamos tratando de poblaciones inmigrantes que, desde luego, en un primer momento no tienen acceso a la ciudadanía e incluso en épocas posteriores cuando han adquirido la nacionalidad, se sitúan frecuentemente como ciudadanos de segunda clase. Como los actuales avatares del actual proyecto de nueva ley de inmigración en España muestran, tanto la legislación de inmigración como su implementación es un área enormemente opaca de la política nacional que está poco controlada y sujeta a control de las personas (Allen 1999: 32). Esta opacidad trae consigo que frecuentemente se oscurezca el hecho de que a los no ciudadanos se les niegan derechos humanos básicos.

El concepto de ciudadanía, como dice Habermas, no se refiere únicamente al problema de la nacionalidad, sino a los derechos y deberes del ciudadano. Sin embargo gran parte de las elaboraciones sobre los derechos de la ciudadanía brotan del análisis ofrecido por Marshall (1950). Según él, se dan tres tipos de derechos asociados con la ciudadanía. En primer lugar, se trata de los derechos civiles (o derechos a las libertades) que implican en última instancia la igualdad de trato delante de la ley.

En segundo lugar, se trata de los derechos políticos que confieren la posibilidad de participar en la vida política de un país (derechos a la participación). En tercer lugar, se trata de la ciudadanía social o de los derechos sociales que aseguran el

derecho a obtener un mínimo de bienestar material. Tomando ejemplo de lo que había ocurrido en el Reino Unido, Marshall afirmaba que la situación de ciudadanía se había extendido y consolidado progresivamente con el otorgamiento de estos derechos. En la Europa actual, al menos para aquellos que tienen formalmente la ciudadanía, los derechos civiles y políticos se asume que son universales mientras que los derechos sociales tienen su base en la necesidad.

Para Marshall (1950: 93), la ciudadanía traía consigo “un sentido de pertenencia a una comunidad basada en la lealtad a una civilización que es posesión común”. Marshall entiende civilización en un sentido más material que normativo, a pesar de que puede tener consecuencias culturales y sociales. Las culturas de las diversas clases sociales se disuelven no sólo en una única conciencia nacional, sino también en un nivel de vida compartido y basado en el consumo de masas. En la propia formulación de Marshall, aunque es ambigua, se puede encontrar base para interpretar el concepto de ciudadanía desde un punto de vista comunitario (García 1996), como un concepto en el que se subraya la pertenencia y la exclusión de los de fuera. Con ello, el concepto de ciudadanía, se distingue del de clase que se basa en una idea de solidaridad más allá de las fronteras. Todos los estados europeos insisten de una manera explícita en este aspecto de la noción de ciudadanía.

Exclusión del estado de bienestar

La insistencia en los derechos sociales como un componente central de la ciudadanía subraya al menos, el derecho a los beneficios del estado de bienestar. La intervención del estado de bienestar no sólo es una especie de remedio en última instancia que sirve para resolver casos extremos, sino que tiene efectos más ordinarios en la estructura social y económica. Alain Lipietz (1999) afirma que la sociedad francesa, si se consideran las cosas antes de los impuestos y de los efectos redistributivos del estado de bienestar, presenta una estructura de “reloj de arena” muy parecida a la brasileña, en donde se da un decrecimiento mayor y mayor de las franjas medias, un aumento importante de los grupos más ricos, y un aumento desmesurado de los pobres. Si este fenómeno no tiene lugar, se debe a un sistema extensivo de pensiones creado en 1945 y que ofrece pensiones completas 45 años más tarde, y la creación en 1988 de un ingreso mínimo de inserción, que asegura 2.400 francos franceses por adulto al mes. La discusión de lo que implica la ciudadanía muestra que no sólo hay diferentes formas de exclusión, sino que hay formas diversas de implementarla y justificarla. El resultado es que hay algunos grupos más excluidos que otros, ya sea por las formas de

exclusión que experimentan, la manera en que esta se justifica, o los principios legales en que se basa la denegación del acceso a los derechos básicos necesarios para enfrentarse a la exclusión. Desde cualquier punto de vista que se mire, los inmigrantes están siempre en una situación desventajosa.

Aunque no se está muy seguro de que el concepto de exclusión social tenga un auge enorme en el análisis, tampoco se puede decir que haya sido abandonado, ni mucho menos. Si bien sus orígenes hay que buscarlos en Francia, no cabe duda que su utilización ha aumentado mucho en el Reino Unido y en los Estados Unidos. Quizás la razón fundamental esté en la pretensión de que se trata de un concepto más amplio que el de explotación. En esta amplitud, radica su utilidad y también su carácter problemático (vid. Mills, 2004).

BIBLIOGRAFÍA

ALLEN J, 1999. Europe of the neighbourhoods: class, citizenship and welfare reforms, en Madanipour A, Cars G y Allen J (eds), *Social Exclusion in European Cities*, Londres, Jessica Kingsley

ARNESON R, 1990. Is work special? Justice and the distribution of employment, *American Political Science Review* 84

ATKINSON T, 1998. La pauvreté et l'exclusion sociale en Europe, en Atkinson J, Glanville M, Fressinet J y Seibel C (eds), *Pauvreté et Exclusion*, Paris, La Documentation Française

BANE M Y ELLWOOD D, 1990. Slipping into and out of poverty: the dynamics of spells, *Journal of Human Resources* 21

BERNADOT M, 1998. *Sortis du travail, mais toujours en foyer*, Plein Droit 39

BOLTANSKI L Y CHIAPELLO E, 1999. *Le nouvel Esprit du Capitalisme*, Paris, Gallimard

BURT R, 1992. The Social Structure of Competition, en Nohria N y Eccles R, *Networks and Organizations: Structure, Form and Action*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press

CASTEL R, 1991. De l'indigence à l'exclusion: la disaffiliation, en Donzelot J (ed), *Face à l'exclusion: le modèle français*, Paris, Esprit

CASTEL R, 1997. *Las metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires

CLERC J M, 1973. Les conflits sociaux en France 1970 1971, *Droit Social* 1

COLEMAN J, 1988. Social Capital in the creation of Human Capital, *American Journal of Sociology* 94

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL 1996. *La Pobreza y la exclusión social en España*, Madrid

DE FOUCAULD J B Y PIVETEAU D, 1995. *Une société en quête de sens*, Paris, Odile Jacob

DESRUMEAUX G, 1998. Les nouveaux visages de l'immigration vieillissante, *Ecarts d'identité* 87

DIDIER E, 1995. *De l'exclusion*, Mémoire de DEA, Paris, EHESS

DIETZEL PAPA KYRIAKOU M Y OLBERMANN E, 1996. Zum Versorgungsbedarf und zur Spezifik der Versorgung alterer Migrantinnen und Migranten, IZA

DIRVEN H J, FOUARGE D Y MUFFELS R, 1998. Netherlands, en Dixon J y Macarou D (eds), *Poverty. A persistent global reality*, Londres, Routledge

DONZELOT J Y ROMAN J, 1991. La déplacement de la question sociale, en Donzelot J (ed), *Face à l'exclusion: le modèle français*, Paris, Esprit

ECHADOUR A Y MAURIN E, 1993. *La main d'œuvre étrangère*, Données Sociales INSEE

ELSTER J, 1998. Is there (or should there be) a right to work, en Gutmann A (ed), *Democracy and the Welfare State*, Princeton University Press

EVANS M, 1996. Out for the Count. Welfare State Programme Discussion Paper 111, London School of Economics

FAIST T Y HAUSERMAN H, 1996. Immigration, Social Citizenship and Housing in Germany, *International Journal of Urban and Regional Research* 20

FAIST T, 1995. Transnationale Arbeitsmärkte und Soziale Rechte in Europa, (Parte 1a y 2a), *Zeitschrift für Sozialreform* 34,1

FIBBI R, BOLZMAN C Y VIAL M, 1999. Alter und Migration, *Pro Senectute*, Ginebra

FRIEDMAN M, 1962. *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press

GARCIA S, 1996. Cities and Citizenship, *International Journal of Urban and Regional Research* 20

GAZIER B, 1996. Implicites et incomplètes: les théories économiques de l'exclusion, en Paugam S (ed),

L'exclusion, L'état des savoirs, Paris, La Découverte

GODIN R, HEADLEY B, MUFFELS R Y DIRVEN H, 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press

GRANOVETTER M, 1973. The Strength of Weak Ties, *American Journal of Sociology* 1973

GUILLEMARD A M, 1996. Viellissement et Exclusion, en Paugam S (ed), *L'exclusion, L'état des savoirs*, Paris, La Découverte

HANNOUM H, 1996. Les réseaux d'entreprises: des collectifs singuliers, *INSEE Methodes*, 67 68

KACHOUKH F, 1998. *Des Vies défaits*, Plein Droit 39

LAPEIRONNIE D, 1993. De l'intégration à la ségrégation, en Roman J (ed), *Vile, exclusion, citoyenneté*, Paris, Esprit

LIPIETZ A, 1999. Rethinking Social Housing in the Hour Glass Society, en Madanipour A, Cars G y Allen J (eds), *Social Exclusion in European Cities*, Londres, Jessica Kingsley

LENOIR D, 1996. L'exclusion face au droit, en Paugam J (ed), *L'exclusion, L'état des savoirs*, Paris, La Découverte

LENOIR R, 1974. Les exclus, un français sur dix, Paris, Senil

MARGAUD J, 1975. L'éclatement juridique de la collectivité de travail, *Droit Social* 12

MAYERE A, 1983. Revalorisation qualitative des emplois et substitution de jeunes travailleurs français à des travailleurs immigrés. Le cas d'une entreprise de collecte des ordures, *Travail et Emploi* 17

MARSHALL T, 1950. *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, Cambridge University Press

MARTINEZ VEIGA U, 1999. Pobreza, segregación y exclusión espacial. La vivienda de los inmigrantes extranjeros en España, Barcelona, Icaria

MARTINEZ VEIGA U, (DIR.) 2000. *Situaciones de Exclusión de los emigrantes españoles ancianos en Europa*, Paris, FACEEF

MARX K, 1988. *Das Kapital, Ersten Band, Buch I: Der Produktionsprozess des Kapitals*, Berlin, Dietz

MEHRLANDER U, AESCHBERG C Y UELTZHOFFER J, 1996. Situation der Ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung, Berlin, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

MILLS C, 2004. Racial Exploitation and the Wages of Whiteness, en Krysan y Lewis (eds), *The Changing Terrain of Race and Ethnicity*, N.York, Russell Sage

PAUGAM S, 1991. *La disqualification sociale: essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, Presses Universitaires de France

PAUGAM S, 1993. La dynamique de la disqualification sociale, *Sciences Humaines* 28

PAUGAM S (DIR), 1993. *Precaire et risque d'exclusion en France*, Paris, La Documentation Française

PAUGAM S, 1996. Introduction: La constitution d'un paradigme, en Paugam S (ed), *L'exclusion, L'état des savoirs*, Paris, La Découverte

ROOM G, 1995. Poverty in Europe, *Competing Paradigms of Analysis, Policy and Politics* 23, 2

RUANO BORBALAN J, 1993. L'imaginaire de l'exclusion, *Sciences Humaines* 28

SALAI R, 1980. Le chômage, un phenomene de file d'attente, Economie et Statistique, Paris	VAN DER LINDEN B, 1992. Chomage de longue duree en Belgique: Genese, Persistence et Politiques, Bruselas, Travail, Emploi, Formation, Point d'appui, Dossier 4
SILVER H, 1995. Reconceptualizing social disadvantage: Three paradigms of social exclusion, en Rodgers G, Gore C y Figueredo J (eds), Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses, International Institute for Labour Studies, Ginebra	VERDES LEROUX J, 1978. Les exclus, Actes de la recherche en Sciences Sociales 19
STOLERU L, 1977. Vaincre le pauvrete dans les pays riches, Paris, Flammarion	WILSON W, 1987. The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass and Public Policy. University of Chicago Press
THERBORN G, 1986. Why some people are more unemployed than others, Londres, Verso	WILSON W, 1996. When Work Disappears, New York, A Knopf
TOURAIN A, 1991. Face a l'exclusion, Esprit 169	WUHL S, 1991. Du chomage a l'exclusion, Paris, Syros
TOURAIN A, 1992. Inegalites de la Societe Industrielle, exclusion deu marche, en Afficard J y de Foucauld J (eds), Justice Sociale et Inegalites, Paris, Esprit	WUHL S, 1992. Chomage, de la longue duree a l'exclusion, Esprit 182
TROGAM P, 1992. Nettoyage et Securite, L'entreprise 2518	XIBERRAS M, 1996. Theorie del Exclusion, Paris, Armand Colin
	YEPEZ DEL CASTILLO I, 1994. Review of the French and Belgian Literature on Social Exclusion, A Latin American Perspective, International Institute for Labour Studies, Ginebra

PROYECTOS INTEGRALES DEL TERCER SECTOR: LAS NUEVAS CARAS DE LA EXCLUSIÓN

Luís María López-Aranguren

DTS. Col nº
Fundación Tomillo

RESUMEN

Este artículo está realizado desde la mirada del Tercer Sector. Nos muestra un cierto análisis del complejo fenómeno de la Exclusión Social y sus nuevas caras y propone un replanteamiento en la búsqueda de soluciones a través de Proyectos Integrales y la "excelencia" como herramienta imprescindible en el análisis, diseño, ejecución y evaluación de los procesos.

PALABRAS CLAVE

Exclusión. Lazos Sociales. Inserción Sociolaboral. Integración. Proyectos integrales. Excelencia.

LAS NUEVAS CARAS DE LA EXCLUSIÓN

La exclusión actual es un fenómeno complejo y aún desconocido, sobre todo en su tratamiento. Es un nuevo producto de la nueva época que se está instalando entre nosotros. Asistimos a un cambio de civilización que está arrasando con la antigua organización social europea. A lo largo del siglo XX, Europa ha vivido la época de desarrollo y de bienestar más gloriosa de su historia. La socialdemocracia, buscando armonizar el sistema de mercado con las aspiraciones de bienestar de la población, instauró el llamado Estado de Bienestar. Con la pujanza del neoliberalismo, respaldado por la caída del bloque soviético, se busca la acumulación de la riqueza en pocas manos a base de eliminar las reglas del juego distributivas y protectoras de los ciudadanos europeos. La fragilidad es una nueva situación permanente que nos amenaza a todos. Antiguamente, la exclusión estaba ligada a la pobreza y la pobreza a la falta de trabajo, fundamentalmente. En el Estado de Bienestar, mediante el trabajo, los ciudadanos-trabajadores lograban el bienestar y el acceso a la ciudadanía. En la nueva situación, tener trabajo no es garantía para salir de la pobreza, ni mucho menos para disfrutar del bienestar y acceder a la ciudadanía. El trabajo al que podemos aspirar se ha deteriorado, precarizado en sus condiciones salariales y de todo tipo. Tan es así, que aumenta imparablemente la nueva clase social de los “trabajadores pobres” ¿Qué quiere decir esto? ¿Qué significado tiene para nuestras vidas? La primera conclusión que se saca es que vivimos en la inopia, pensando que, como en la época ya pasada, la exclusión la sufren los de siempre. No nos percatamos que nuestra vida discurre en la fragilidad y al filo de la exclusión. Nos van quitando las redes que con el Estado de Bienestar nos protegían contra el paro, la enfermedad, la vejez, contra la fragilidad.

¿Cuáles son, pues, las nuevas caras de la exclusión? Las de todos nosotros. A diario, estamos comprobando, los que trabajamos en lo social, que cualquier persona que sufra un “accidente” en su vida (separación, abandono, enfermedad, paro, etc.) puede caer por la pendiente de la exclusión, porque las redes protectoras van desapareciendo. ¿Por qué no reaccionamos? Porque seguimos manteniendo la falacia de que la exclusión no nos tocará. La nueva exclusión es dura, afilada, inmisericorde y amenaza a TODOS, pero, a la vez, es elegantemente discreta y silenciosa. Les pasa a los demás y los de alrededor no se enteran. No interesa generar alarma social. Permítaseme contar un episodio vivido últimamente: Se puso en contacto conmigo un funcionario conocido para ver si desde la Fundación Tomillo podíamos apoyar a una sobrina suya a mejorar su situación laboral. La separación de sus padres, durante su adolescencia, el abandono de los estudios y un embarazo no deseado habían llevado a esa joven al riesgo real

de exclusión. Cuando vino a hablar con nosotros, descubrí que era una persona conocida, del vecindario. Nadie del entorno nada. Ni lo hubiéramos sospechado. La exclusión estaba en casa...

¿EN QUÉ CONSISTE LA EXCLUSIÓN?

La exclusión es un proceso de ruptura de lazos sociales. Es nuestra sociedad actual la que promueve el individualismo como característica del triunfador social, del paradigma del éxito social. También es esta sociedad, su sistema económico y social, la que “fragiliza” la vida de las personas en cuanto trabajadores y ciudadanos con la merma progresiva de sus antiguos derechos y seguridades. El sistema imperante está empeñado en retirar las antiguas redes de protección que tan laboriosamente se habían implantado desde el Estado de Bienestar. Como apuntábamos líneas arriba, tener trabajo no blindaba contra la pobreza, pues crecen en número los trabajadores pobres. Con este cóctel de inseguridades, los procesos de exclusión se desatan en cuanto se amontonan dos circunstancias negativas, accidentales o no. La caída en una enfermedad importante, una separación o ruptura familiar, un accidente, etc. pueden desencadenar el proceso de exclusión.

¿Cuáles serían las características más definitorias de un proceso de exclusión?

Hay bastantes, pero vamos a centrarnos en las más importantes:

- Ruptura progresiva de lazos sociales. Se comienza rompiendo con las relaciones propias del ámbito laboral, se continúa rompiendo con la familia, con los amigos y, en general con el género humano. Se llega a ser transparente para los demás, de tal manera que el excluido llega a ser extranjero en su propio país. El excluido define la soledad y la transparencia ante los demás como una de sus mayores penas. Esta es una de las características “clave” de la exclusión y uno de los objetivos a recuperar en los procesos de inserción.
- La falta progresiva de recursos personales para la supervivencia. Cuando hablamos de recursos personales nos estamos refiriendo a la cualificación laboral, a la inteligencia emocional, a la creencia en las propias posibilidades, al aprecio por sí mismo y a la capacidad para “seguir el ritmo” para responder a las exigencias sociales, para sobrevivir en nuestra sociedad. La falta de todo ello lleva a la pobreza, pero no sólo, pues la pobreza puede ser una situación de la que se sale si se ponen en juego recursos personales para ir abriéndose camino. Lleva fundamentalmente a considerarse incapaz para dirigir la propia vida y tomar otro rumbo.

- El deterioro creciente. En cuanto a la salud, a las dependencias y adicciones, al aspecto físico, a la autoestima... Cuanto menos se quiere uno a sí mismo, cuanto más desprecio personal se acumula, menos importa el cuidado personal y la propia salud. Los paraísos artificiales son sustitutos de una vida muy insatisfactoria. Resulta inevitable buscar momentos que “anestesien” la vida real, a base de alcohol o de drogas. El deterioro se va apoderando de quien vive un proceso de exclusión.
Ya no conviene hablar de colectivos excluidos, sino de personas en procesos de exclusión. Aunque, como hemos apuntado, todos vivimos en la fragilidad, es cierto que hay tipos de ciudadanos más propensos a caer en la exclusión, más en riesgo.
- Los tópicos en el ámbito de la inserción sociolaboral son mensajes subliminales que refuerzan la idea de que los excluidos son gentes que, de alguna manera se lo han buscado.

Las personas que trabajamos a favor de la inserción sociolaboral participamos de la cultura y de las corrientes de opinión imperantes en nuestra sociedad, también participamos de los tópicos. Los tópicos son expresiones triviales, sin base científica, que a base de repetirse «calan» en la sociedad y acaban considerándose verdades aceptadas por todos. Hay tópicos que no son dañinos y no pasan de ser meras afirmaciones irrelevantes. En nuestro ámbito, los tópicos suelen ser dañinos pues expresan sentimientos contra tal o cual grupo social. Extraña comprobar que las personas que trabajamos a favor de la inserción sociolaboral somos también partícipes de esos tópicos y que, en ocasiones, nuestra mirada sobre determinadas personas y determinados acontecimientos está condicionada por ellos. El equipo responsable de los seminarios de formación de la página «sieres.org», quedó impresionado cuando, a preguntas directas de una encuesta sobre violencia de género, varios participantes, técnicos de inserción con dilatada experiencia laboral, opinaban que las mujeres maltratadas provocaban al agresor.

Las mujeres, los inmigrantes y los jóvenes son las víctimas favoritas de los tópicos. Los tópicos dificultan mucho nuestra relación de ayuda. Demuestran ligereza, falta de pensamiento y serias dificultades de aceptación de determinadas personas por pertenecer a este o a aquel grupo social. Según los expertos, los tópicos se incorporan a nuestra forma de pensar en los procesos de asimilación cultural que todos vivimos. Una de las principales vías de penetración del tópico es el lenguaje; sobre todo cuando este se tiñe de demagogia y el mejor caldo de cultivo son los ambientes machistas y xenófobos. Ambientes con los que, frecuentemente y debido a nuestro trabajo, entramos en contacto. Por todo ello se insiste en la necesidad de cuidar el lenguaje para no reforzar tópicos sexistas o xenófobos.

Todos podemos hacer, y es recomendable hacerlo, una abultada lista de tópicos. Nosotros recomendamos este ejercicio seguido de una reflexión interna sobre cuáles de estos tópicos nos influyen más. Es una buena manera de descontaminarse. Si el ejercicio se hace en el equipo de trabajo, mejor aún. A pesar de ello resulta difícil desprenderse de los productos culturales que se han «mamado» desde la infancia. La tarea exige mucha madurez, una especial sensibilidad y finura espiritual.

Algunos ejemplos de tópicos: “Los jóvenes no tienen interés por el trabajo”, “Los moros no son de fiar”, “Los moros huelen mal”, “Los subsaharianos son poco inteligentes”, “Los inmigrantes nos quitan los trabajos. Ellos se llevan las ayudas sociales, las viviendas...”, “Los inmigrantes latinoamericanos son vagos y lentos”, “Muchas mujeres, a la hora de la verdad, no quieren trabajar”, “Los jóvenes son incapaces de esforzarse”, “Con los inmigrantes aumenta la delincuencia”, “Algunas mujeres merecen lo que les pasa”, etc.

¿EN QUÉ CONSISTE LA INTEGRACIÓN?

Si vemos el proceso de inserción como el recorrido contrario al proceso de exclusión, nuestra intervención consistirá en ayudar a recomponer las rupturas y deterioros de los que hablábamos líneas arriba: Ruptura progresiva de lazos sociales; La falta progresiva de recursos personales para la supervivencia; El deterioro creciente.

De todas formas, esto no explica suficientemente el verdadero significado y contenido de la integración. Conviene reflexionar sobre los procesos y analizar los objetivos que perseguimos, pues en la práctica diaria de nuestra intervención, estos objetivos se limitan a la supervivencia y, como mucho, al acceso al empleo. Durante el “reinado de los estados de bienestar” en Europa, acceder a un empleo era alcanzar la ciudadanía. Mediante el empleo se daban respuesta a casi todas las necesidades del ser humano: de supervivencia, de relaciones sociales, de reconocimiento y de participación, de pertenencia...

En la actualidad, con las características del tipo de empleo que se va imponiendo, pocas de estas necesidades se satisfacen al ser contratado por una empresa. Tenemos que saberlo, pues podemos seguir pensando, erróneamente, que con el acceso al empleo se culminó el proceso de inserción. Desde el tercer sector, cada vez se someten a revisión más crítica nuestro modelo de lucha contra la exclusión. Aparecen objetivos propios de esta nueva época, lejos aún de ser aceptados, pero que seguramente adoptaremos con el tiempo:

- El objetivo de la actividad humana se traslada desde la “trampa del consumo imparabable y creciente” como colmo de las aspiraciones de felicidad, al disfrute de fuentes verdaderas de felicidad, postergadas en la actualidad: tiempo para la vida familiar de calidad, tiempo para las relaciones de amistad y para las aficiones y tiempo para la participación en la comunidad. Nosotros decimos que estamos en un proceso de “recuperación del tiempo perdido”, de una búsqueda más humana de la felicidad.
- El ejercicio de la ciudadanía. El individualismo feroz ha barrido con los momentos de encuentro y de preocupación por lo comunitario. El capital social de nuestras comunidades se ha visto drásticamente mermado. La recuperación del “todos cuidamos de todos” es el nuevo objetivo del tercer sector. Si pensamos que el ejercicio de la ciudadanía es un objetivo fundamental en los procesos de inserción, tendremos que diseñar modelos de intervención que lo favorezcan en el itinerario de inserción. Pensamos que introducir el voluntariado a favor de los demás, en los procesos de inserción es una herramienta clave para lograr desde el principio la plena inserción en la comunidad.

ANTE PROBLEMAS SOCIALES COMPLEJOS, SOLUCIONES INTEGRADAS: LA EXCELENCIA IMPRESCINDIBLE

El trabajo con personas en situación de desigualdad social exige intervención de alta calidad. La exclusión se combate con la excelencia en los siguientes niveles:

- Excelencia en el diseño de la actuación: Frecuentemente se repiten modelos de actuación con los que hemos trabajado siempre sin someterlos a revisión. Este modelo de actuación antiguo suele pecar de aislacionista. Cada administración, cada institución, ONG, etc. tiene su “chiringuito” por el que pasan los usuarios. Esta es una de las peores formas de abordar los múltiples problemas sociales complejos, como son el fracaso escolar, la integración de ciudadanos inmigrantes y nacionales, los malos tratos, la inserción sociolaboral, los barrios-gueto, etc. Desde las acciones parceladas de cada institución, no se llega a la eficacia, mucho menos a la excelencia. Hay dos condiciones para lograr la excelencia en los modelos de intervención social en cuanto al diseño de la actuación: El objetivo de acceso a la ciudadanía y la acción “tejedora” de actores y recursos. El diseño de la actuación tiene las siguientes fases:
 - Análisis del problema y adopción de un modelo por parte de las entidades que trabajan ese problema aunque sea parcialmente. El análisis es común y en la adopción de un modelo común de intervención, repartien-

do responsabilidades y potenciando sinergias, es la base del éxito. Por otra parte conviene hacerse una pregunta ¿Damos por buenos los modelos de actuación que se nos imponen desde las entidades financiadoras? A veces da la impresión de que nuestro trabajo se asemeja a los que atienden las piezas que se caen o se descolocan en una cadena de fabricación. Hay alguien que repara el fallo y las vuelve a situar en la cadena. En nuestro modelo económico y social la exclusión y la expulsión de las personas es una característica inherente al sistema y a nosotros, entonces, se nos encomienda la función reparadora. ¿Es esa nuestra misión, o podemos pensar que el acceso a la ciudadanía es el objetivo más completo, el valor añadido que la sociedad espera de las ONG? Si es así, habrá que hacerlo realidad, no sólo mención teórica en los objetivos generales del programa. Para hacerlo realidad, debemos diseñar la metodología de intervención procurando, desde el primer momento, que nuestros usuarios establezcan relaciones, trabajen en equipo, practiquen voluntariado o servicio a la comunidad, etc. También el diseño contemplará el desarrollo personal, el trabajo por competencias y otros componentes que procuran excelencia. En resumen, si los fines de los programas que los financiadores nos conceden, no nos permiten desarrollar nuestros fines como institución, algo está mal planteado. Quizás estemos haciendo dejación de nuestras responsabilidades, no persiguiendo nuestros fines fundacionales.

- Gestión trenzada del programa. Como ya hemos mencionado, los problemas sociales complejos exigen soluciones integradas. La propuesta es “todos a lo mismo”. Todos los que, de alguna forma participamos en la solución del problema, aportamos nuestro quehacer, liderados por la institución más adecuada o más experimentada. No es de recibo que ante la necesidad de integración entre los jóvenes nacionales y los hijos de inmigrantes, los mal llamados inmigrantes de segunda generación, cada uno actúe por separado en los momentos de relación con esos chicos. Este es el típico reto que reclama la acción diseñada por todos los adultos intervinientes y la gestión compartida y enriquecida por la aportación generosa de cada entidad, en forma de apoyos, locales, actividades, etc. En resumen, que desde nuestros “chiringuitos” no se solucionan los problemas. Esta forma de actuar tan individualista y tan propia del tercer sector, está superada. Sobrevivirá en el tiempo, pero está condenada por ineficaz y autista. En las plataformas desarrolladas para abordar diferentes problemas, nos hemos encontrado con centros escolares públicos y concertados, con ONG, con las diferentes administraciones, con los agentes de proximidad, con las diferentes iglesias, con clubes deportivos, aso-

ciaciones de vecinos, con empresas, con voluntarios, etc. Parece un guirigay, pero no lo es y si hay gente con vocación de “trenzar”, la acción concertada y la corresponsabilidad llegan a ser realidad.

- Evaluación y propuestas de mejora: En una tercera fase, la coordinadora creada, plataforma, etc., evalúa los resultados y propone planes de mejora.
- Excelencia en el altísimo nivel de los agentes que intervienen :
 - En cuanto a su comprensión profunda y madura de la relación de ayuda, inherente a las profesiones dedicadas a la intervención social
 - Por la respuesta a las competencias exigidas en su puesto. Todavía en el ámbito de la intervención social estamos lejos del trabajo por competencias. Tampoco disfrutamos de procesos formativos que ayuden a alcanzar la excelencia en cuanto a las competencias profesionales. Conviven profesionales muy diferentes en cuanto a la competencia en su actuación profesional y no se selecciona, apoya y promociona según este criterio. Es una de las asignaturas pendientes en nuestro ámbito.
- Excelencia en la calidad de los recursos y medios puestos en marcha.
 - Siempre hemos dado por buenos los recursos escasos y de poca calidad dedicados a la intervención social. Sobre todo en el mundo de las ONG, se aceptan con total naturalidad los recursos “cutres”. Siempre causa sorpresa, entre los que nos visitan, la alta calidad de los recursos que ponemos a disposición de los numerosos programas de la Fundación Tomillo, dedicados a la lucha contra la exclusión: Los cursos de certificación de los fabricantes en software y hardware, para jóvenes en riesgo de exclusión, para discapacitados y para inmigrantes; las prácticas laborales en empresas francesas para los jóvenes de Garantía Social; los cursos de alta especialización para desempleados etc. Nuestro lema es que los mejores recursos deben ser para aquellos que más lo necesitan, esta es una aplicación práctica del principio democrático de la igualdad de oportunidades.
 - Trenzando los múltiples recursos ociosos (muchos de ellos) que existen en nuestras sociedades para modalidades de formación y de acceso al empleo. Recursos de las administraciones (Europa), de las cajas y fundaciones, de las ONG, de las empresas, de otras instituciones y del voluntariado.
 - En la variedad de los recursos y en el diseño personalizado en las intervenciones, que rechaza el “café para todos” tan común en nuestro trabajo y lo sustituye por la acción personalizada, que exige una selección adecuada de los recursos a poner en juego con cada persona.

LA NECESIDAD DE ONGS “TEJEDORAS” DE REDES SOCIALES

Comienzan a existir análisis teóricos sobre el declive del capital social-relacional, el individualismo social, la crisis de la democracia, la contestación al neoliberalismo, etc. También comienzan a afianzarse caminos de regeneración que sitúan a las personas en el lugar central de la actividad humana, hoy ocupado por el dinero y el consumo. La ciudadanía universal, los movimientos que defienden que otro mundo es posible, los foros alternativos, el movimiento sobre las ciudades educadoras, la nueva ciudadanía participativa, los movimientos a favor de la necesaria renovación de la escuela, las organizaciones en pro de la construcción comunitaria, el aprendizaje-servicio y tantas otras iniciativas y movimientos en esta línea son una buena prueba de la vitalidad de las nuevas alternativas.

Todos los expertos coinciden en resaltar la necesidad de “localizar” estos impulsos y movimientos globales. También insisten en la absoluta necesidad de tejer redes de relación con el protagonismo de los ciudadanos que conforman la comunidad. La pregunta de difícil respuesta es ¿Quién sabe, puede y quiere tejer redes de relación comunitaria? ¿Dónde están esos tejedores? La respuesta está en los ciudadanos organizados en asociaciones con esa vocación. Hablamos pues de un tipo de ONGs que de momento, no existe o escasea. Son ONGs imprescindibles que, olvidando el característico y crónico individualismo del sector, descubren que uno de sus principales objetivos es dar respuesta social a los problemas sociales, pues a los problemas sociales complejos hay que dar respuestas concertadas. Para ello, hay que poner en juego un nuevo tipo de intervención basado en la gestión colegiada y participativa de todos los que puedan aportar algo a la solución de los problemas. En la actualidad, a lo más que llegamos en las mesas de coordinación y participación es a compartir la información y a la elaboración de documentos o de plataformas reivindicativas comunes. No hay entidades que, yendo más allá, favorezcan un auténtico abordaje coordinado de los problemas sociales. Hablamos del análisis en común de los problemas, del diseño compartido de los proyectos de intervención, del desarrollo coordinado de los mismos, de la gestión y de la responsabilidad cooperativa, de la aceptación de liderazgos consensuados, de la evaluación colegiada, de la transparencia de los procesos y de la coordinación continua de los recursos. Estas ONGs pueden ser de nueva creación o surgir por la transformación de algunas de las ya existentes. En los barrios, tendría mucho sentido que una evolución radical de las “añosas” asociaciones de vecinos las convirtiera en “tejedoras de comunidad”. De todas formas, la creatividad nos sorprende con sus respuestas y pueden surgir nuevos protagonismos insospechados en estos momentos.

El reto actual es el surgimiento de personas y entidades expertas y vocacionadas tejedoras que trabajen porque el tejido social permita acoger a las entidades y personas que quieran aportar su esfuerzo y su conocimiento en la resolución de los problemas de la comunidad.

Es este un trabajo de concertación, generoso, muy difícil y a largo plazo. Las entidades que, arraigadas en la comunidad local, asuman este papel serán las “entidades imprescindibles” en un futuro próximo.

¿Qué características deben adornar a estas entidades?: En primer lugar, altas dosis de *generosidad*, pues hay que cambiar la cultura asociativa en el sentido de que la solución de los problemas sociales complejos exige dar, dar un poco cada uno, aportar lo que cada uno pueda. Para lograr esta mentalidad, la ONG tejedora debe ser la más generosa desde el principio; la segunda característica es el *aguante*. El tercer sector está lleno de tipos singulares, en ocasiones poco soportables. Las propias asociaciones son desconfiadas y establecen competencias echando por tierra lo construido con esfuerzo; otras características son *la tozudez, la capacidad de trabajo en equipo, la capacidad de ilusionar, el arte de la negociación* y tener las ideas y los objetivos claros y siempre presentes.

LA INCLUSIÓN SOCIAL ACTIVA EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Carmen Pérez Anchuela

Directora General de Servicios Sociales

Consejería de Familia y Asuntos Sociales. Comunidad de Madrid

RESUMEN

La inclusión social activa que esta llevando a cabo la Comunidad de Madrid, para las personas con mayores necesidades desde la promulgación de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid, garantiza a todos los madrileños que se encuentran en esa situación, la cobertura de unos ingresos mínimos y los acompañamientos precisos. Para ello el Gobierno Regional viene impulsando actuaciones de carácter integral orientadas no sólo a los aprendizajes para el trabajo sino también para la vida, inculcando a la persona el deseo de hacerse cargo de su propio proceso integrador.

PALABRAS CLAVE

Inclusión. Acompañamiento. Intervención. Garantía.

Es obligado empezar recordando que la complejidad que presentan los procesos de exclusión social ha ido haciendo cada vez más patente la necesidad de un abordaje multidimensional, de una intervención conjunta desde los distintos sistemas, que debe conllevar el desarrollo de medidas no sólo desde el ámbito económico y laboral sino también en el acceso a la vivienda, la educación, la salud y el acompañamiento social, lo que obliga a generar nuevas políticas que superen los aspectos sectoriales que tradicionalmente venían aplicándose para abordar las situaciones de pobreza.

Para ello en todas las planificaciones y estrategias desarrolladas por la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, contra la exclusión y por la igualdad de oportunidades de todos los madrileños, se promueven políticas inclusivas activas en las que conviven la cobertura de ingresos mínimos, el desarrollo personal y la mejora de las capacidades de quienes tienen mayores dificultades sociales, para que puedan ocupar el lugar que les corresponde en la Sociedad.

Con estos objetivos y, desde la total coincidencia con la estrategia europea de inclusión, la Comunidad de Madrid ha impulsado actuaciones de carácter integral orientadas, no sólo a los aprendizajes para el trabajo sino también para la vida, inculcando a la persona el deseo de hacerse cargo de su propio proceso integrador. Para ello, se implementó por primera vez en 2002 el “Plan contra la Exclusión Social 2006 de la Comunidad de Madrid”, desde la necesaria sinergia de coordinación para la erradicación de las problemáticas que afectan a un determinado número de hogares, buscando establecer lo que Moreno en su libro “Ciudadanos Precarios” denomina red de protección social.

El Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid, partiendo del supuesto de que la persona, es única, es individual y por tanto hay que acercarse a ella teniendo en cuenta su pluridimensionalidad. En el Plan no se puede hablar sólo de atención, sino que incorpora la acción de acompañar. Acompañar a través del proyecto vital de la persona situándose en una posición de cooperación, incorporando la idea de recorrido a partir de sus necesidades y realidad, desde el trampolín de sus capacidades. Las medidas en materia de acompañamiento están encaminadas a reordenar, a potenciar la función de apoyo social desde la necesaria complementariedad de las administraciones, los agentes sociales y la iniciativa social.

Responde así a un diagnóstico sobre los distintos grupos sociales afectados por procesos de exclusión, recogiendo propuestas de acción que constituyen su núcleo y están centradas en Garantía de Ingresos, Acompañamiento Social, Empleo y

Formación, Salud, Vivienda y Educación. Otras acciones conjuntas son las de organización, coordinación, evaluación y sensibilización social. Sigue así, un modelo integral de atención dirigido a la población más excluida a través de la adecuación de los contenidos y procedimientos de acceso a las prestaciones, desde la corresponsabilidad de las diferentes Consejerías del Gobierno Regional y la implicación de las Administraciones Locales, para asegurar el acceso a los derechos sociales.

La prioridad de la atención a las personas más vulnerables o con mayor riesgo se plasma en la garantía de un nivel de ingresos mínimos a la población. La aprobación de la Ley 15/2001, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid, que entró en vigor en enero de 2002 y su desarrollo reglamentario por Decreto 147/2002, se enmarca en la estrategia global del Gobierno Regional de Madrid contra la exclusión social y las desigualdades. Supone un enorme avance con respecto al Ingreso Madrileño de Integración, al reconocer derechos y garantizar su cobertura. Avance que se refuerza en el conjunto de las 138 medidas previstas en el Plan en materia de acompañamiento social, formación y empleo, educación, salud y vivienda, aumentando así las posibilidades de inserción social de las familias receptoras de Renta Mínima de Inserción y de aquellos otros hogares que, sin recibirla, también presentan problemáticas de exclusión.

Sin duda, éste ha sido uno de los logros sociales más relevantes, al elevar a derecho subjetivo la protección económica y social de las familias más desfavorecidas, complementando, pero no sustituyendo la acción de otros Sistemas Públicos de protección como el de Seguridad Social o Desempleo, e integra como derecho el recibir los apoyos personalizados necesarios para la inserción social y laboral, dentro del Programa Individualizado de Inserción (PII).

Dado que el Plan pretende una actuación específica, no unidimensional ni uniforme, la Comunidad de Madrid instrumentaliza la RMI como medio para paliar las situaciones de extrema pobreza. Pero lo hace desde un planteamiento que supera la idea asistencial de la ayuda económica, para lo que va indisolublemente unida a una intervención social que posibilite alternativas de cambio de la realidad socioeconómica de quienes la reciben. La atención a través de la intervención social de carácter transversal interactúa, utiliza y se refuerza en los dispositivos y recursos sociales existentes en una actuación dominada por el principio de integración.

De igual forma, el Plan incluyó medidas dirigidas a la sensibilización social de la población madrileña sobre el reto de la exclusión, con el objetivo de favorecer el compromiso de los ciudadanos madrileños en la integración y participación social de las personas con mayores dificultades, buscando una sociedad cada vez más cohesionada.

Más adelante la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, recoge la necesidad de establecer planes sectoriales (mencionando en concreto el del Plan contra la Exclusión Social) como forma de planificación de los Servicios Sociales. Las principales actuaciones que, en cumplimiento de los compromisos asumidos corresponsablemente por el Gobierno de la Región, se han llevado a cabo desde el inicio del Plan son:

ÁREA DE GARANTÍA DE INGRESOS

En este área el principal esfuerzo realizado se centra en la gestión de la prestación económica (RMI), desde su puesta en marcha en 2002 con el trasvase de las 7.000 familias beneficiarias del antiguo Ingreso Madrileño de Inserción (IMI), y la nueva demanda generada. Como resultado de ello, desde enero de 2002 hasta diciembre 2007, más de 20.000 familias han sido receptoras de RMI, siendo la media mensual en 2007, de 9.311 familias.

Es necesario señalar la importancia que ha supuesto la aplicación del artículo 6.2 de la Ley 15/2001 de la RMI que hace posible, como novedad, la incorporación de personas por excepcionalidad lo que ha favorecido a 356 familias por encontrarse en alguno de los tres supuestos que el Reglamento de la Ley RMI establece: ser víctima de malos tratos, persona con graves problemas de exclusión social que conviva con un familiar que no sea de primer grado de parentesco o encontrarse en situación de extrema necesidad sobrevenida.

En 2004 se cumplieron los acuerdos recogidos en el *“Protocolo de Intenciones suscrito entre la Comunidad de Madrid, CEIM Confederación Empresarial de Madrid- CEOE, CC.OO Unión Sindical Madrid Región y UGT Madrid, de septiembre 2001”* previos a la aprobación de la Ley RMI, y que han supuesto la subida en la cuantía básica de la prestación, así como en los complementos variables de número de personas que componen la unidad familiar.

Con el cumplimiento de estos acuerdos, la Comunidad de Madrid ha demostrado su compromiso con un importante esfuerzo presupuestario realizado en estos seis años que ha supuesto una inversión económica de 215 millones de euros, dirigido tanto a la incorporación de nuevas familias, como a la subida de la cuantía de la prestación económica llevada a cabo, que ha supuesto un incremento del 70%, con respecto al IMI, hasta alcanzar los 516,90 euros en 2008 para una familia de tres personas. Ello demuestra el carácter de Derecho Subjetivo que la Comunidad de Madrid ha reconocido a esta prestación, al no limitarla a la existencia de crédito sino a la existencia de las condiciones que determinan su reconocimiento.

En consecuencia, este esfuerzo presupuestario desde la promulgación de la Ley da respuesta al mandato de la Ley de RMI de que: “Todos los madrileños tengan asegurado por derecho unos ingresos económicos para poder vivir dignamente y a recibir los apoyos personalizados necesarios para su inserción social y laboral”. Al finalizar el ejercicio 2007, 20.000 familias madrileñas se han beneficiado, en uno u otro momento, del derecho a percibir la RMI y los apoyos personalizados para la inserción social y laboral.

Siendo esta la medida fundamental en materia de garantía de ingresos, la Consejería de Familia y Asuntos Sociales ha publicado y distribuido periódicamente folletos divulgativos de la Ley RMI, y ha incorporado a la página WEB de la Comunidad de Madrid esta y otras informaciones, permitiendo la descarga de documentos de interés. Igualmente, con el fin de garantizar su correcta y homogénea aplicación se ha elaborado y distribuido a los Centros de Servicios Sociales el *“Manual de Gestión de la Renta Mínima”*, el de *“Gestión del Procedimiento Sancionador”* y las *“Instrucciones para la revisión anual de los expedientes”*, desarrollando un amplio programa formativo dirigido a los profesionales.

Desde 2002, los Convenios de colaboración entre la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, Ayuntamientos y Mancomunidades para el desarrollo de los Servicios Sociales de Atención Primaria, incorporan la gestión de la RMI y el refuerzo del personal técnico y administrativo, habiéndose incrementando la dotación de trabajadores sociales y de personal administrativo para ello.

Para finalizar, es importante destacar la coordinación con el Área de Prestaciones Económicas de la Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, que permite gestionar con mayor eficacia, a partir de los 65 años, la continuidad entre RMI y Pensión No Contributiva por jubilación (PNC) evitando situaciones de desprotección en beneficio de 710 titulares de RMI.

ÁREA DE ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL

Las medidas en materia de acompañamiento social están encaminadas a reordenar y potenciar la función de apoyo social desde la lógica de complementariedad entre la Comunidad de Madrid, los Ayuntamientos y la iniciativa social.

Para facilitar el desarrollo de las funciones de Acompañamiento Social, la cláusula quinta de los Convenios de Atención Social Primaria entre la Consejería de Familia y Asuntos Sociales y los Ayuntamientos y Mancomunidades, recoge el

compromiso de ambas partes de *“potenciar aquellas actuaciones dirigidas a intensificar las labores de acompañamiento social para favorecer la integración social de aquellos hogares beneficiarios tanto de la prestación económica como de los apoyos personalizados para la inserción laboral y social, que se harán efectivos mediante el acceso a los programas de servicios sociales, de empleo y de otros sistemas de protección social, en el marco de los programas individuales de inserción”*. Además, por primera vez en 2005, se ha intensificado y financiado el Programa de Acompañamiento Social a personas sin hogar en la ciudad de Madrid, a través de un Convenio específico.

Con objeto de desvincular la intervención social de la comprobación y el tratamiento de los casos de fraude, la Dirección General de Servicios Sociales ha asumido la inspección y control, así como los procedimientos de revisión anual y sancionador mediante requerimiento directo a los titulares de RMI.

La celebración periódica de reuniones de la Comisión de Valoración de RMI, según establece la Ley 15/2001 de RMI y su Reglamento, ha abordado las concesiones excepcionales, suspensiones cautelares y procedimiento sancionador y, en su caso, las peticiones de exención del cumplimiento del Programa Individual de Inserción.

La formación y el intercambio entre los profesionales ha ocupado un lugar importante con diversas actividades de asesoramiento y/o formativa como, por ejemplo, la constitución de dos grupos operativos con el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid, varias ediciones del curso *“Intervención con personas y colectivos en situación de riesgo o exclusión social”* o el de *“Acompañamiento social en los itinerarios de inserción”* con el Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid.

Desde la Consejería de Familia y Asuntos Sociales se ha tratado de facilitar la función de Acompañamiento Social elaborando Manuales como el de *“Gestión de Programas Individuales de Inserción de Renta Mínima”* y el de *“Trabajo Social de Acompañamiento en los Itinerarios de Inserción”* así como Circulares, sobre revisiones de los Programas Individuales de Inserción tras los dos años de percepción de RMI y aclaraciones para la exención de los mismos.

Finalmente, respecto a los Proyectos de Integración de RMI regulados en la Ley 15/2001, conviene recordar que el Plan contra la Exclusión Social incorpora por primera vez fórmulas de financiación plurianuales para favorecer la estabilidad y la consecución de los objetivos de inserción de quienes en ellos participan. Desde la promulgación de la Ley de RMI han sido tres las convocatorias bianuales, 2002/2003, 2004/2005 y 2006/2007 con un presupuesto de 18 millones de euros,

18.924 participantes y un 20% de inserción laboral conseguida. Estos datos nos insisten en que al acompañar socialmente se posibilita, sin ser el objetivo principal, la inserción laboral. Y ello porque estos Proyectos se desarrollan en estrecha coordinación con los Servicios Sociales competentes en el diseño de los itinerarios de inserción de los ciudadanos, incorporando otros recursos territoriales de los diferentes sistemas de protección social.

Además, y de forma complementaria al desarrollo de los proyectos RMI, los foros de encuentro con los Servicios Sociales Municipales y las Entidades que los desarrollan desde el conocimiento de sus necesidades y posibilidades reales, así como los grupos de trabajo por objetivos de inserción, han permitido debatir y profundizar en la intervención social y el seguimiento de estos Proyectos.

Antes de finalizar este apartado, es preciso señalar otras actuaciones como las Convocatorias anuales de subvenciones en concepto de inversiones y mantenimiento de centros especializados en la atención a personas sin hogar, exreclusos y población gitana o especialmente, los proyectos de integración laboral que, dentro del marco del Programa Operativo Objetivo 3 del Fondo Social Europeo, están dirigidos a conseguir la igualdad de oportunidades para aquellos colectivos en situación o riesgo de exclusión. Para el periodo 2000/2006, se han destinado 21,5 millones de euros, han sido casi 40.000 los participantes, un 60% mujeres y se ha conseguido más de 14.000 empleos.

Desde este escenario actual, los Servicios Sociales tienen la posibilidad estratégica de intervenir en el ámbito de la integración laboral desde los proyectos de desarrollo personal y apoyo en las dificultades específicas a través del acompañamiento social, el desarrollo de habilidades y la autonomía personal.

ÁREA DE FORMACIÓN Y EMPLEO

Las actuaciones más relevantes desarrolladas en el área de formación y empleo desde la Consejería de Empleo y Mujer, tienen como objetivo principal mejorar la inserción laboral a través de nuevas fórmulas de acceso al mundo laboral, el fomento de centros ocupacionales, empresas de inserción y la adecuación de fórmulas de empleo protegido, priorizando a perceptores RMI en la selección de candidatos para los programas de empleo y formación. En materia de cualificaciones básicas y orientación laboral se ha desarrollado una programación que favorezca la inserción laboral en el marco de los cursos cofinanciados por el Fondo Social Europeo y en los del Plan de Formación e Inserción Profesional con 17.974 participantes.

Además, y de forma complementaria, el Programa de Acciones Experimentales de Empleo, los Programas de Orientación para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo (OPEAS), los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficio, Talleres de Empleo y Centros de Apoyo a la Intermediación Laboral, han generado Convenios de colaboración con entidades de la iniciativa social que trabajan con grupos de difícil inserción laboral.

Para favorecer la oferta de puestos de trabajo en inserción destaca la regulación de las empresas de promoción e inserción laboral y las medidas de fomento de su actividad por Decreto 32/2003, de 13 de marzo, junto con la contratación de trabajadores desempleados para el desarrollo de obras y servicios de interés general y social.

ÁREA DE EDUCACIÓN

Las medidas desarrolladas por la Consejería de Educación en este ámbito se dirigen a eliminar las situaciones de exclusión educativa, así como a prevenir la aparición de otras nuevas. Para ello, se ha impulsado el *Programa de Erradicación del Analfabetismo* en la Comunidad de Madrid con el incremento de Centros de Educación de Personas Adultas, la accesibilidad a las tecnologías de la información (aulas de informática y cursos de alfabetización digital) y la realización de cursos de español para inmigrantes en diferentes bandas horarias. Otras acciones, han sido los cursos de formación ocupacional en el marco del Fondo Social Europeo para la inserción de la población inmigrante en riesgo de exclusión o la consolidación de actuaciones de educación básica y de oferta de educación secundaria en centros penitenciarios.

En lo relativo a la lucha contra la desescolarización y el absentismo escolar en los tramos obligatorios de enseñanza, son 50 los Convenios firmados por la Consejería de Educación y las Corporaciones Locales para prevención y control del absentismo escolar, junto con otras actuaciones complementarias de Compensación Educativa y de Compensación Externa. Frenar el “fracaso escolar” ha determinado un seguimiento pormenorizado de los casos con fuerte retraso escolar, el incremento de las Aulas de Enlace, de Programas de diversificación curricular, de medidas de apoyo educativo y de las Aulas de Compensación Educativa.

La Consejería de Educación ha designado 90 Centros de Atención Prioritaria, con prioridad en las dotaciones, mobiliario y equipamiento didáctico y una asignación de dotación económica adicional para gastos de funcionamiento. Incentivar la escolarización de los menores en los tramos no obligatorios de la enseñanza, ha determi-

nado el aumento de las unidades de Segundo Ciclo de Educación Infantil y la incorporación de un apartado específico en el baremo de admisión en las Escuelas que imparten Primer Ciclo, además de ayudas individuales para la escolarización en centros privados en el Primer Ciclo de Educación Infantil.

Por último, como medida destacada del Plan contra la Exclusión Social, se incorpora a la *convocatoria de Ayudas de Comedor Escolar* una dotación extraordinaria para la concesión directa de estas ayudas a todos los alumnos que formen parte de una familia perceptora de la RMI, con la cuantía máxima estipulada, lo que ha supuesto 30.057 ayudas en los cursos escolares 2002 a 2007. Asimismo, se ha priorizado en Centros de Educación de Personas Adultas la admisión de perceptores RMI.

ÁREA DE SALUD

El objetivo principal de la Consejería de Sanidad es el de mejorar la cobertura sanitaria de los hogares en situación de exclusión, hasta igualarla a la de población general y adaptar el modelo de atención sanitaria a problemáticas específicas, como las de salud mental. Con objeto de profundizar en el conocimiento de la exclusión, se ha realizado el diseño de la explotación de la Encuesta Regional de Salud 2001 y el prediseño de la Encuesta Regional de Salud 2006 como línea continuada de trabajo para detectar situaciones de desigualdad.

Por primera vez en 2005, se constituyó un grupo de trabajo específico para la planificación de recursos y la puesta en marcha de nuevos programas formalizándose por Orden 12/2006 la Comisión Técnica Sanitaria para el Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid 2002-2006 que ha elaborado el Documento Técnico *“Detección de situaciones de exclusión social y propuestas de actuación”*, para promover y facilitar el acceso a los servicios sanitarios y su seguimiento posterior, estableciendo una coordinación permanente con el Plan Regional contra la Tuberculosis.

Otro estudio a considerar es el de *“Actitudes y pautas de comportamiento de la población gitana de la Comunidad de Madrid respecto a la salud”* como estudio cualitativo sobre salud y hábitos preventivos en el que participo el Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS). Actuaciones específicas dirigidas a grupos vulnerables se han incorporado a Planes y Programas de Salud, como el de Prevención y Control del Riesgo Cardiovascular, la Estrategia de Salud Pública y Asistencia Sanitaria sobre la Violencia de Pareja contra las Mujeres o el Plan de actuaciones frente al VIH/SIDA y Sexualidad Juvenil.

En 2007 se implantó con carácter piloto, el *Documento para la Atención Sanitaria* (DAS) para personas en exclusión social con necesidades de atención médica continuada que regula, entre otras, las características, requisitos y procedimientos para la emisión del –DAS– a personas en situación con necesidad de atención médica continuada e imposibilidad de obtención de la Tarjeta Sanitaria (TSI) normalizada, determinándose el procedimiento para su solicitud y emisión. En este mismo año se ha puesto en funcionamiento un *Equipo Móvil de Intervención en Población Excluida* (EIPE), en Barranquillas y Cañada Real con profesionales de Atención Primaria, haciendo accesibles los servicios sanitarios a personas que viven en situaciones de extremo riesgo y desigualdad, principalmente población de asentamientos marginales y personas sin hogar.

En atención especializada de la población con problemas de salud mental, se crea en 2003 el primer Equipo Móvil de Atención Psiquiátrica y Social a Enfermos Mentales sin Hogar que realiza trabajo de calle en la ciudad de Madrid. Este equipo, al que “Diario Médico” premió, se ha visto consolidado en 2005 con la ampliación de plantilla y ha establecido un modelo de derivación y seguimiento psiquiátrico a la Residencia y Centro de Día “Santa Hortensia”, como primer recurso especializado en la atención a personas sin hogar con problemas de salud mental, dependiente de la Dirección General de Servicios Sociales dentro del Plan de Atención Social a Personas con Enfermedad Mental de la Comunidad de Madrid.

Todas estas actuaciones, se han visto reforzadas con otras específicas de atención social y apoyo a la rehabilitación social y laboral de personas con enfermedad mental en situación de marginación desarrolladas por la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, con una oferta de servicios que incluye alojamiento, manutención, cuidado y programas de atención psicosocial que permitan el desarrollo de itinerarios psicosociales y laborales.

ÁREA DE VIVIENDA

En el área de vivienda, destaca la aprobación del Decreto 19/2006, de 9 de febrero, por el que se regula el proceso de adjudicación de viviendas del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) e introduce como criterio de baremación la violencia de género y el establecimiento de cupos para atender a las demandas y necesidades específicas de, entre otros grupos, familias de RMI.

Tras dos años desde su entrada en vigor se ha constatado un incremento de viviendas adjudicadas por especial necesidad y violencia de género. En relación a

las familias de RMI, tras el estudio de las circunstancias personales, sociales y económicas de los adjudicatarios se ha observado que un alto porcentaje de las familias adjudicatarias del cupo de especial necesidad o con situaciones de violencia de género, son o han sido en algún período de tiempo, receptoras de la RMI o de la Renta Activa de Inserción. En la adjudicación por el IVIMA de viviendas en régimen de alquiler, también se han incrementado las que corresponden a las diferentes reservas específicas como la destinada a situaciones de especial necesidad.

En la erradicación del chabolismo en la Comunidad de Madrid, a través del Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS), se han realojado 1.293 familias de 7 núcleos chabolistas, y se ha trabajado con 1.185 familias más (4.323 personas) que todavía habitan en núcleos chabolistas y barrios de tipología especial para su incorporación a un nuevo entorno habitacional. Para diferentes proyectos y programas de apoyo social se han cedido 28 viviendas a entidades sin ánimo de lucro.

COORDINACIÓN INTERDEPARTAMENTAL Y SENSIBILIZACIÓN

El Plan contra la Exclusión Social ha supuesto, además de la reordenación y el desarrollo de distintos programas públicos, un sistema de coordinación que afecta a todos los niveles, desde los de responsabilidad y gestión hasta el de los profesionales y establecimiento de medidas de discriminación positiva hacia los más vulnerables en el diseño de los programas y planes, junto con un sistema de evaluación sistemática.

En materia de Coordinación Interdepartamental, destaca la celebración de las reuniones anuales de la Comisión de Coordinación, regulada en el artículo 41 de la Ley de RMI para coordinar la acción de las Administraciones Públicas en aplicación de las medidas orientadas a la implantación y seguimiento del Plan contra la Exclusión Social, y las de la Comisión de Coordinación Técnica Interdepartamental para su concreción técnica.

El Seguimiento se ha concretado desde la Comisión de Seguimiento prevista en el artículo 40 de la Ley de RMI, integrada por representantes de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, de Empleo y Mujer y de Educación, junto con miembros de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas con las que se consensuaron, tanto la Ley de RMI como el Plan contra la Exclusión Social, emitiendo un informe anual al “Consejo de Madrid para el Desarrollo, el Empleo y la Formación”.

En cuanto a la Evaluación, durante los años de vigencia del Plan contra la Exclusión Social, se ha realizado una evaluación continua para definir y mejorar su puesta en marcha. Fruto de ello son los diferentes Balances de Ejecución del Plan y de Gestión de la RMI y de forma complementaria, el Convenio de Colaboración de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales con el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Complutense para desarrollar el Cuadro de Indicadores de análisis de resultados.

Paralelamente a las medidas de intervención y al diseño de políticas activas orientadas a la incorporación social, el Plan recogió desarrollar unas medidas de Sensibilización Social que promuevan la reflexión conjunta y el debate constructivo sobre los problemas de cohesión social en las sociedades avanzadas y sobre las estrategias para abordarlos. Por su importancia, sólo mencionar el estudio diagnóstico sobre las características y extensión del sinhogarismo en la Comunidad de Madrid, que es ya un referente y que dio lugar a la primera “Guía de recursos para las personas sin hogar”, así como la primera valoración de los programas de intervención actualmente existentes en la corona metropolitana y en el resto de los municipios de la Comunidad de Madrid.

En definitiva, la Comunidad de Madrid ha liderado una estrategia del conjunto de la sociedad madrileña orientada a combatir los procesos de exclusión y a mejorar la cohesión y la integración social que ha supuesto, en primer lugar, un compromiso de la propia Comunidad de Madrid y, después de las administraciones de la región, de contribuir conjuntamente en la solución de los problemas sociales. El Plan contra la Exclusión Social 2002-2006 ha establecido y consolidado un modelo de acción transversal para hacer posible el derecho a la inserción de las personas con mayores dificultades. El fin último de eliminar las causas que puedan conducir a una exclusión progresiva, buscando siempre la realización personal y social, ha sido el principio rector. Falta mucho camino que recorrer y están surgiendo nuevos retos y dificultades sin embargo, desde la Comunidad de Madrid, desde la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, con la colaboración de todos, se están dirigiendo todos los esfuerzos a conseguirlo. Como dijo uno de los profesionales de los servicios sociales, “se está sorprendiendo él mismo de sus propias capacidades. Él no se valoraba porque nadie le había valorado”.

PRINCIPALES MEDIDAS DE CARÁCTER NORMATIVO DESARROLLADAS EN EL MARCO DEL PLAN CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2002-2006

ÁREA	MEDIDA
Garantía de Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid. • Aprobación del Decreto 147/2002, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid.
Acompañamiento Social	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de fórmulas de financiación plurianual para favorecer la estabilidad y la consecución de los objetivos de inserción de los Proyectos de Integración RMI, a través de las convocatorias de subvención de carácter bianual realizadas en los periodos 2002/2003, 2004/2005 y 2006/2007.
Formación y Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación del Decreto 32/2003, de 13 de marzo, por el que se regula la colaboración de las empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social con la Comunidad de Madrid y se establecen medidas de fomento de su actividad. • Orden 2580/2003, de 6 de junio, del Consejero de Trabajo, por la que se regula la organización y funcionamiento del registro administrativo de empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social subvencionables por la Comunidad de Madrid. • Orden 2581/2003, de 6 de junio, del Consejero de Trabajo, por la que se regulan las ayudas a las empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social de la Comunidad de Madrid para el año 2003. • Convocatoria de ayudas a entidades promotoras de empresas de inserción para la contratación de personas en situación o riesgo de exclusión social. Orden 3236/2007, de 5 de noviembre.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenes de la Consejería de Educación, por las que se convocan las ayudas de comedor escolar para los cursos 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 y 2005/2006. En todas ellas se reconoce la cuantía máxima a todos los alumnos cuyas familias son perceptoras de la prestación económica de renta mínima de inserción.

PRINCIPALES MEDIDAS DE CARÁCTER NORMATIVO DESARROLLADAS EN EL MARCO DEL PLAN CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2002-2006. SALUD

ÁREA	MEDIDA
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Orden 12/2006, de 11 de enero, de la Consejería de Sanidad y Consumo, por la que se regula la participación de la Consejería de Sanidad y Consumo en instrumentos estratégicos y de planificación con incidencia sanitaria y de consumo y se crea la Comisión Interna de Coordinación y Seguimiento. Mediante dicha orden, se formaliza el grupo de trabajo específico de lucha contra las desigualdades en salud y la elaboración de propuestas de actuación. • Orden 1285/2006, de 22 de junio, de la Consejería de Sanidad y Consumo, por la que se regula la tarjeta sanitaria individual en el ámbito de la Comunidad de Madrid. En su disposición adicional primera incluye un documento sanitario específico para determinados colectivos poblacionales, tales como jóvenes, personas en situación de exclusión social y otros o en razón a sus singularidades, como el supuesto de enfermos crónicos. • Órdenes anuales de convocatoria de subvenciones destinadas a asociaciones u organizaciones sin ánimo de lucro de la Comunidad de Madrid para la realización de actividades de salud pública sobre colectivos de especial riesgo.
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación del Decreto 19/2006, de 9 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el proceso de adjudicación de viviendas del Instituto de la Vivienda de Madrid, en el que se incluye por primera vez la posibilidad de establecer en las convocatorias un cupo específico para perceptores de la renta mínima de inserción, además de contemplar otras situaciones como la violencia de género o la existencia de circunstancias o situaciones sociales que agraven la situación personal, económica o social de los solicitantes.

HACIA EL PRIMER PLAN DE INCLUSIÓN DE LA CIUDAD DE MADRID

Concepción Dancausa Treviño

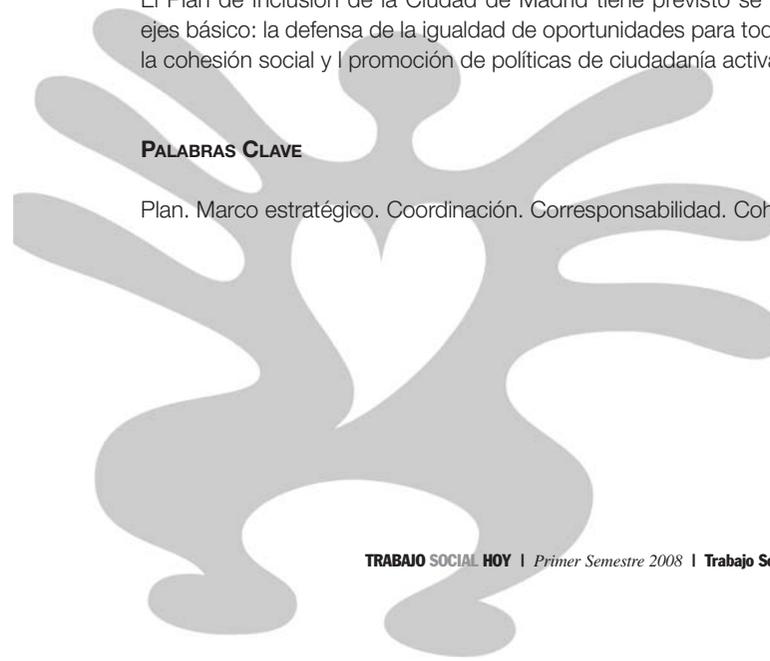
Delegada del Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales
Ayuntamiento de Madrid

RESUMEN

El Plan de Inclusión de la Ciudad de Madrid tiene previsto se fundamente en tres ejes básico: la defensa de la igualdad de oportunidades para todos/as el refuerzo de la cohesión social y l promoción de políticas de ciudadanía activas.

PALABRAS CLAVE

Plan. Marco estratégico. Coordinación. Corresponsabilidad. Cohesión Social.



El crecimiento económico y la mejora de las condiciones de vida que ha experimentado la sociedad española en los últimos años está en buena parte relacionado con el liderazgo y el crecimiento de la ciudad de Madrid. No obstante, la creación de riqueza y empleo ha sido acompañada por la permanencia de determinadas situaciones de riesgo y vulnerabilidad social. Pero, además, han aparecido otras nuevas, causadas por importantes transformaciones sociales como el aumento de la esperanza de vida, el envejecimiento de la población y la intensificación de los flujos migratorios.

Existe un consenso generalizado al considerar la exclusión social como un fenómeno complejo y multidimensional que, en muchos casos, va unido a situaciones de pobreza extrema, pero al que se suman otros, como el empleo, la educación, la vivienda, la salud y el propio entorno relacional y político de las personas carentes de vínculos familiares y comunitarios, y con dificultad de acceso a los derechos políticos y sociales.

Asimismo, la exclusión social constituye un fenómeno inherente al desarrollo de la sociedad, pues los nuevos cambios sociales traen consigo nuevas formas de exclusión que se añaden a las ya conocidas. No obstante, su existencia puede prevenirse y su impacto reducirse, siempre y cuando se pongan en marcha las políticas adecuadas, muchas de las cuales donde mejor pueden desarrollarse es en el ámbito municipal.

El Ayuntamiento de Madrid lleva años desarrollando múltiples actuaciones dirigidas a prevenir y luchar contra las situaciones de exclusión y de vulnerabilidad social desde las diferentes Áreas del Gobierno Municipal, pero muy especialmente a través de la red municipal de servicios de atención social primaria y de los servicios sociales especializados en la atención a colectivos específicos.

La red municipal de servicios sociales es muy importante para los ciudadanos que se encuentran en situación de riesgo o de exclusión social. A ella es a la que, generalmente, éstos demandan recursos y prestaciones. Desde ella se deben articular no sólo respuestas de carácter asistencial, que proporcionen atención a las necesidades sentidas, sino medidas más generalistas tendentes a una mayor integración real y efectiva de ciertos sectores de población en situación de mayor desventaja, y a un mayor desarrollo de determinadas zonas de la ciudad más alejadas de la cohesión social.

Por una parte, la existencia de una importante cantidad de recursos promovidos por el Ayuntamiento para atender las necesidades sociales de los ciudadanos y, por otra, la pervivencia de grupos de población que continúan concentrando factores de riesgo de exclusión social, es lo que ha motivado que el Ayuntamiento

de Madrid haya decidido elaborar un Plan Municipal de Inclusión Social. Este Plan debe contribuir a articular mejor las distintas estrategias y a impulsarlas desde las distintas Áreas Municipales, con la participación de los diferentes agentes sociales, para favorecer una mayor cohesión social en nuestra ciudad.

El proceso de elaboración del Plan, por la complejidad que el fenómeno de la exclusión social presupone, está siendo muy laborioso, ya que es necesario abordarlo desde una perspectiva transversal, globalizadora y participativa.

El principal agente motor y dinamizador del proceso de elaboración del Plan y la estructura básica de su seguimiento es el Área de Familia y Servicios Sociales. Pero un Plan de esta envergadura requiere el compromiso de las diferentes Áreas institucionales responsables de los diferentes sistemas de protección social y de los múltiples agentes sociales, que están participando en su elaboración.

El Plan parte de un análisis de la realidad de la ciudad de Madrid sobre los distintos factores que inciden en la exclusión, realizado no sólo a nivel municipal sino, cuando ello ha sido posible, a nivel distrital, pues no debemos olvidar las grandes diversidades socioeconómicas y demográficas que configuran a los 21 distritos en que se divide el territorio municipal.

Este análisis de la realidad social actual se ha llevado a cabo no sólo a través de una amplia consulta de fuentes secundarias, sino también mediante la consulta directa: a través de un amplio número de cuestionarios a los distintos responsables, profesionales y agentes sociales que, por su trabajo, están en constante contacto con la realidad social y que ya cuentan con una contrastada experiencia a la hora de respuesta a situaciones de exclusión.

El Plan tiene como marco referencial, tanto el IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2006/2008, como el II Plan de la Comunidad de Madrid, actualmente en vigor. En cualquier caso, debe articularse desde las propias competencias municipales, razón por la que muchas de las medidas que contenga estarán dirigidas a colaborar para que se desarrollen, con la mayor calidad posible, muchas de las actuaciones de las que son responsables, en última instancia, otras Administraciones: por ejemplo, las actuaciones en el ámbito educativo o el sanitario.

El Plan, igualmente, se sitúa en el contexto de la Agenda Social Europea para la Inclusión, pues es necesario conjugar el desarrollo económico y la competitividad con la cohesión social, y hacer nuestros los objetivos que el Consejo Europeo de Niza de 2000 propició como líneas estratégicas comunes en toda España para luchar contra la exclusión. Estas líneas son las siguientes:

- Favorecer el acceso de la población al empleo y propiciar que ésta pueda beneficiarse de los recursos existentes.
- Impulsar medidas que prevengan los riesgos de exclusión social.
- Apoyar a los más vulnerables.
- Movilizar a los distintos agentes sociales de la ciudad de Madrid, tanto de instituciones públicas como de la iniciativa privada, a favor de la inclusión social.

Algunas de estas estrategias, como puede ser el fomento del empleo, pueden exceder de las competencias específicamente municipales. Sin embargo, no es menos cierto que los gobiernos locales están llamados a desarrollar un papel fundamental en la implantación de todas ellas por su mayor proximidad, no sólo a las necesidades de la población, sino también por su conocimiento directo de los cambios sociodemográficos y estructurales que una ciudad siempre presenta, y más en el caso de una gran ciudad como Madrid.

Los municipios, por su mayor facilidad para focalizar las actuaciones públicas en un territorio concreto, son por ello un elemento clave en las estrategias nacionales y autonómicas de lucha contra la exclusión social. Tienen un protagonismo propio. Ello es debido a que de ellos dependen muchos elementos que juegan un papel importante para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y su propia percepción de la misma, como puede ser el desarrollo de las infraestructuras, o la configuración de los espacios públicos.

Con este mismo carácter de proximidad, los servicios sociales municipales vienen contribuyendo, mediante un acompañamiento individualizado, grupal y comunitario, a mejorar las cotas de bienestar social de los ciudadanos, especialmente de los más vulnerables. Por ello, su experiencia ha de ser tenida muy en cuenta a la hora de abordar la formulación de cualquier Plan Municipal de Inclusión Social.

Este Plan se fundamenta en tres ejes básicos: la defensa de la igualdad de oportunidades para todos, el refuerzo de la cohesión social y la promoción de políticas de ciudadanía activa.

En torno a estos ejes fundamentales, el Plan recoge una amplia serie de medidas de carácter generalista, estructurándolas por áreas o ámbitos de actuación, como pueden ser el empleo, la vivienda, la educación, la salud o los servicios sociales. También incluye otro importante número de medidas más específicas, dirigidas a colectivos de población en mayor riesgo de exclusión social, como las personas sin hogar, que quizá son el máximo exponente del fenómeno de la exclusión social en nuestra ciudad.

Por último, procede señalar que el Plan, cuyo proceso de elaboración ya está muy avanzado y que se prevé aprobar antes de finalizar el presente ejercicio, va a ser bastante más que la suma de las distintas actuaciones que cada servicio municipal ya viene realizando para luchar contra la exclusión social. El Plan adopta un enfoque integral y coherente entre las partes y el todo, en el sentido de que su ejecución se rige por una visión global, independientemente de la particularidad de las medidas que se pongan en funcionamiento.

El Plan de Inclusión de la Ciudad de Madrid debe ser considerado como un marco estratégico que ha de ser respetado por todos los agentes que han participado en su ejecución. El Plan va a propiciar una mayor coordinación y corresponsabilidad, lo que permitirá alcanzar los objetivos estratégicos propuestos.

Quiero agradecer a todos aquéllos que están participando en su elaboración, el esfuerzo que están realizando para llevar a buen puerto esta compleja tarea. Confío en que este Plan sea un instrumento eficaz que contribuya a mejorar el bienestar de la población madrileña y, muy especialmente, el de aquéllos que se encuentran en mayor riesgo de exclusión social.

POLÍTICAS INCLUSIVAS EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Ana Botella Serrano

Secretaria Ejecutiva de Acción Social. Partido Popular, Madrid



RESUMEN

Desde el Partido Popular de Madrid se apuesta por las personas más vulnerables, en riesgo de exclusión, con medidas concretas que pretenden que nadie tenga motivo para sentirse excluido en la sociedad madrileña.

PALABRAS CLAVE

Prosperidad. Vulnerabilidad. Oportunidad. Políticas inclusivas.



Hoy por hoy, Madrid es un referente internacional y se ha erigido en una de las regiones más prósperas de Europa. Todos debemos sentirnos orgullosos y satisfechos.

Gozar de mayor prosperidad significa que cada vez más personas en nuestra región gozan de más oportunidades y que cada vez menos personas sufren situaciones de riesgo o exclusión social. Significa también estar más preparados y mejor dotados ante los desafíos del futuro, como la crisis económica que sufrimos, que ya está afectando, sin duda, a las personas más vulnerables de nuestra sociedad.

No queremos que nadie tenga motivo para sentirse excluido de este éxito de todos. Para el Partido Popular cada madrileño representa una aportación indispensable para seguir construyendo nuestra sociedad. Sumar voluntades es nuestra seña de identidad.

En el Partido Popular apostamos por el potencial de cada persona aunque se encuentre en una situación vulnerable o, incluso, de grave riesgo. El objetivo es lograr que todas las personas tengan la oportunidad de salir adelante y aprovechar las oportunidades que nos brinda la región en que vivimos.

Queremos una sociedad en la que lo que cuente sea la capacidad y el esfuerzo de cada persona, independientemente de la situación económica, laboral o familiar en la que le haya tocado vivir.

Para ello, es necesaria una política social que atienda la situación particular de cada persona, que la provea los recursos necesarios para salir adelante y anticipe las medidas más oportunas para protegerla.

En la Comunidad de Madrid, el Partido Popular ha llevado a cabo políticas inclusivas para aunar los esfuerzos de la Administración y las de todos los agentes sociales de este sector. Políticas que incluyen, de una parte, la prestación económica de ingresos mínimos; de otra, medidas favorecedoras de la promoción y desarrollo personal, y finalmente, la mejora de las capacidades profesionales.

La Comunidad de Madrid comenzó a trabajar con ese objetivo en 2001. Creó un marco normativo con la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid y el Decreto 147/2002, de 1 de agosto, por el que se aprobó el reglamento de Renta Mínima de Inserción, siguiendo las recomendaciones de la Cumbre de Lisboa del año 2000 de establecer medidas para luchar contra la pobreza.

Además, en el marco de esta estrategia europea, elaboró un Plan de Exclusión contra la Pobreza con vigencia de 2002 hasta 2006, con 138 medidas en todos los ámbitos para lo que se han destinado 605 millones de euros para todo el periodo.

El presupuesto de la Renta Mínima de Inserción ha crecido desde 2002 a 2008 en un 83,21%, el de los proyectos de integración en un 88,59% y el destinado a las personas sin hogar se ha triplicado.

Los resultados son positivos. Más de 20.350 familias (56.980 personas) con graves necesidades se han beneficiado de la Renta Mínima de Inserción, desde el año 2002 hasta mayo de 2008. Entre enero-mayo de este año, la media de familias que perciben la prestación ha sido de 8.741 (aprox. 25.000 personas).

Con respecto a las personas sin hogar, uno de los grupos más vulnerables, junto a las acciones que está desarrollando la Comunidad de Madrid, cabe destacar el importante papel que está desempeñando el Ayuntamiento de Madrid, que cuenta con una de las mejores redes de Europa de atención social especializada para estas personas. Si en 2003 el número de plazas de acogida en la ciudad de Madrid era 1.036, en el 2008 es de 1.649.

Además, la creación del Samur Social en 2004, que hoy cuenta con 150 efectivos, 8 unidades móviles y 12 equipos de calle, ha permitido que hoy las personas sin hogar reciban atención personalizada en la calle. Hoy ninguna persona sin hogar queda sin recibir atención social.

Asimismo, en el periodo 2003-2007 se han impulsado y desarrollado en la Comunidad de Madrid 784 proyectos dirigidos a las personas en situación o riesgo de exclusión. De este modo, 38.361 personas han recibido apoyos para su inserción social y 10.200 de estas personas han conseguido empleo. Además de estos proyectos, se han iniciado 6 proyectos experimentales en el marco de la Iniciativa Comunitaria Equal.

Debido a la favorable valoración y gestión de los programas del periodo anterior, para el siguiente entre 2007 y 2013, la Consejería de Familia y Asuntos Sociales va a contar con un presupuesto de 32 millones de euros del Fondo Social Europeo, lo que supone un incremento del 53% para proseguir con el programa de Inclusión Social por el Empleo.

Aunque el Plan contra la Exclusión social de la Comunidad de Madrid 2002-2006 finalizó en Diciembre 2006, se mantienen vigentes las medidas ya implementa-

das con una programación aprobada para el año 2007 y 2008, y continúan las comisiones de coordinación para el seguimiento del grado de ejecución cada año. En el año 2007 la ejecución de medidas del conjunto de Áreas implicadas en el Plan ha sido de 205 millones de euros.

En definitiva, toda una apuesta por las personas más vulnerables, en riesgo de exclusión, con medidas concretas que pretenden que nadie tenga motivo para sentirse excluido de una sociedad como la madrileña, que siempre ha sabido sacar lo mejor de todos los que aquí vivimos. Esperemos que la crisis económica que azota nuestro país no ponga en peligro el gran avance social que ha protagonizado nuestra región en los últimos años.

VALORACIÓN DEL PLAN REGIONAL DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Pilar Sánchez Acera

Secretaria de Bienestar Social. PSM-PSOE

RESUMEN

El Plan de Lucha contra la Exclusión Social en el periodo 2002-2006, no ha sido una experiencia muy positiva a pesar de haber contado con la participación de los agentes sociales y colectivos más adecuados durante el proceso de reflexión y propuestas.

A falta de una evaluación final que analice la consecución de objetivos ampliados, así como su contribución para reducir la exclusión social en nuestra Comunidad, el Partido Socialista de Madrid, considera necesario y urgente un nuevo Plan Regional para la Inclusión Social para la Comunidad de Madrid.

Palabras Clave

Pobreza. Transmisión intergeneracional. Igualdad de oportunidades.

De todos es conocido que la exclusión social es un fenómeno que afecta de una manera muy importante a sectores de población en los países desarrollados. Y la Comunidad de Madrid, con sus seis millones de habitantes, no es en absoluto ajena a esta realidad social.

A pesar del fuerte crecimiento económico que durante los últimos años hemos experimentado, tanto como país, que como región, y a la fuerte reducción de las tasas de desempleo, nuestras tasas de pobreza relativa han seguido siendo altas. La economía madrileña y la propia sociedad madrileña, que han estado experimentando cambios importantes, como resultado de las oportunidades que el contexto nacional e internacional nos han ido ofreciendo, debían haber ayudado a responder a los retos del fenómeno de la exclusión social en nuestra Comunidad, creando oportunidades para todas las personas a través del fortalecimiento del Estado de Bienestar.

Y es aquí, donde el Partido Socialista de Madrid, entiende que los esfuerzos que el Gobierno Regional de Madrid debería haber realizado no han sido en absoluto los suficientes, a pesar incluso de que esta Comunidad ha tenido durante los años 2002 a 2006 un Plan de Lucha contra la Exclusión Social con importantes compromisos, pero con exiguos resultados.

Porque cuando una Administración Política propone un Plan, además debe tener la voluntad de ejecutarlo. Con lo que podemos concluir que la experiencia de proponer el Plan de Lucha contra de Exclusión Social 2002 a 2006, que contó en su formulación con la gran participación de los agentes sociales, y de aquellos colectivos que parecían los más adecuados para llevar a cabo un proceso de reflexión y, posteriormente, de proposición, fue positiva. Sin embargo, el posterior desarrollo y evaluación del citado Plan, ha sido una concatenación de sucesos bastantes negativos.

Quizás, porque en el propio desarrollo del día a día del Plan, la integralidad del mismo quedó diluida, por no decir que desapareció, al no tener una dirección clara del proyecto. Quizás por esa falta de compromiso que el Gobierno Regional de la Comunidad de Madrid tiene con el fortalecimiento del Estado de Bienestar que le compete desarrollar en función de sus propias competencias y obligaciones. Quizás porque se perdió el hilo filosófico que amparó la creación del citado plan, y parece que sólo ha quedado reducido a la concesión de Rentas Mínimas de Inserción a un colectivo de familias, ni siquiera a la totalidad de lo que se estimaba en 2002 que lo necesitaban, que se encontraban en situación de pobreza extrema. No desarrollando las medidas de apoyo e inserción necesarias, no sólo para las personas en condiciones de pobreza extrema, sino también para aque-

llas que se encuentran en situaciones de pobreza relativa, y también deben tener oportunidades de desarrollar su ciudadanía plenamente.

Ni que decir tiene que sería más que positivo conocer a fondo la evaluación final del Plan para poder analizar cuáles fueron las causas que han motivado esta falta de consecución de objetivos. Al cierre de este artículo aún no conocemos datos definitivos de porcentaje de objetivos cumplidos, y si estos objetivos eran los adecuados para conseguir el OBJETIVO con mayúsculas; que no era otro que reducir el impacto del fenómeno de la exclusión social en nuestra Comunidad. ¿Qué podemos esperar en los momentos actuales en los que hay existencia de dificultades en el horizonte económico y de creación de empleo?

Es cierto pues, que nosotros consideramos la experiencia del Plan Regional de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid como negativa; no en su inicio, sino en su aplicación y desarrollo. Ya que no ha seguido la filosofía que planteaba su propuesta. Pero también creemos que es necesario y urgente un nuevo Plan contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid, y que no debe dilatarse más en el tiempo.

Para crear un impacto decisivo contra la pobreza, es necesaria una mayor cohesión social. Es por lo que creemos que en la Comunidad de Madrid el desarrollo económico, el empleo y las políticas sociales se deben reforzar mutuamente, poniéndolas al servicio de lograr esa mayor cohesión social.

Y es ahí, donde los socialistas basamos esta lucha contra la pobreza y la exclusión social en dos orientaciones estratégicas:

- **Adecuar el crecimiento económico con el bienestar social, asegurando la reducción de las desigualdades y previniendo la aparición o el incremento de las nuevas personas o grupos excluidos socialmente.**
- **Asegurar la igualdad de oportunidades y luchar contra la discriminación.**

Y, para conseguir el fin de tener un avance significativo en la erradicación de la pobreza y la exclusión social, consideramos absolutamente necesarios la formulación de Planes de Acción que impulsen la inclusión social de estos colectivos desarraigados; planes de acción que contemplen los objetivos comunes europeos y nacionales, porque debemos ir en conjunto a vencer esta lacra social:

- Acceso para todos a los recursos, a los derechos y a los servicios necesarios para la participación en la sociedad, previniendo y abordando la exclusión, y luchando contra todas las formas de discriminación que lleven a la exclusión.

- La inclusión social activa de todos, tanto promoviendo la participación en el mercado laboral como luchando contra la pobreza y la exclusión.
- Que las políticas sociales de inclusión estén especialmente incluidas en la política económica y presupuestaria, de educación y formación, y en los programas de los fondos estructurales que se reciben en la Comunidad de Madrid, que son del Fondo Social Europeo.
- Y como otro desafío, reducir la desigualdad y luchar contra las situaciones de extrema pobreza. Queremos reducir la brecha entre quienes tienen acceso a las nuevas oportunidades y quienes quedan excluidos.

Por esto es por lo que apostamos por el impulso decidido de un nuevo Plan Regional por la Inclusión Social en la Comunidad de Madrid. En cuya elaboración participen todos los agentes políticos y sociales de una manera amplia y transparente. Consensuando principios, objetivos, medidas y actuaciones. Y que cuente con una Comisión de Evaluación que durante la vigencia del Plan contemple las posibles desviaciones producidas o la aparición de efectos no deseados; pudiendo actuar en consecuencia en el momento que sean detectados.

El Partido Socialista de Madrid establece en la Lucha contra la Exclusión Social dos objetivos prioritarios:

- 1. Reducir la extrema pobreza promoviendo la inclusión social.**
- 2. Evitar la transmisión de la pobreza y la exclusión social entre generaciones.**

Para el primero de los objetivos, y tras una fase de diagnóstico que nos indique cuál es la situación de la pobreza extrema en la Comunidad de Madrid en el 2008, queremos que el Plan Regional contemple medidas de inclusión social activa, sobre la base de tres ideas fundamentales:

- Fomento del acceso al empleo, promoviendo la participación en el mercado laboral, lo que proporcionará mayor seguridad a los trabajadores y sus familias. Se deberá promover la orientación, la formación y la inserción sociolaboral de las personas en situación de exclusión social, mediante la elaboración real de itinerarios personalizados. Para lo que se potenciará el desarrollo de las empresas de inserción social y la colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo y los Sociales de la Comunidad de Madrid con las ONGs ligadas a la acción social.
- Garantizar recursos económicos mínimos mediante la revisión de la Ley de Renta Mínima de Inserción, asegurando una revalorización que vaya en consonancia con los incrementos que se producirán con las pensiones no contributivas.

- La equidad en el acceso a los servicios, especialmente, en el ámbito de los Servicios Sociales de Atención Primaria gestionados por las Corporaciones Locales. La Comunidad de Madrid debe reforzar los Convenios que anualmente firma con los ayuntamientos para realizar las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, en concreto los destinados a la Prevención e Inserción Social, de manera muy especial para el acompañamiento social en el itinerario de inserción sociolaboral

Para el segundo de los grandes objetivos planteados, creemos que para reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza se deberán incorporar y promover políticas que se sustenten sobre tres pilares:

- El acceso de los padres y madres a un nivel de renta suficiente, mediante el empleo y la transferencia de rentas a familias en situación de pobreza y exclusión social.
- El acceso a derechos, bienes y servicios en condiciones de equidad en nuestra Comunidad.
- El incremento del nivel educativo de los niños, y niñas, adolescentes que están en situación de desventaja social, garantizando una educación en igualdad y con equidad. Para ello, habrá que incrementar los presupuestos educativos públicos, junto con los recursos y apoyos necesarios, en la Comunidad de Madrid.

EJEMPLO DE BUENA PRÁCTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL A TRAVÉS DEL EMPLEO: LA GESTIÓN DE AYUDAS DE LA UNIÓN EUROPEA POR ENTIDADES PRIVADAS DE ACCIÓN SOCIAL



Miguel Ángel Cabra de Luna

Director de Relaciones Sociales e Internacionales y Planes Estratégicos.
Fundación ONCE

Maria Tussy Flores

Jefa del Departamento de Programas Europeos. Fundación ONCE

RESUMEN

En este artículo se presenta la gestión por parte de Entidades de Acción Social como son Cruz Roja, Cáritas, la Fundación ONCE, la Fundación Secretariado Gitano y la Fundación Luis Vives, del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación cofinanciado por el Fondo Social Europeo, como una buena práctica de inclusión social de colectivos en riesgo de exclusión. En el mismo se transmite cómo los Fondos Estructurales de la Unión Europea desempeñan un papel clave y activo en las estrategias nacionales de inclusión social y el valor añadido que dichas Entidades aportan a la consecución de ese fin.

PALABRAS CLAVE

Inclusión social. Colectivos en riesgo de exclusión. Entidades no lucrativas. Fondo Social Europeo. Empleabilidad. Itinerarios integrados de inserción sociolaboral. Partenariado. Innovación.

INTRODUCCIÓN

Las políticas y programas finalistas en materia de inclusión social por medio de la integración laboral, no pueden entenderse sin partir de un análisis de la situación del empleo en nuestro país de los grupos en riesgo de exclusión social.

Durante la última década se ha producido en España un crecimiento sostenido del Producto Interior Bruto (PIB) real, superior al de la media de la Unión Europea (UE), que ha contribuido a disminuir sensiblemente la diferencia de renta. No obstante, se debe seguir trabajando para que el crecimiento que se está produciendo contribuya a la consecución de un desarrollo más equitativo y a una mayor cohesión social, pues el crecimiento del PIB no se ha traducido en un desarrollo económico equilibrado; se percibe un descenso del poder adquisitivo de muchas familias y el nivel de fracaso escolar sigue siendo alto.

En este contexto, **el empleo** es uno de los indicadores cuya evolución ha sido excepcionalmente buena durante los últimos años, pues las políticas activas y una coyuntura socioeconómica favorable han propiciado el descenso del desempleo, acompañada de una evolución positiva de la tasa de actividad. Así, aunque en los últimos meses del 2008 la tasa de paro ha sufrido un ligero incremento, aun estamos muy lejos de la registrada en 1994, cuando superaba el 20%.

Sin embargo, quienes se han beneficiado de este descenso han sido principalmente aquellos que presentan un mayor grado de empleabilidad, pero existe un gran número de personas cuya empleabilidad se considera baja o muy baja, que no consiguen acceder al mercado laboral y que cuando lo hacen es de forma precaria; este es el caso de inmigrantes, reclusos, minorías étnicas, personas con discapacidad jóvenes, mujeres, toxicómanos, desempleados mayores de 45 años y, en general, cualquier persona que se encuentre en riesgo o en situación de exclusión social. **Hoy día, por lo tanto, el desempleo se concentra preferentemente en los colectivos sociales excluidos (aproximadamente un 8%).** Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2005, el 34,8% de los desempleados se encuentran en riesgo de pobreza y/o exclusión social por lo que su acceso al mercado laboral es concluyente para su inclusión social.

Los **Fondos Estructurales de la Unión Europea**¹ son los instrumentos financieros más relevantes utilizados para reforzar la cohesión económica y social en la Unión

1 "Considerando que el artículo 158 del Tratado prevé que, a fin de reforzar la cohesión económica y social, la Comunidad se propone reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales, y que el artículo 159 establece

Europea. Históricamente, la mayoría de los países, incluido el nuestro, dedicaron principalmente estos recursos al desarrollo económico y la creación de infraestructuras, y en menor medida a la dimensión social. No obstante, a partir del período 1994-2000, el Fondo Social Europeo (en adelante FSE), dejó de centrarse exclusivamente en la formación y el empleo, para tener una dimensión más inclusiva. España ha sido participe de esa tendencia y, para el período 2000-2006, no solo se planificó una dotación del FSE para la lucha contra la exclusión social de más de 1.500 millones de euros con el objetivo de alcanzar a 2.200.000 destinatarios, sino que, en una apuesta innovadora y que supuso un gran avance en las estrategias nacionales de inclusión social, aprobó un programa específico para la lucha contra la discriminación y la inclusión sociolaboral de colectivos que encuentran especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo y para el que designó gestoras del mismo a una serie de entidades privadas con amplia experiencia en la integración de dichos colectivos.

EL PROGRAMA OPERATIVO DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

OBJETIVOS

El Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación tiene por objetivo la inserción sociolaboral y el acceso al empleo de aquellos colectivos y grupos de población que sufren más discriminación en el mercado de trabajo: mujeres, inmigrantes y emigrantes, personas con discapacidad, gitanos, reclusos y ex reclusos, y otros colectivos excluidos. Se trata de un programa pluriregional, pues se desarrolla en el conjunto de las Comunidades Autónomas (excepto Cantabria) y plurifondo, ya que recibe recursos del Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Las actuaciones comprendidas en este Programa se orientan tanto directamente a favor de las personas, principalmente mediante itinerarios integrados de inserción (orientación – formación – ayuda a la inserción) y medidas de acompañamiento (destinadas principalmente a la sensibilización de agentes económicos y sociales, y de la Sociedad en general y a la eliminación de las barreras y estereotipos a los que se enfrentan estas personas), como a mejorar la eficacia de las estructuras y de los sistemas a través de los cuales se actúa a favor de las personas.

que esos objetivos se logren con la ayuda de los Fondos con finalidad estructural («Fondos estructurales»), del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y de los demás instrumentos financieros existentes" Apartado (2) del Considerando del Reglamento (CE) N° 1260/1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

**EJEMPLO DE BUENA PRÁCTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL A TRAVÉS DEL EMPLEO:
LA GESTIÓN DE AYUDAS DE LA UNIÓN EUROPEA POR ENTIDADES PRIVADAS DE ACCIÓN SOCIAL**

El presupuesto total asignado para el periodo, que se extiende de 2000 a 2008, asciende a 592,4 millones de euros, de los cuales la Unión Europea aporta 373,85 (un 63%).

CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS DESTINATARIAS

Como ya se ha señalado, las actuaciones que llevan a cabo las entidades sociales en el Programa, se dirigen a aquellas **personas y grupos de población que más dificultades encuentran para acceder al mercado laboral**, por su situación de exclusión o por las discriminaciones que padecen. En el siguiente cuadro se señala el perfil más característico de estas personas, así como las dificultades que encuentran en el acceso al empleo.

PERFIL MAYORITARIO	PRINCIPALES DIFICULTADES
PERSONAS INMIGRANTES	
<ul style="list-style-type: none"> • Predominan las personas jóvenes entre 25 y 45 años • En general cuentan con estudios secundarios no obligatorios • En muchas ocasiones no conocen el idioma • Dificultades para acceder a una vivienda • Vienen de entornos y situaciones político-sociales muy dispares • Escaso apoyo social • Desinformación del mercado de trabajo y la realidad social 	<ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento del idioma • Desconocimiento de recursos en empleo y formación • Falta de cualificación adaptada al tejido empresarial español • La premura por obtener ingresos económicos dificulta la formación para acceder a puestos más cualificados • Problemas con homologación de títulos, carné de conducir,... • Prejuicios entre el empresariado para contratar • El desarraigo cultural y familiar provoca a menudo pérdida de habilidades sociales y dificultades de comunicación
PERSONAS CON DISCAPACIDAD	
<ul style="list-style-type: none"> • Predominan las personas jóvenes entre 25 y 45 años • Con estudios secundarios obligatorios • El tipo de discapacidad más habitual es, por este orden, física, psíquica, sensorial y mixta 	<ul style="list-style-type: none"> • Estereotipos negativos hacia las posibilidades de realización eficiente del trabajo • Desconocimiento de las habilidades profesionales • Barreras físicas y tecnológicas en el entorno laboral
POBLACIÓN GITANA	
<ul style="list-style-type: none"> • Predominan las personas jóvenes entre 25 y 45 años, pero con una presencia destacable de personas menores de 25 años • El nivel formativo es muy bajo, la mayoría no tienen estudios • Entornos marginales • Dificultades para acceder a una vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de información sobre el mercado de trabajo • Negativa inicial del empresariado para contratar personas gitanas • Estereotipos y prejuicios sociales • Falta de habilidades sociales

**EJEMPLO DE BUENA PRÁCTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL A TRAVÉS DEL EMPLEO:
LA GESTIÓN DE AYUDAS DE LA UNIÓN EUROPEA POR ENTIDADES PRIVADAS DE ACCIÓN SOCIAL**

OTRA POBLACIÓN EXCLUIDA O EN RIESGO DE EXCLUSIÓN (MUJERES JÓVENES SOLAS CON RESPONSABILIDADES FAMILIARES, JÓVENES PROVENIENTES DEL “FRACASO ESCOLAR”, PERSONAS EN PARO MUY ALEJADAS DEL MERCADO LABORAL, PERSONAS “SIN TECHO”, PERSONAS EN REHABILITACIÓN POR DROGODEPENDENCIA,...)

- Predominan las personas jóvenes entre 25 y 35 años
- Nivel educativo y formativo bajo
- Precario trasfondo social
- Bajo nivel educativo
- Reducidos ingresos
- Problemas de drogodependencias propios o en el entorno familiar
- Imposibilidad de acceso a una vivienda
- Falta de formación para desempeñar un trabajo
- Conducta inadaptada
- Carencia de habilidades sociales y de comunicación
- Prejuicios para la contratación

Fuente: “Logros y buenas prácticas del Programa Operativo de lucha contra la Discriminación que gestionan las ONG de acción social”.

METODOLOGÍA DE TRABAJO

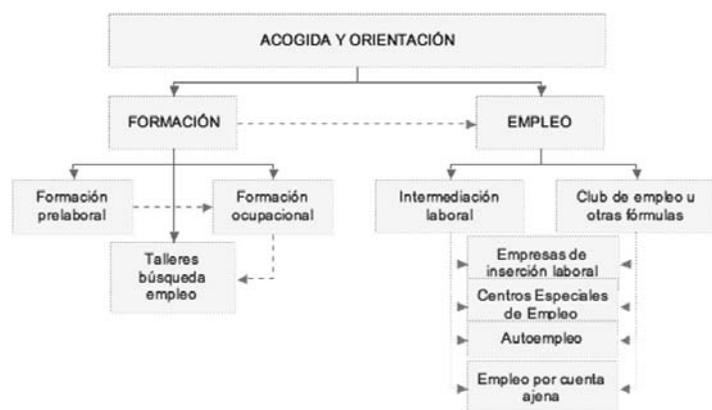
Los **itinerarios integrados de inserción sociolaboral**, a través de los que se pretende, de manera personalizada, que una persona en riesgo de exclusión consiga insertarse en el mercado laboral y por ende, en la propia sociedad, han constituido la metodología común de trabajo de todos los gestores del programa, habiendo resultado una fórmula de éxito por abarcar tanto actuaciones de formación ocupacional y mediación en el acceso al empleo, como acciones de acompañamiento (becas, ayudas a guardería, etc) y/o de habilidades prelaborales (talleres de habilidades sociales, de entrevista, etc).

El itinerario comienza con la acogida de la persona, que directamente o a través de un proceso de captación previo, necesita informarse y recibir orientación acerca de sus posibilidades para poder insertarse en el mercado laboral. El punto más importante es la orientación profesionalizada en la búsqueda de empleo mediante la cual se diseña un plan personalizado que se adapta al perfil del beneficiario.

Una vez diagnosticadas las necesidades y potencialidades de la persona, el segundo paso es la puesta en marcha del plan, que dependiendo del grado de empleabilidad de cada persona y si se detecta que no está preparada para su incorporación directa a la vida laboral, requiere el desarrollo de diferentes acciones, principalmente formación, pero también talleres de habilidades sociales o talleres de búsqueda de empleo, etc., para mejorar sus condiciones de empleabilidad y su cualificación profesional.

El otro gran paso se da en el ámbito del empleo mismo. A través de la intermediación laboral, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo (CEE) o el apoyo al autoempleo, se consigue integrar a personas en riesgo o situación de exclusión en el mercado laboral.

En el siguiente gráfico se presentan las diversas fases de los itinerarios:



Fuente: "Logros y buenas prácticas del Programa Operativo de lucha contra la Discriminación que gestionan las ONG de acción social".

VALOR AÑADIDO DEL PROGRAMA

La participación de una serie de Organizaciones No Gubernamentales como entidades gestoras del programa operativo, ha aportado un valor añadido a las estrategias de inclusión social desarrolladas en España, como ha sido reconocido reiteradamente por las autoridades españolas y comunitarias. Aunque desde el punto de vista de la inversión total del FSE para el conjunto del período, la parte que han gestionado las entidades sociales ha sido poco relevante, (representa solo el 5%), se ha dado un paso cualitativo muy importante, pues determinadas entidades sociales, no han tenido solo un papel consultivo, sino ejecutivo en la gestión de dichos fondos.

Algunos de estos valores añadidos más destacables son:

- La **experiencia y especialización**, porque están en el terreno de modo permanente, conocen directamente a las personas a las que se han de dirigir, cuentan con la confianza de las mismas y saben como motivarlas e implicarlas.
- La capacidad de actuar con **flexibilidad y de adaptarse** a las circunstancias individuales de cada una de las personas, independientemente de su grupo de pertenencia, dedicando recursos y esfuerzos a Trabajo Social, previo y de acompañamiento, sin el cual será inviable el acceso al empleo.

- El trabajo con las **personas y las familias integralmente**, habiéndose captado a muchos beneficiarios del programa por el trabajo que se estaba haciendo con ellos o con sus familias en otros ámbitos (escolarización de sus hijos, la educación higiénico-sanitaria, el apoyo al acceso a una vivienda, la alfabetización, etc.).
- La **innovación**, traducida en la capacidad de encontrar fórmulas adaptadas a las posibilidades que ofrece el mercado de trabajo y a las necesidades de las personas (apoyo a la creación de empresas, muchas de ellas de economía social, centros especiales de empleo o sistemas de empleo protegido) y en la creación de herramientas de trabajo y sistemas de formación adaptados.
- La **participación en los equipos de profesionales** que las ONGs tienen contratados para el desarrollo de este programa de personas pertenecientes a los grupos de **población a los que se dirigen las medidas**. Cabe enfatizar la activa participación de personas con discapacidad en los equipos de trabajo, la interculturalidad de equipos que trabajan con emigrantes, o gitanos, predicando así con el ejemplo en la inclusión social y generando expectativas positivas en los propios destinatarios de las ayudas.
- Ha contribuido a **acercar las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)** a las personas con dificultades de inserción laboral, destacando las personas con discapacidad, a través de la creación del portal de la discapacidad en Internet, www.discapnet.es y la teleformación.

Pero sin duda el mayor valor añadido del programa son los **resultados cuantitativos** alcanzados por Cáritas Española, Cruz Roja, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano y Fundación Luis Vives en el periodo 2000-2007 (la mayoría de las Entidades siguen gestionando este programa en este ejercicio 2008), que han sido de **241.255 beneficiarios** atendidos, **72.576 personas formadas**, **135.356 contrataciones** y **826 empresas** creadas².

Es importante señalar que **estas características y capacidades de acción, no son comunes al conjunto de ONGs sociales**, pues el éxito de este programa ha radicado en que las entidades que se han seleccionado **tienen larga trayectoria y experiencia de trabajo, cuentan con una credibilidad social** acreditada, están implantadas en el **conjunto del territorio**, tienen demostrada **capacidad de gestión** y cuentan con los **recursos humanos y financieros suficientes** para asumir los compromisos adquiridos y responder a las cada vez mayores exigencias nacionales y comunitarias en cuanto a **control, seguimiento y ejecución** de los fondos públicos cuya gestión les ha sido encomendada.

² Fuente: informes anuales Unidad Administradora del FSE

PERSPECTIVAS DE FUTURO

El desarrollo exitoso de esta iniciativa, a pesar de las limitaciones y dificultades con las que se ha encontrado, ha abierto la puerta a que se repita una experiencia similar en el nuevo periodo de programación 2007-2013, en el que la Comisión Europea y la Administración española han aprobado un nuevo Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación, del que van a ser gestoras las Entidades de Acción Social que lo han venido siendo en el anterior.

La **inclusión social** de los grupos que sufren mayor riesgo de exclusión es una **prioridad de las políticas comunitarias; Estrategia de Lisboa** (mayor cohesión social); **Reglamentos de los Fondos Estructurales** (mejora de la inclusión social de personas menos favorecidas, vías de integración y reintegración en la vida laboral de personas con discapacidad, lucha contra la discriminación en el acceso y en la evolución en el mercado laboral, promoción de la aceptación de la diversidad en el lugar de trabajo); **Prioridades del FSE** (atraer a más personas al mercado laboral, haciendo del trabajo una opción real para todos, fomentando la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres, impulsando, especialmente, la integración social-laboral de las personas jóvenes, paradas de larga duración, inmigrantes, personas con discapacidad y en riesgo de exclusión del mercado de trabajo).

Y de **las nacionales: IV Plan Nacional de Inclusión Social 2006-2008** y sus cinco objetivos: refuerzo del acceso al mercado laboral, en especial de las mujeres y otros grupos vulnerables (las personas con discapacidad, las víctimas de la violencia de género o las personas que sufren exclusión social); garantía de recursos económicos mínimos; equidad en la educación; integración de los inmigrantes desde un enfoque integral (educación, empleo, vivienda, servicios sociales y salud); garantía de derechos y los servicios y prestaciones de apoyo social a las personas en situación de dependencia, como consecuencia de las tendencias sociales y demográficas.

Todo ello invita a que se utilicen de manera adecuada los instrumentos dirigidos a la inclusión de colectivos con mayores dificultades de inserción sociolaboral, buscando mayores sinergias entre las políticas sociales y las políticas de empleo, con el fin último de contribuir a la culminación del proceso de Lisboa y que todas las personas participen y se beneficien del mismo en igualdad de condiciones.

INFORME DE VALORACIÓN DEL PLAN CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2002-2006

Juan Manuel Pacheco Correa

DTS. Col nº 4.228

RESUMEN

Se recoge en este artículo una síntesis del Informe de valoración que la Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-MA) ha realizado sobre el Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid 2002-2006. Se resalta la colaboración de diversas instituciones y organizaciones sociales en la elaboración del informe de referencia y se analiza, según las diversas áreas del Plan, las necesidades más relevantes detectadas, finalizando con un conjunto de propuestas como aportación de EAPN-MA al nuevo Plan de Inclusión que esperamos se realice pronto en la Comunidad de Madrid.

PALABRAS CLAVE

Plan inclusión. Pobreza, exclusión. Renta Mínima de Inserción.

INTRODUCCIÓN

Con frecuencia vemos imágenes impactantes de la pobreza existente en los países en vías de desarrollo, pero somos poco conscientes de la pobreza y la exclusión en los países ricos. En la Unión Europea, según datos de Eurostat, hay 72 millones de personas que están por debajo del umbral de la pobreza, es decir un 16% de su población. En España, a pesar de nuestro crecimiento económico en los últimos años, la pobreza no ha disminuido. España junto con los países mediterráneos y de habla inglesa, sigue con las tasas de pobreza más elevadas de la región. Una reflexión inmediata puede llevarnos a concluir que son necesarios cambios en las políticas sociales, (incluido el aumento de presupuestos) que desarrollen medidas de inclusión social realmente eficaces. Y esto en años de crisis ¿cómo se hace?

En el caso concreto de la Comunidad de Madrid, a pesar de que la renta per cápita está por encima de la media de España, y la proporción de la población en situación de exclusión es menor, se dan, sin embargo, características preocupantes que no pasan desapercibidas: la población más vulnerable es muy heterogénea, con una alta proporción de personas solas, jóvenes y personas mayores, en general, personas con escasa formación y acceso limitado al empleo y a la protección social.

En el año 2004 la Comunidad de Madrid era la que tenía el menor porcentaje de personas por debajo del umbral de la pobreza (9,5%), pero en el año 2006, según la Encuesta de Condiciones de Vida, en lugar de reducir la pobreza la hemos aumentado hasta el 12,9% y ha pasado a ser la quinta comunidad con menor índice de pobreza.

Ante el panorama señalado, numerosas entidades sociales creemos que es necesario el trabajo en red, principalmente de cara a la interlocución con las diferentes Administraciones Públicas. Una de estas redes es la EAPN, siglas con que se identifica la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión, la cual inicia su actividad en España a partir de 1994. Actualmente existe representación de la Red a nivel regional en la mayoría de las Comunidades Autónomas. En la Comunidad de Madrid la Red la forman 35 entidades sin ánimo de lucro.

Lo que a continuación se presenta es un resumen del informe realizado por el **Grupo de Política Social de la EAPN Madrid**. Los objetivos principales de este Grupo son:

- Conocer la realidad social de la Comunidad de Madrid (para lo cual la experiencia de las entidades sociales que componen la EAPN-MA es fundamental).
- Analizar e investigar las líneas y tendencias de la política social, tanto a nivel nacional como autonómico, con el fin de desarrollar herramientas que sirvan para mejorar el alcance, calidad y eficacia de las intervenciones en materia de inclusión social.

Desde este grupo de trabajo, y con la finalidad de conocer y transmitir la percepción y opiniones de las entidades de la EAPN-Madrid y otras organizaciones sobre el Plan de Lucha contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid 2002-2006, se ha realizado un análisis de evaluación del mismo, recogiendo información y propuestas de las entidades sociales que trabajan directamente con las personas en situación de exclusión, en las distintas áreas de intervención (Renta Mínima, Salud, Vivienda, Empleo y Educación). Es importante resaltar que la muestra no se ha realizado en función de criterios de representatividad, ya que el objetivo principal del informe desarrollado ha sido recoger información de las entidades que trabajan sobre el terreno con el fin de tomar el pulso a la actividad que se está realizando desde las mismas. Por ello, no sólo se ha recogido información de las entidades sociales, sino que se han realizado foros de discusión y trabajo con técnicas/os de entidades sociales, personal de las Administraciones Públicas y profesionales expertos en estos temas.

PLAN CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2002-2006

La Consejería de Servicios Sociales planteó la elaboración de un Plan de Lucha contra la Exclusión en la Comunidad de Madrid que recogiera tanto las problemáticas como los nuevos fenómenos de exclusión, así como medidas de actuación.

En primer lugar, y como base del Plan, se realizó una investigación global sobre la exclusión social en la Comunidad de Madrid, la cual figura en el documento de presentación a través de una síntesis de siete diagnósticos sectoriales: la exclusión social en la Comunidad de Madrid, la pobreza extrema, la exclusión del empleo, la exclusión educativa, salud y exclusión, la exclusión de la vivienda, exclusión social y acompañamiento social.

Posteriormente se recogen propuestas de acción que integran el núcleo de actuación del Plan en las siguientes áreas: Garantía de Ingresos, Acompañamiento Social, Empleo y Formación, Educación, Salud y Vivienda. Aparecen igualmente

dos apartados destinados a su puesta en marcha y desarrollo: Coordinación interdepartamental y evaluación. Sensibilización social y seguimiento.

Hasta el presente no conocemos una valoración global por parte de la Administración Autónoma sobre el Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid, que finalizó su vigencia en diciembre de 2006.

A continuación presentamos la valoración y propuestas que ha realizado la EAPN-Madrid sobre el citado Plan.

VALORACIÓN GENERAL

Todo Plan que tenga por objetivo la inclusión social de aquellas personas que padecen los diferentes fenómenos de exclusión, debe implicar el consenso de diferentes agentes, de acuerdo a un diagnóstico y a una estrategia a seguir. Valoramos positivamente la elaboración de este Plan, dado que supone una herramienta y método de trabajo sumamente valioso, que a su vez requiere de análisis críticos que ajusten su eficacia, siendo ese el principal objetivo del informe realizado desde EAPN-Madrid.

Resulta necesario avanzar en acciones integrales, que eviten la duplicidad de servicios y recursos, así como decidir las acciones que realizarán y liderarán las diferentes áreas, aunque la financiación sea compartida. En este sentido, creemos que es necesario aumentar el trabajo en red por parte de todos aquellos actores que intervenimos en dichas áreas, lo cual favorecería igualmente la coordinación entre las Áreas de la Administración responsables y las entidades sociales.

Consideramos que continúa existiendo un reto pendiente: La participación de las personas en situación de exclusión tanto en el diseño y evaluación de las estrategias concretas, como en el desarrollo y validación de los diagnósticos. Ello requerirá previamente un trabajo de definición sobre lo que entendemos por participación y cómo debe ser ésta, si queremos que realmente sea eficaz y real.

Es necesaria la mejora de la financiación de los servicios que respondan a las necesidades reales de las personas, teniendo en cuenta la continuidad de los programas durante el tiempo que cada persona necesite independientemente de los cambios políticos que realicen. Una financiación débil que no asegura la calidad de las actuaciones, el tiempo necesario para realizarlas y las decisio-

nes de continuidad o interrupción de los servicios según las necesidades personales de cada sujeto afectan directa y negativamente a las personas a las que se dirigen.

Sigue siendo una tarea ineludible avanzar en la profesionalización de los servicios. Para ello es imprescindible una mejora en la investigación social, tanto de diagnósticos como de metodologías, herramientas y evaluación, contando para ello con los/as profesionales de entidades sociales y de los recursos públicos. Son necesarios espacios de reflexión y análisis que nos permitan mejorar las herramientas teóricas y metodológicas. Consideramos fundamental que se realicen evaluaciones del Plan, tanto intermedias como una final, y que éstas sean publicadas y difundidas. Hasta el presente no conocemos una valoración global por parte de la Administración Autónoma sobre el Plan contra la exclusión social de la Comunidad de Madrid, que finalizó su vigencia en diciembre de 2006.

Desde EAPN-Madrid consideramos necesario un nuevo Plan de inclusión en la Comunidad de Madrid, y creemos que, con el fin de garantizar el máximo cumplimiento de los compromisos adquiridos, éste podría depender directamente de la Consejería de Presidencia. Para su elaboración sugerimos que se cuente con la participación activa de los/as representantes de todos los sectores y áreas de intervención. Serían fundamentales actividades de difusión y conocimiento del mismo. Con respecto al Plan 2002-2006 la mayoría de las entidades sociales o profesionales consultados para la elaboración del informe destacaron la ausencia de canales que favorecieran la participación de las mismas en su elaboración, el escaso conocimiento del Plan, y que éste no ha sido punto de referencia en las actuaciones realizadas por las diversas entidades. Por tanto, con la mirada puesta en un futuro Plan, resulta fundamental que se generen canales de participación y posterior divulgación, los cuales sean aprovechados al máximo por parte de las entidades sociales.

En el apartado siguiente presentamos un resumen del análisis llevado a cabo en cada una de las áreas de actuación del Plan, centrándonos en el análisis de necesidades y propuestas de actuación.

VALORACIÓN POR ÁREAS

AREA DE GARANTÍA DE INGRESOS

Análisis de necesidades

Con la aprobación de la Ley de Renta Mínima de Inserción (RMI) y su desarrollo normativo se dio un paso cualitativo hacia el reconocimiento del derecho a una prestación económica periódica y a unos apoyos personalizados para la inserción sociolaboral. Pasados ya más de siete años se hace necesario revisar la citada Ley y adecuarla a las nuevas necesidades y situaciones de pobreza y exclusión que vienen apareciendo en nuestra sociedad.

La dimensión de la exclusión social en la Comunidad de Madrid **“nos permite concebir la lucha contra la exclusión social como una tarea abordable social, política y económicamente”** (Plan pg. 66). Esta afirmación, que creemos verdadera, no se ha correspondido con la realidad. Se echa de menos un compromiso político efectivo y real en la lucha contra la pobreza, que en lugar de reducirse ha ido en aumento. Igualmente es necesario un presupuesto suficiente que sea capaz de llegar a una cobertura del 100% de los hogares en situación de pobreza extrema, así como una plantilla de personal técnico suficiente en la estructura R.M.I., que facilite el seguimiento efectivo de la R.M.I., de los programas individuales de inserción y de los proyectos de integración.

La lucha contra la pobreza y la exclusión tiene múltiples dimensiones y, por consiguiente, son diversos los organismos que deben implicarse en el tema; por ello es fundamental desarrollar mecanismos efectivos de coordinación tanto entre las diversas administraciones, como entre éstas y las organizaciones que gestionan la R.M.I. y sus programas.

Los datos obtenidos reflejan una baja cobertura por parte de la R.M.I., de los hogares en situación de pobreza extrema (68%-18.384 familias) en relación con el diagnóstico establecido por la propia Comunidad de Madrid (27.00 familias) *“El Plan ... se propone alcanzar a la totalidad de las 27.000 familias”* (Plan, pág. 26).

La obligación de las/os perceptoras/es de R.M.I. de ejecutar las medidas establecidas en los Programas Individualizados de Intervención no debería seguir siendo una condición previa para la concesión de la RMI sino mas bien convendría establecer “a posteriori” un conjunto de medidas activas complementarias para la incorporación laboral y social.

Las cuantías económicas establecidas como básicas y máximas en la R.M.I. no responden a las necesidades reales de las unidades de convivencia para poder llevar en Madrid una vida digna.

Los recursos económicos dedicados hasta ahora a los temas de pobreza y exclusión son insuficientes para poner en marcha mecanismos adecuados que cubran las necesidades de los hogares en situación de pobreza extrema y hacer un seguimiento que mejore la calidad de los servicios realizados.

Con la sustitución en 2004 del Salario Mínimo Interprofesional como referente de las cuantías de R.M.I. por el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) se bajaron los ingresos de la unidad de convivencia.

La información, comunicación y coordinación entre la Administración la R.M.I. y las organizaciones gestoras de los programas debe potenciarse más, especialmente en el ámbito de la intervención social.

El intercambio de información y buenas prácticas entre las organizaciones que gestionan la R.M.I. es fundamental para mejorar en el desarrollo y calidad de los programas y sin embargo estos intercambios no se potencian debidamente.

Propuestas

- Configurar la Renta Básica como derecho universal. Sería interesante comenzar a hacer una reflexión profunda sobre el tema.
- Adecuar la cuantía de la prestación económica R.M.I. a las necesidades reales que existen hoy en Madrid para poder vivir de una manera digna.
- Desvincular la R.M.I. de cualquier otro proceso, especialmente de los procesos de inserción y de acompañamiento social y acceder a ella mediante mecanismos de orden económico.
- Mejorar las ayudas de emergencia social y agilizar su tramitación, ya que éstas podrían complementar en gran parte la insuficiente cuantía de la R.M.I.
- Impulsar mesas de integración e intercambio de información, experiencias y buenas prácticas entre la Administración y las diferentes organizaciones que gestionan la R.M.I.
- Revisar la Ley de Renta Mínima de Inserción para adaptarla a las nuevas formas de pobreza y exclusión que están surgiendo y a los nuevos perfiles de las personas en situación de pobreza y exclusión.

- Establecer medidas específicas para afrontar con garantías el trabajo con las unidades de convivencia perceptoras de larga duración.

AREA DE FORMACIÓN Y EMPLEO

Análisis de necesidades

Para trabajar con colectivos en exclusión social es necesario diseñar programas/proyectos desde una perspectiva integral y personalizada y desde la perspectiva del usuario/a creando espacios de coordinación y colaboración entre entidades privadas y Administración Local y Regional, estando presentes todas aquellas Consejerías implicadas en materia de empleo.

Por otro lado, la falta de continuidad en la financiación de los Programas/Proyectos, hace que no se puedan establecer objetivos a medio/largo plazo ni programas de mantenimiento del empleo.

El perfil de las/los profesionales de empleo no se actualiza o recicla lo suficiente para adaptarse a los cambios tan rápidos y fuertes que se producen en la Comunidad de Madrid.

La actividad diaria permite pocos espacios para la reflexión sobre la intervención que se realiza, sin embargo desde las entidades se ve la necesidad de fomentar la investigación social como fuente de conocimiento e innovación en la intervención con colectivos en riesgo o situación de exclusión social, así como la evaluación de las acciones que se realicen.

La sensibilización e implicación de la sociedad, y en nuestro caso, especialmente del tejido empresarial, es imprescindible para conseguir el éxito en nuestra intervención. Se debe dar más peso al papel de los empresarios y a la intervención con éstos.

Propuestas:

- Fomentar la creación de empresas de economía social, haciendo un seguimiento de dichas empresas y de sus logros para mostrarlos como una posibilidad de acceso al mercado laboral de estos colectivos.
- Adaptar los Servicios Públicos de empleo a las necesidades de los colectivos.

- Incluir apartados como un presupuesto de la totalidad del Plan con los organismos públicos implicados, acciones de evaluación del propio Plan (indicadores, temporalización, etc.), acciones de coordinación con las entidades colaboradoras (evaluación, difusión, investigación, etcétera).
- Completar la oferta formativa para todas/os las/os perceptoras/es de la RMI.
- Cualquier acción hacia la inserción social y laboral de personas excluidas debe necesariamente pasar por el establecimiento de un sistema de integración de actuaciones de formación, empleo y desarrollo de habilidades y competencias personales.
- No limitar la reserva de plazas a perceptoras/es de la RMI, y contemplar a otros sectores de población.
- Deberían establecerse convenios con las Empresas de Inserción, siendo fundamental que las Administraciones Públicas incorporen cláusulas sociales en los contratos públicos.
- En el diseño de los programas de empleo y formación deberían participar tanto representantes de Servicios Sociales y de empleo, como de las ONGs que trabajan con dichos colectivos, y representantes del empresariado.

AREA DE EDUCACIÓN

Análisis de necesidades

En lo referente al Área de Educación, comenzar constatando la existencia de una gran desigualdad en el reparto de alumnado en situación de exclusión social, siendo los centros públicos los que absorben en su mayoría a esta población. En referencia a los centros educativos estos se encuentran configurados de tal forma que excluyen a la población con mayor dificultad. Algunas iniciativas puestas en marcha para tratar de paliar esta situación, como las Aulas de Enlace para la población inmigrante, creemos que no terminan de ser eficaces. Pensamos que las escuelas continúan estando demasiado jerarquizadas y con escasa participación del alumnado. El fracaso y el absentismo escolar están profundamente ligados a la población en riesgo de exclusión social, a pesar de lo cual no existen datos cuantitativos ni cualitativos sobre absentismo escolar.

En todo caso, hay una clara necesidad como es el que exista una mayor coordinación entre todas/os las/os agentes implicadas/os en esta problemática social (servicios sociales, familia, centros educativos).

La mayoría de las veces se actúa en Educación con medidas paliativas en lugar de preventivas: estas últimas son más costosas en un principio, pero mucho más rentables a largo plazo. Por ello, se percibe una falta de voluntad política para reconocer y actuar en Educación en lo que afecta a la población en peor situación social.

Propuestas:

- Elaborar un Plan realmente coordinado y conjunto, quizás menos ambicioso, pero mucho más concreto y con indicadores claros, en el que se sientan comprometidas todas las partes implicadas en su elaboración: Consejería de Educación, Servicios Sociales, centros educativos, madres y padres y entidades sociales.
- Equilibrar el alumnado con dificultades sociales y educativas entre todos los centros sostenidos con fondos públicos.
- Aumentar considerablemente la oferta pública de plazas de 0 a 3 años, ligado también con medidas de igualdad de oportunidades.
- Aumentar las plazas de forma significativa de ACEs (Aulas de Compensación Educativa) y de Garantía Social en todos los distritos, haciendo un estudio de los perfiles profesionales más demandados.
- Innovación en metodologías más acordes con los avances que se producen en la sociedad: fomentar la participación, la comunicación, asambleas, etcétera, e introducir más contenidos educativos relacionados con las habilidades sociales, valores, resolución de conflictos.
- Bajar la ratio alumnado-profesorado, lo que además permitiría que se hicieran apoyos inclusivos dentro del aula, en lugar de dividir y subdividir grupos.
- Coordinación entre las/os diferentes agentes sociales del barrio (Centros Educativos, Asociaciones, Servicios Sociales) con el objetivo de acercar la realidad del barrio a los centros.
- Fomentar la autonomía de los centros para que los propios colegios, institutos y profesorado puedan tomar conciencia de la situación y tengan la capacidad suficiente para tomar medidas adaptadas a su entorno.

AREA DE SALUD

Análisis de necesidades

Las principales dificultades detectadas para el disfrute del derecho a la salud son el acceso al sistema de salud, por un lado, y por otro, mantener el tratamiento prescrito.

Continúan existiendo grandes barreras entre las cuales podemos señalar las cuestiones burocráticas relacionadas con la documentación básica, que imposibilitan el acceso a los servicios, no pudiendo tramitar la tarjeta sanitaria individual. Incluso en la atención de urgencias, los hospitales están enviando sistemáticamente las facturas a las personas que han sido atendidas en sus centros y que carecen de tarjeta sanitaria, convirtiéndose ésta en una barrera más, por el temor a tener que afrontar el pago de dichas facturas.

La aparición del Documento de Asistencia Sanitaria (DAS) podría ser una forma de garantizar el acceso. Sin embargo, ahora se está aplicando de manera que limita el acceso a personas que necesiten atención sanitaria de forma continuada. Además existe un gran desconocimiento de este nuevo documento por parte de los Centros de Salud, y su duración es de sólo seis meses (prorrogable otros seis meses más), lo que en algunos casos se muestra claramente insuficiente.

Por otra parte, el Sistema de Salud en España se centra en los aspectos biológicos del proceso de salud/enfermedad. Este olvida la existencia de otras dimensiones de la persona, haciendo que las intervenciones en el campo sanitario sean claramente deficitarias, máxime en las personas en situación de exclusión social.

Estas dificultades condenan a las personas excluidas a intervenciones puntuales, normalmente en las urgencias hospitalarias, dificultando así el seguimiento y la visión global de su salud.

Son necesarias más acciones de sensibilización en el colectivo profesional para dar a conocer las características específicas de la población excluida, y diluir las barreras y etiquetas que en algunas ocasiones se encuentra esta población.

Por último, se detecta una carencia en el diseño y aplicación de políticas que favorezcan la prevención y la detección precoz de aquellos problemas que son prevalentes en la población en exclusión.

Propuestas:

- Garantizar de hecho el acceso de toda la población a la atención sanitaria continuada, independientemente de su situación y de la carencia de documentación básica.
- Aumentar el tiempo mínimo de atención de la consulta de atención primaria a 10 minutos por paciente.
- Aumentar el número de trabajadoras/es sociales en las áreas de Salud y en Hospitalización, dotándoles también de mayor capacidad de gestión de recursos, así como mejorar la coordinación con los Servicios Sociales municipales.
- Creación de comisiones sociosanitarias en las Áreas, en las que participen además de los servicios públicos sociales-sanitarios, las entidades que trabajan con colectivos en riesgo o situación de exclusión social en el ámbito social y sanitarios, así como las propias entidades que representan a estos colectivos.
- Aumentar los recursos económicos para cuidados y tratamientos médicos. El acceso a los productos para tratamientos odontológicos, dermatológicos, auditivos, oftalmológicos y de podología, deberían formar parte de la cartera de servicios del sistema público de salud, o bien podría ser facilitado con el formato de ayudas a las personas sin recursos económicos.
- Establecer protocolos de coordinación entre recursos sanitarios y recursos sociales.
- Formación y sensibilización para agentes sanitarias/os. Se propone abordar temas de formación y sensibilización sobre la situación de los diferentes colectivos en riesgo o situación de exclusión social con agentes sanitarias/os.
- Alojamiento social-sanitario para procesos de recuperación y enfermedades crónicas. Se propone la creación de un dispositivo de alojamiento para cubrir las estancias de las personas en situación de exclusión con problemas médicos que necesitan ciertas atenciones especializadas, y que carecen de apoyos familiares y sociales.

AREA DE VIVIENDA

Análisis de necesidades

El acceso a la vivienda, y la calidad de la misma, constituye una de las principales preocupaciones sociales, así como uno de los principales factores relacionados con la exclusión social, tal y como vienen mostrando sucesivamente los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas.

La soledad y la ausencia de redes se observa como un factor estructural de nuestra sociedad, generador de múltiples situaciones de vulnerabilidad y exclusión social que claramente, en vivienda, es un obstáculo principal para garantía de un alojamiento adecuado.

En lo que a la población extranjera se refiere, generalmente se encuentra con duras barreras de intolerancia y racismo respecto al acceso a la vivienda. Esto provoca que muchas de estas personas se vean abocadas a tener que residir en condiciones de hacinamiento, o pagando el uso de una habitación por horas, y en muchas ocasiones en infraviviendas que no reúnen los mínimos higiénico-sanitarios.

Hay ciertos cambios en las estructuras familiares que no pueden obviarse como son el aumento de las familias monoparentales, el retraso en la edad de emancipación de los jóvenes o el aumento de las separaciones.

La política de grandes promociones de vivienda pública sigue dando pocos resultados en la inclusión de las personas a las que va dirigida (personas con mayor riesgo de exclusión).

Habría que eliminar las dificultades para la tramitación en la solicitud de viviendas del IVIMA (Instituto de la Vivienda de Madrid), de manera más clara en el cupo de especial necesidad.

Otro fenómeno preocupante sigue siendo el chabolismo, el cual debe preocupar por su simple existencia, y porque haya zonas ya realojadas donde están volviendo a residir personas. Se siguen encontrando dificultades en el realojo de población gitana.

La segregación y exclusión espacial están relacionadas en muchos casos con situaciones de chabolismo vertical y hacinamiento, así como con barrios con carencia de recursos y equipamientos sociales suficientes para atender estas necesidades.

Propuestas:

- Establecer como universal el derecho a disfrutar de un alojamiento adecuado, no a la propiedad, por eso creemos que las viviendas públicas debe adjudicarse en régimen de alquiler, las cuales deben aumentar y tener precios asequibles.
- Medidas para actuar contra el acoso inmobiliario y las malas condiciones de habitabilidad. Servicios de asesoramiento jurídico que ofrezcan apoyo y acompañamiento a las personas que lo sufren.
- Debemos pensar en alternativas convivenciales que den respuesta a las nuevas necesidades residenciales, fruto de los cambios en la estructura familiar convencional.
- Cuando intervinimos con personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social-residencial, la intervención en vivienda tiene que complementarse con actuaciones de acompañamiento social, así como con actuaciones integrales que atiendan todas las áreas carenciales, para garantizar no sólo el acceso sino también el mantenimiento en el tiempo de un alojamiento adecuado.
- Potenciarse, y en su caso crearse, los canales de coordinación necesarios entre IVIMA, EMVS (Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo), Servicios Sociales Generales, y otras/os agentes sociales que puedan estar implicados.
- Facilitar lo máximo posible el trámite de solicitud de vivienda pública, principalmente para el cupo de especial necesidad, así como aumentar los pisos disponibles para esta opción del IVIMA.
- Se debería reflexionar más sobre la metodología empleada en la política de realojo y el tipo de intervención que se desarrolla.
- Favorecer soluciones específicas o de baja exigencia en materia de alojamiento para determinados colectivos como pueden ser las personas sin hogar, enfermas mentales, etcétera, que permitiesen ser una puerta de entrada o de contacto para la atención de estas personas.

ALCORCÓN, ESPACIO DE OPORTUNIDADES

Emiliana Vicente González

DTS. Col. nº 2.384

Directora General de la Concejalía de Servicios Sociales, Ayuntamiento de Alcorcón

RESUMEN

Este artículo presenta las líneas estratégicas del Ayuntamiento de Alcorcón en la implementación de las políticas y programas orientados a la inclusión de los/as ciudadanos/as del municipio, especialmente de aquellos/as que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

PALABRAS CLAVE

Inclusión social. Políticas de inclusión. Políticas municipales. Líneas estratégicas. Vulnerabilidad social.

INTRODUCCIÓN. ALCORCÓN HOY

El municipio de Alcorcón tiene una extensión aproximada de 33 km² y está ubicado al suroeste de la Comunidad de Madrid. Con una población en constante crecimiento, en junio de 2008 cuenta con una población de 176.043 habitantes, de los cuales un 14,5% son personas originarias de otros países.

Nuestra ciudad ha experimentado en los últimos diez años un cambio demográfico relevante. En los años 60 y 70 se nutrió de población llegada del centro y sur de España (Extremadura, Andalucía, Las dos Castillas) y de habitantes del vecino municipio de Madrid que en los 80/90 se asentaron en Alcorcón huyendo de la carestía de la vivienda. En los últimos años se han venido sumando personas llegadas de otros países. Esto ha hecho de Alcorcón un municipio con un marcado carácter acogedor en el que la solidaridad y el respeto mutuo forman parte del acervo cultural de todos/as sus ciudadanos/as.

Alcorcón, con una tasa de actividad por encima de la media de la Comunidad de Madrid, es una Ciudad con un importante desarrollo económico. En la actualidad existen 1.444 empresas cuya facturación supera el millón de euros, lo que nos muestra la importancia del tejido empresarial en la zona. Ejemplo de este progreso son los polígonos Industriales Urtinsa I, Urtinsa II y San José de Valdearas, los de mayor ocupación en la ciudad. En ellos, el Gobierno Municipal ha impulsado el soterramiento de las líneas de alta tensión y ha apoyado a los/as empresarios/as en iniciativas como la creación de escuelas infantiles, apostando claramente por la conciliación de la vida familiar y laboral. Además, se está aumentando el suelo empresarial, destinado a la creación de empleo, en las áreas de Ventorro del Cano, Parque Tecnológico El Lucero, Distrito Norte y la Princesa.

Existen 2.598 comercios de proximidad, que generan casi 10.000 empleos en la localidad. A ellos van dirigidas actuaciones específicas de apoyo, como los acuerdos de colaboración con las asociaciones de comerciantes para la ejecución de sus proyectos de dinamización de los centros comerciales abiertos, la cesión de locales municipales para el desarrollo de su actividad asociativa, etc.

Asimismo, contamos con siete centros de salud de atención primaria, uno de salud mental, un hospital y un Centro Municipal de Asociaciones de la Salud para la satisfacción de las necesidades sanitarias de nuestra población. Ocho escuelas infantiles, diecinueve centros públicos de educación primaria, uno de educación especial, once de educación secundaria, once centros educativos concertados, tres universidades y dos centros de educación de personas adultas componen la oferta educativa reglada en el municipio.

A los dos centros de servicios sociales, y a un tercero de próxima apertura, se suman dos dispositivos específicos de atención a la mujer, un centro joven, siete centros cívicos, dos centros de mayores y un importante tejido social que agrupa asociaciones de muy diversa índole: deportivas, culturales, de vecinos/as, de acción social, etc.

La oferta cultural y deportiva en nuestra ciudad es muy amplia y variada ya que contamos con la Universidad Popular de Alcorcón, cinco instalaciones deportivas públicas, el Centro Municipal de las Artes, el Museo de Arte en Vidrio, seis bibliotecas, tres centros de acceso público a Internet y seis Escuelas Municipales de Música, Teatro, Circo, Danza, Danza Clásica y Cine. De hecho, se ha iniciado la construcción del Centro de Creación de las Artes de la Ciudad de Alcorcón (CREAA) que será un espacio dedicado al arte más emergente, enmarcado en los nuevos movimientos artísticos del siglo XXI; su objetivo principal será promover el conocimiento, la formación y la producción artística más innovadora.

Con esto queremos dar una visión realista de nuestro municipio, que va más allá de su categorización obsoleta como simple “ciudad dormitorio”. De hecho, un indicador importante es el descenso de los índices de delincuencia en los últimos años en Alcorcón, situándose por debajo de la media de la Comunidad de Madrid.

PUNTO DE PARTIDA: ALGUNAS CONSIDERACIONES

Pese al progreso económico vivido en las últimas décadas en buena parte los países europeos, las tasas de pobreza y exclusión no han disminuido. España, a la vista de los datos, es un claro ejemplo de ello. Las profundas transformaciones sociales que han tenido lugar en este contexto han hecho necesaria la reformulación de las políticas sociales a todos los niveles, también en el ámbito local, haciéndonos conscientes de que la reducción de **la pobreza requiere medidas más estructurales** que adapten los sistemas de protección al nuevo escenario social.

En el Ayuntamiento de Alcorcón partimos de la necesidad de abordar las **políticas de inclusión con criterios de integralidad y transversalidad**, frente a concepciones más sectoriales, segmentadas y burocratizadas que contribuyen a difuminar responsabilidades y a la privatización de las injusticias. Apostamos por la elaboración de políticas sociales más participativas, desde una ética colectiva más reflexiva, horizontal y democrática.

Frente a una sociedad donde cada vez es mayor el número de personas y grupos que pueden verse inmersos en procesos de exclusión que rompen la integración social y comunitaria, optamos por un concepto de exclusión social que va más allá de la noción tradicional de pobreza como desigualdad en los recursos materiales, ya que no se adapta a las características de nuestra población. En Alcorcón no existen bolsas de extrema pobreza, pero sí ciudadanos/as que viven en **contextos dinámicos y multidimensionales de vulnerabilidad**, que ponen en riesgo su acceso a una ciudadanía plena.

Para nosotros/as, estos procesos de inclusión/exclusión son el resultado de la combinación y acumulación de factores personales, económicos, políticos y socio-relacionales, por lo que nuestra intervención se orienta a **debilitar los factores generadores de dinámicas de exclusión** y a promover la inclusión en sus múltiples dimensiones: salud, vivienda, urbanismo, educación, empleo, socio-relacional y participación.

Entendemos la exclusión como un proceso dinámico que afecta de forma cambiante a personas y grupos. El riesgo se acentúa en una sociedad marcada por crecientes índices de complejidad e incertidumbre, por el cambio en las relaciones de género y los modelos familiares, por el acelerado avance tecnológico, por la modificación de los vínculos laborales y la precariedad en el empleo. Todo ello puede trasladar a zonas de vulnerabilidad social a individuos y colectivos que tradicionalmente estaban lejos de ella y, además, en muy diversos momentos de su trayectoria vital. **Las fronteras que delimitan la inclusión/exclusión hoy se mueven y se difuminan.**

Por todo ello, orientamos nuestra intervención hacia **políticas transversales, participativas e inclusivas**, capaces de integrar la complejidad de nuestra ciudadanía promoviendo la cohesión social y la igualdad de oportunidades para todos/as, independientemente de su sexo, edad y procedencia cultural.

Como han señalado algunos/as autores/as, la exclusión social no está inscrita de forma fatalista en el destino de ninguna sociedad, como no lo está ningún tipo de desigualdad o marginación. Al contrario, **la exclusión es susceptible de ser abordada desde los valores democráticos, la acción colectiva, la buena práctica institucional y las políticas públicas.**

ALCORCÓN ESPACIO DE OPORTUNIDADES

Los diferentes programas que se llevan a cabo en el municipio de Alcorcón y, más concretamente, desde la Concejalía de Servicios Sociales, a favor de la inclusión social de todos/as nuestros/as ciudadanos/as abordan, al menos, tres dimensiones de la inclusión social:

- **Dimensión económica:** Entendida como participación en la producción y en el consumo.
- **Dimensión política:** Como acceso efectivo a los derechos políticos y sociales recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, con especial hincapié en el acceso de todos/as los/as ciudadanos/as a los sistemas de protección pública: sanidad, vivienda, educación, empleo y servicios sociales.
- **Dimensión socio-relacional:** Como el derecho a vivir y participar en una sociedad con un adecuado nivel de cohesión social en el que las relaciones con los/as otros/as y con el entorno sean satisfactorias para todos/as.

Tradicionalmente, se ha puesto el énfasis en los factores de exclusión vinculados al ámbito de lo económico. Nosotros/as, al partir de un concepto más amplio, planteamos además la intervención en otras esferas que también forman parte esencial de la vida de las personas y que son susceptibles de generar inclusión e integración social. En todas ellas se incorporan transversalmente las variables de género, edad y procedencia cultural, tanto en el diagnóstico de necesidades como en las actuaciones que se diseñan encaminadas a su satisfacción.

Optamos por un enfoque relacionado con ámbitos de actuación en lugar del tradicional, basado en colectivos excluidos, por el potencial estigmatizante que entrañan. Así, los ámbitos en los que se interviene **a favor de la inclusión social en el municipio de Alcorcón** son los siguientes:

Ámbito: Salud

Es innegable que existe una estrecha relación entre los problemas de salud y la exclusión social, en la medida en que los primeros pueden impedir una adecuada incorporación a diferentes ámbitos de la vida cotidiana, como el empleo o la posibilidad de moverse por la ciudad y de acceder a los recursos.

Las desigualdades en nuestro municipio se explican principalmente por las limitaciones de acceso a los servicios sanitarios públicos (por ejemplo, para personas inmigrantes sin regularizar), las características personales que pueden intensificar el riesgo de exclusión (bajo nivel cultural, condiciones precarias de trabajo o vivienda, y ausencia de hábitos de prevención, discapacidades que provocan falta de autonomía, adicciones, etc.) o por las limitaciones de determinadas políticas públicas como, por ejemplo, de la Ley de Dependencia.

En Alcorcón en el año 2008 hay 2.861 personas dependientes de las cuales 513 (17,93%) se pueden considerar “gran dependiente”, estimándose que para 2.010 el número de ciudadanos/as con problemas de autonomía podría aproximarse a los/as 3.460 y para 2015, 4.332. Los servicios sociales municipales y el tejido social son, a día de hoy, su único apoyo en la lucha por la integración y la calidad de vida, dado que se sigue esperando que la Comunidad de Madrid active y desarrolle debidamente la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia. A fecha de hoy, nuestro municipio no ha recibido dotación económica alguna para su aplicación; de hecho, de los 13'7 millones de euros que constituyen el presupuesto de toda la Concejalía de Servicios Sociales para 2008, tan solo un 38% ha sido aportado por el Gobierno Regional. Pese a ello, la cartera de servicios gestionada incluye más de 1.135 usuarios/as de teleasistencia, 1.161 de ayuda a domicilio, 20 plazas en el Centro de Día de Mayores, 19 plazas de alojamiento en centro para mayores, 133 plazas en el Centro Ocupacional para personas con discapacidad intelectual, además de dos pisos tutelados, 30 plazas en Centro de Día para personas con discapacidad gravemente afectadas, transporte adaptado, 100 servicios de comida a domicilio, residencia para discapacitados intelectuales, ayudas para la adaptación de la vivienda, convenios cuatrienales con las Asociaciones, etc.

Además, otras Concejalías (Mayores, Salud, Empleo, Mujer y Juventud) y en colaboración con el tejido social de la ciudad, se llevan a cabo programas destinados a la prevención y a la promoción de la salud entre el conjunto de la ciudadanía, aunque se hace especial hincapié en actuaciones dirigidas a las personas más vulnerables: menores y jóvenes, personas mayores o mujeres autóctonas e inmigrantes.

Tanto la metodología como la temática son muy variadas, abarcando desde talleres de autoestima o autocuidados en relación a diferentes enfermedades (diabetes, asma, hipertensión, obesidad...), hasta la prevención en el consumo de drogas, la promoción del deporte, la prevención de trastornos de la conducta alimentaria o la salud psicoafectiva y sexual. Por ejemplo, en nuestra línea de colaboración con las

instituciones presentes en la ciudad, en los meses de febrero y marzo de 2008 más de 750 jóvenes fueron atendidos/as de forma gratuita en la Clínica Universitaria de Odontología, del Campus de la Universidad Rey Juan Carlos en Alcorcón, en el marco de la Campaña Anual de Revisión de Salud Bucodental.

Especialmente importante en el diseño y ejecución de estas actuaciones es facilitar la participación y garantizar el acceso de todos/as los/as ciudadanos/as, por lo que se realizan en diferentes puntos de la ciudad (centros educativos y de salud, centros cívicos, asociaciones vecinales, centros de mayores, Centro Municipal de Asociaciones de la Salud, Casa de la Mujer, Centro Joven...), en diferentes contextos como, por ejemplo, durante la celebración de la Semana Intercultural y en horarios que facilitan la incorporación de mujeres, autóctonas e inmigrantes, incluyendo -siempre que es posible- servicios de guardería paralelos a la actividad.

Con esta misma filosofía, a finales de este año, estará listo el **I Plan Local de Drogodependencias**, cuyo objetivo principal es abordar de forma integral y coordinada la intervención municipal en materia de prevención y asistencia a personas drogodependientes, que abarcará cinco grandes áreas de trabajo: sanitaria, sociofamiliar, formativa-laboral, educativa-comunitaria y ocio y tiempo libre. En su elaboración, están trabajando activamente un buen número de Concejalías, entre ellas la de Servicios Sociales, así como entidades e instituciones de la ciudad y del tejido social municipal.

Ámbito: Vivienda

De igual manera, el acceso a la vivienda y las condiciones de la misma determinan claramente el grado de inclusión de las personas y los grupos en la vida cotidiana de las ciudades; el carácter socialmente selectivo, segregador y especulador de los mercados de suelo y vivienda generan dinámicas de exclusión muy complejas. De hecho, el encarecimiento del precio de la vivienda a lo largo de los últimos quince años ha provocado una importante crisis de accesibilidad, que se traduce en la exclusión del mercado inmobiliario de amplios sectores de la población, a lo que se suma la emergencia de barrios degradados, viviendas inadecuadas y habitabilidad sin condiciones. Además, el itinerario residencial de una persona está íntimamente relacionado con los ciclos familiares que atraviesa a lo largo de su vida; las necesidades y condiciones físicas, familiares y sociales, cambiantes en el tiempo, modifican también las necesidades de alojamiento.

Afortunadamente y como resultado de las políticas públicas llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Alcorcón en los últimos años, podemos decir que no existen en nuestra ciudad personas en la franja más extrema de exclusión, esto es, personas sin hogar o residentes en infravivienda, de tipo chabolista. Tampoco existen zonas o barrios de alta conflictividad social, si bien, en algunos se interviene desde la óptica de la prevención y del desarrollo comunitario, siendo actuaciones complementarias a las emprendidas desde el Plan Municipal de Vivienda. Así, por ejemplo, en febrero de este año se ha firmado un acuerdo con la Entidad Pública Empresarial de Suelo del Ministerio de Vivienda (SEPES), en el que se establece el compromiso de construir al menos 500 apartamentos a precios asequibles en el marco de un desarrollo urbano sostenible. De hecho, las primeras actuaciones se concretan en la construcción de 112 viviendas con una superficie aproximada de 54 m² para jóvenes menores de 35 años y 79 apartamentos tutelados para mayores de 65 años, proyecto que además irá acompañado de un centro de servicios de atención a mayores.

En la misma línea, se ha aprobado en el Pleno municipal la suscripción de un convenio con la Comunidad de Madrid para la construcción de un total de 18.690 viviendas protegidas, de diferente régimen, en la ciudad. De estos inmuebles, 8.000 serán de alquiler con opción a compra dentro del Plan de Vivienda Joven de la Comunidad de Madrid, 6.000 los promoverá la Administración autonómica y 2.000 la local. Otras 6.690 viviendas se ofertarán en régimen de alquiler y en un 50% serán de prioridad absoluta para los/as vecinos/as. Asimismo, se levantarán 4.000 viviendas promovidas por Empresa Municipal de Gestión Inmobiliaria de Alcorcón (EMGIASA), como las 6.000 que en estos momentos se están construyendo en el Ensanche Sur de la ciudad, con un tamaño de 90 y 100 m² y a un precio de venta de 113.000 y 123.000 euros. A todos estos inmuebles se sumarán otros, también protegidos, que el convenio entre el Ayuntamiento de Alcorcón y Comunidad de Madrid ya anticipa y que elevarán a 21.000 las viviendas de esta tipología en la localidad.

El objetivo de todas estas políticas es facilitar el acceso a una vivienda digna a todos/as los ciudadanos/as, especialmente a aquellos/as que tienen mayores dificultades para el acceso o pueden encontrarse en la franja de vulnerabilidad: jóvenes, mayores de 65 años, familias monoparentales y en situación de necesidad social, etc. Desde la Concejalía de Servicios Sociales, se llevan a cabo actuaciones específicas orientadas a facilitar el acceso a la vivienda. Como iniciativa novedosa hemos puesto en marcha el Programa de Permuta de Vivienda para Mayores que, por una parte, permite a las personas mayores vivir en su casa, pues donde hay barreras arquitectónicas (sin ascensor, escalones, etc.), se acondiciona la vivienda para que no tenga ningún tipo de barreras y, por otra, facilita el acceso de los jóvenes a una vivienda en régimen de alquiler a precios económicos.

Ámbito: Urbanismo y Comunidad

Como señala el profesor J.F. Tezanos, la exclusión social tiene también una dimensión espacial. Quizá una de las características más acuciantes de la misma sea su aspecto geográfico-espacial, es decir, el hábitat urbanístico, arquitectónico, demográfico y social en el cual se manifiesta. Es el elemento más externo y probablemente el que concita, de una manera más simbólica, todos los epítetos de una situación discriminatoria.

El deterioro de los espacios públicos, de los edificios y viviendas, las barreras en accesibilidad, la ausencia de espacios comunitarios, la estigmatización y aislamiento de los barrios, la inseguridad ciudadana o la ausencia o inadecuación de los recursos y equipamientos públicos son algunos de los elementos cruciales en el análisis de la inclusión-exclusión de los/as ciudadanos/as de un municipio. Además, generalmente, las políticas urbanísticas habituales se orientan a modelos extensivos, con espacios funcionalmente especializados (que concentran mayoritariamente centros educativos o de ocio o residenciales o comerciales) que no favorecen, en muchos casos, la relación con los/as otros/as y que generan además pautas de movilidad vinculadas a la utilización del coche privado.

Actualmente, Alcorcón tiene más de 295 hectáreas de suelo urbano dedicadas a parques y jardines públicos, once grandes parques y otros muchos de menor tamaño. Cuenta además con un 12% de superficie destinada a zona verde, lo que supone 25 m² por habitante. Estas cifras se incrementarán en un futuro próximo con los nuevos desarrollos urbanísticos llegando a un 26,4%, es decir, 36 m² por habitante. Esta amplia red de jardines y parques públicos de nuestra ciudad constituye una de las señas de identidad de Alcorcón, siendo muy valorado por el conjunto de la población; de hecho, la ciudad de Alcorcón ha sido elegida para acoger en 2010 el XXXVII Congreso Nacional de Parques y Jardines Públicos, por su firme y decidido compromiso con el medioambiente. Además, entre otros proyectos, el desarrollo del Ensanche Sur, con un 25% de zona verde, se está construyendo con viviendas bioclimáticas y un escrupuloso tratamiento medioambiental, o del Distrito Norte, con 12'5 millones de m², de los que un 30% se destinará a zona verde.

Otro ejemplo de política orientada a la recuperación de espacios públicos para la ciudadanía es el Plan de Remodelación de la Zona Centro y Casco Antiguo, que se complementa con el Plan Municipal de Aparcamientos de 19.000 plazas y el Plan Especial para la Rehabilitación de 13.000 viviendas. Implica algo más que cambiar la fachada urbanística de la ciudad, ya que trata de generar un nuevo

concepto de barrio en Alcorcón. Tiene como objetivo principal crear espacios urbanos más transitables y mejorar la calidad de vida de los/as vecinos/as de la ciudad, de manera que se favorezca un uso adecuado de estos lugares, eliminando las barreras que dificultan su movilidad y proporcionando espacios que permitan una mayor interrelación entre los/as vecinos/as.

Para lograr este objetivo, hacer de Alcorcón una ciudad con calidez y calidad de vida, es preciso invertir de forma paralela en equipamientos y recursos sociales. Así, a partir de una inversión aproximada de 28 millones de euros, se está poniendo en marcha una red de centros cívicos que acerquen la administración local al ciudadano/a y ofrezcan en los propios barrios servicios públicos de muy distinta índole. De los siete proyectados, dos ya funcionan a pleno rendimiento, siendo centros integrados, abiertos a la participación ciudadana (ya que acogen también a las asociaciones del municipio) que cuentan con una continua actividad socio-cultural. También está proyectada la construcción de La Casa de los Pueblos, que surge de un Convenio entre el Ayuntamiento de Alcorcón, la Fundación Instituto Internacional del Teatro del Mediterráneo y el Ministerio de Asuntos Exteriores como un espacio de encuentro, conocimiento y disfrute de las diferentes culturas que conviven en nuestra ciudad.

De igual manera, contamos con otras iniciativas municipales en este ámbito, como la plantación de 5.000 árboles el año pasado, la peatonalización de calles, la apuesta por los carriles bici, las islas ecológicas, el Plan Depura, la apuesta por el transporte público y el soterramiento de las líneas eléctricas y del ferrocarril, además de la sensibilización y concienciación medioambiental de la población.

Parte fundamental de esta intervención integral son algunos de los Programas que se desarrollan desde la Concejalía de Servicios Sociales. Así, por ejemplo, en el marco del Área de Prevención e Inserción tres programas intervienen directamente en medio abierto, en la calle, en las plazas, en los parques, para favorecer la convivencia y el uso de los espacios públicos: El Programa de Intervención Social con Menores de Alcorcón (PISMA), el Programa Convivir en Diversidad y el Programa “Tú Eres 1+” como Servicio Municipal de Convivencia Intercultural.

El Programa de Intervención Social con Menores de Alcorcón (PISMA), es un programa socioeducativo de carácter preventivo, enmarcado en el Sistema Público de Servicios Sociales, favorece la inclusión y participación de todos/as nuestros/as niños/as, adolescentes y jóvenes, especialmente de aquellos/as que se encuentran en desventaja social, cultural o educativa y/o en situación de vulnerabilidad, mediante acciones educativas, formativas, de acompañamiento, asesoramiento y ocio. Incorpora actualmente varios proyectos:

- **Educación de Calle** plantea acciones socioeducativas que proporcionan orientación y apoyo, tanto en lo individual como en lo familiar, en diferentes ámbitos: formación, empleo, salud, ocio... desde una perspectiva integral e individualizada, incorporando una importante labor de acompañamiento en su propio entorno y en medio abierto. Las acciones emprendidas han contribuido al fortalecimiento de sus relaciones personales, grupales y con la comunidad, así como al aprendizaje de valores ciudadanos, potenciando su implicación activa en la vida de la ciudad. Asimismo, hay una clara aproximación a una convivencia responsable y respetuosa y una mejor gestión del ocio mediante actividades como la liga de fútbol, deportes, talleres de baile, vídeo forum, jornadas interculturales, encuentros y otras sesiones formativas, como por ejemplo, de educación afectivo-sexual.
- **El Centro de Día “Al-Lokal”** es un recurso comunitario que ofrece un lugar de encuentro para los/as adolescentes y jóvenes de Alcorcón. En este centro, pueden llevar a cabo sus proyectos y fortalecer relaciones de convivencia; de hecho, se ha convertido en un referente para ellos/as, puesto que les ofrece la oportunidad de relacionarse en un marco de convivencia saludable y plural. Se desarrollan actividades grupales, tanto dentro como fuera del local, orientadas también a potenciar su creatividad, así como seguimientos individuales en las que se interviene sobre itinerarios socio-formativos. Se trata además de brindar un espacio de relación que facilite la integración de los menores inmigrantes y les proporcione experiencias positivas de convivencia y participación, en un entorno de aceptación mutua y respeto a la diversidad.
- En la **Red de Inserción y Formación Sociolaboral “Al-Kurro”** participan adolescentes cuyo núcleo familiar y entorno se aproxima a franjas de vulnerabilidad, donde existe una importante desmotivación hacia el sistema educativo reglado, absentismo y fracaso escolar. Están orientados al aprendizaje de un oficio y a su posterior incorporación al mercado de trabajo. En ningún caso estos talleres sustituyen a la educación reglada, sino que constituyen un complemento a la misma. Incluyen formación técnica y en habilidades sociolaborales, así como un acompañamiento social individualizado. Se llevan a cabo talleres de Fontanería, Mantenimiento de Edificios, Electricidad, Informática y Hostelería.
- Las **Escuelas Deportivas para la Convivencia** tratan de favorecer la participación de los/as menores y sus familias en la dinámica socio-comunitaria de la ciudad por medio de la práctica deportiva y la adquisición de hábitos de ocio saludables. Se hace especial hincapié en el desarrollo de habilidades para la convivencia intercultural, proporcionándoles experiencias positivas de relación y trabajo en equipo, lo que facilita asimismo la integración de los niños/as inmigrantes del municipio.

- Con el Proyecto “**Haciendo Barrio**” el Ayuntamiento de Alcorcón a través de la Concejalía de Servicios Sociales apuestan por el trabajo con menores como elemento prioritario, formando parte de iniciativas importantes a nivel estatal como Ciudades amigas de la infancia o Ciudades No Gueto. “Haciendo Barrio” es una iniciativa orientada al trabajo en red entre aquellas instituciones y entidades que intervienen directamente con los menores del municipio (educadores/as sociales, mediadores/as vecinales, policía de barrio, técnicos de absentismo, Trabajadores Sociales etc..) que ha servido para tener un mejor conocimiento de la realidad de este colectivo en los barrios, plantear acciones conjuntas dirigidas a la transmisión de valores de ciudadanía y convivencia y diseñar intervenciones multidisciplinares, tanto individuales como grupales. Se organiza entorno a una Mesa de Trabajo quincenal y un Grupo de Revisión y Seguimiento de Casos.

Por otro lado, el Programa “**Convivir en Diversidad**” surge de la necesidad de fomentar la participación ciudadana y favorecer la convivencia de los/as vecinos/as de Alcorcón, en concordancia con las políticas sociales que se llevan a cabo en el municipio. Desde el año 2000, se ha logrado consolidar la actuación en aquellas zonas en las que se venía trabajando (las cuatro promociones de vivienda pública del IVIMA-Instituto de la Vivienda de Madrid- en el municipio) favoreciendo que los/as propios/as ciudadanos/as, acompañados de un equipo profesional multidisciplinar, estén desarrollando procesos sostenibles de transformación social vinculados a la mejora de la calidad de vida y la convivencia vecinal.

Aunque el proyecto se ha dirigido al conjunto de la población que reside en estas áreas, se ha hecho especial hincapié en la incorporación y participación de aquellos/as vecinos/as que encuentran mayores obstáculos en su integración en la vida comunitaria o que pueden estar en situación de vulnerabilidad social (mujeres y jóvenes autóctonos e inmigrantes, personas mayores), así como de vecinos/as que ostentan cargos representativos en las mancomunidades de vecinos y que pueden contribuir desde ahí al desarrollo comunitario y a la participación de todos/as, la resolución de conflictos y la integración de los/as nuevos/as residentes.

Los dos Centros Comunitarios en los que se desarrollan las actividades están situados en los propios barrios y permanecen abiertos en horario de mañana y tarde, constituyéndose en verdaderos espacios de encuentro que además son compartidos con otros programas y recursos de la zona, por lo que son lugares especialmente indicados para la dinamización y el desarrollo comunitario. En la actualidad se va a ampliar la actuación a otros dos barrios, Campodón y Fuente Cisneros, que por sus características urbanistas y demografías requieren de una intervención específica en el ámbito de lo comunitario.

El Programa “Convivir en Diversidad” tiene, entre otras, dos líneas fundamentales de actuación:

- El Proyecto de Mediación Vecinal, que pretende mejorar la convivencia en los barrios, trabajando la prevención y la mediación en situaciones de conflicto entre los/as ciudadanos/as, la creación de redes y de espacios de encuentro y la promoción de la participación ciudadana.
- El Proyecto de Promoción de Colectivos Vulnerables, trata de favorecer el desarrollo personal y social de los colectivos más vulnerables, inicialmente mujeres y personas mayores, mediante el trabajo individual y grupal en aspectos claves como la salud, la familia, el ocio, el asociacionismo y la participación.

Por último, el **Servicio Municipal de Convivencia Intercultural “Tú Eres 1+”** se configura como un programa de atención integral dirigido al conjunto de la población de Alcorcón, tanto inmigrante como autóctona, destinado a favorecer la construcción de una sociedad más cohesionada, justa y solidaria. Tiene, en la actualidad, tres líneas fundamentales de actuación:

- **Proyecto de Acogida-Mediación-Interpretación (AMI)**, que comprende la atención en estos ámbitos en sus diferentes vertientes: individual, familiar y grupal. Las actividades que se desarrollan son: Orientación, Asesoramiento y Seguimiento de Casos, Traducción e Interpretación, Asesoría Jurídica, Atención Psicológica y Desarrollo Personal, Clases de Lengua y Cultura Española, Orientación Sociolaboral y Atención a Menores y Familias Inmigrantes, etc.
- **Proyecto de Participación-Asociacionismo-Sensibilización (PAS)**, que incluye dos líneas de intervención. En la primera se trabaja la **detección y formación de líderes locales**, promocionando la creación de asociaciones interculturales y/o su incorporación al Programa Municipal de Voluntariado. Además, se lleva a cabo una importante labor de acompañamiento y seguimiento de las asociaciones locales que trabajan en el ámbito de la inmigración y la interculturalidad y de los proyectos que desarrollan, haciendo especial hincapié en su dinamización y en el trabajo en red dentro del municipio. En la segunda, **sensibilización**, se desarrollan actividades dirigidas al conjunto de la población, tanto de educación en valores como orientadas al conocimiento intercultural y la convivencia entre las diferentes culturas y religiones presentes en el municipio.
- Y el **Observatorio Local de Inmigración**, que lleva a cabo el seguimiento del II Plan Municipal de Ciudadanía y Convivencia y realiza un diagnóstico perió-

dico del fenómeno migratorio en Alcorcón, a partir del cual se elaboran informes semestrales que se ponen a disposición de las diferentes Concejalías, organizaciones y entidades del municipio, como datos de referencia para la planificación de actuaciones. Además, actualiza periódicamente la Guía de Recursos e imparte formación especializada en inmigración, interculturalidad y convivencia a técnicos/as municipales y profesionales vinculados/as a la intervención directa con la población de Alcorcón.

En definitiva, todos estos Programas de la Concejalía de Servicios Sociales tienen por finalidad la promoción del bienestar de nuestros/as ciudadanos/as, la prevención de situaciones de riesgo y la compensación de déficits de apoyo social. La intervención responde a la necesidad de prevenir la exclusión social y sus causas, así como a la de favorecer procesos de participación e integración social de los/as vecinos/as y grupos más vulnerables.

Ofrecen, para toda la población, y con carácter general, un conjunto de actuaciones orientadas a la cohesión y fortalecimiento de las redes sociales dentro de la ciudad y, para colectivos vulnerables, y con carácter específico, medidas informativas, de acompañamiento, motivación y adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes que mejoren sus oportunidades y aumenten sus factores de protección social.

Ámbito: Educación

La educación es un elemento de especial relevancia en el análisis del fenómeno de la inclusión/exclusión social, no sólo por las consecuencias que tiene sobre el presente de los/as menores, sino por la repercusión que tendrá en etapas posteriores, ya que no podemos olvidar que el objetivo último del sistema educativo, no es otro que la capacitación para la vida personal, social y profesional de los individuos.

Teniendo en cuenta la situación actual de la Educación en España, y en nuestra región, los centros educativos de Alcorcón no escapan a fenómenos como el absentismo, el fracaso escolar, el inadecuado abordaje de la interculturalidad en las aulas o la escasa participación del conjunto de la comunidad educativa en la vida de los centros. Sin embargo, y con la limitación del marco legal de competencias que en este ámbito tiene la administración local, se llevan a cabo diversos programas que tratan de reducir los factores de riesgo que pueden llevar a nuestros/as niños y adolescentes a franjas de vulnerabilidad.

Además del Programa de Mejora y Extensión de los Servicios Educativos, del que se beneficiarán este curso más de 6.500 niños/as de 34 centros escolares de Educación Infantil, Primaria y Secundaria de la ciudad, el Ayuntamiento de Alcorcón ha destinado más de un millón de euros en la ampliación del Programa de Gratuidad de Libros de Texto, que se puso en marcha durante el curso 2005/2006. Abarca toda la Enseñanza Obligatoria y a todo el alumnado de 3º, 4º, 5º y 6º de Educación Primaria de los colegios públicos, en el Programa participan 19 colegios y 11 institutos, así como diferentes librerías de la localidad que colaboran con esta iniciativa: Más de 7.000 familias, 1.600 más que en el pasado curso, se benefician de la gratuidad de los libros de texto.

De forma complementaria, se ha puesto en marcha en el municipio el Club de Infancia, un servicio dirigido a todos/as los/as niños/as de Alcorcón de entre 6 y 14 años, que se constituye como espacio lúdico y educativo que ofrece, a precios populares, una programación trimestral compuesta por más de veinticinco actividades. Y dado que se pretende favorecer el acceso de los/as menores y familias en situación de vulnerabilidad, se les reserva un porcentaje de plazas becaadas en este Club, que pretende ser un espacio de socialización, diferente al colegio, en el que puedan establecer vínculos con la ciudad, educar en valores y hacer nuevos/as amigos/as.

A estas actuaciones se suman las que desarrolla la propia Concejalía de Servicios Sociales, a través de sus diferentes programas: Familia y Convivencia, PIS-MA, Tú Eres 1+, Convivir en Diversidad y Discapacidad, de la Unidad de Trabajo Social, en colaboración con el tejido social del municipio. Una de las actuaciones más innovadoras son los talleres pre-laborales "Al-Kurro", mencionados con anterioridad, que se complementan con las Escuelas Deportivas para la Convivencia, grupos de apoyo escolar, actividades comunitarias, talleres de enseñanza de la lengua y cultura de origen, ludotecas-bebetecas, talleres creativos... todas ellas diseñadas con el objetivo de prevenir, reducir y eliminar su vulnerabilidad.

En cuanto a la educación de personas adultas, Alcorcón es un municipio con índices de analfabetismo inferiores a otras ciudades de nuestro entorno y se circunscribe, casi exclusivamente, a personas de edad avanzada o personas que no conocen nuestro idioma y que son atendidas desde la red normalizada de Servicios Sociales y Educación de Adultos. En este caso, el objetivo es evitar un empeoramiento de su situación que lleve a estas personas a estados de vulnerabilidad social. Además, en todos los casos en que este tipo de intervención es posible, se orientan a los centros de educación de adultos de la ciudad, donde además pueden crear redes, haciendo un seguimiento periódico con los distintos profesionales y con el apoyo de los/as voluntarios/as del Programa Municipal de Voluntariado.

Cuando se trata de personas de origen inmigrante, existen grupos de alfabetización y enseñanza de castellano, tanto en las escuelas de adultos como en el Servicio Municipal de Convivencia Intercultural "Tú eres 1+". La diferencia, es que los talleres que se llevan a cabo desde la Concejalía de Servicios Sociales suponen un paso previo a su incorporación a los recursos normalizados y están dirigidos, casi exclusivamente, a mujeres marroquíes, que por sus circunstancias personales y familiares requieren de un acompañamiento más intenso, por su mayor riesgo de aislamiento y vulnerabilidad.

Ámbito: Economía y Empleo

La aparición de nuevas desigualdades está íntimamente relacionada con la creciente complejidad de las sociedades, que han dado lugar a un nuevo escenario social en el ámbito de la economía y, más concretamente, del empleo: conceptos como flexibilidad, adaptabilidad o movilidad han reemplazado a especialización, estabilidad y continuidad. Además, el empleo no es sólo una fuente básica de ingresos para los/as ciudadanos/as, sino que constituye un mecanismo que articula las relaciones sociales; de ahí que su ausencia o precariedad tenga una importante repercusión no sólo en la esfera económica de las personas, sino también en su situación dentro de la comunidad. Partimos de que el desempleo, el subempleo y la precariedad laboral son elementos que se vinculan directamente con la vulnerabilidad y la exclusión y sus consecuencias presentan multidimensiones: psicológica, laboral, sanitaria, relacional, etc.

Como señalan algunos/as autores/as, la flexibilidad de los procesos productivos en la economía ha servido de argumento en algunas sociedades (entre ellas la española) para impulsar procesos paralelos de destrucción de empleo y de desregulación laboral, con erosión de derechos laborales y debilitamiento de los esquemas de protección social tradicionalmente ligados al mercado de trabajo. Ello ha generado nuevos espacios sociales de exclusión, que afectan no sólo a la población más joven, sino también a personas adultas con cargas familiares.

Alcorcón, como he mencionado en la introducción, cuenta con un importante número de trabajadores/as de otros municipios. La tasa de empleo ha subido 1,8 puntos en 2007, situándose en 60,7%. En nuestra ciudad están ocupadas 91.663 personas, lo que representa 9.670 personas más que en 2006. La tasa de actividad, que mide la proporción entre las personas que trabajan o buscan empleo de forma activa en relación al conjunto de personas que podrían hacerlo por su edad, sigue estando por encima de la Comunidad de Madrid, 64'5% frente al 63'8%.

Sin embargo, el desempleo, el subempleo, la falta de cualificación, la precariedad laboral y la imposibilidad de acceder al mercado de trabajo son realidades que se dan en nuestro municipio y que contribuyen a situar a determinadas personas y grupos en procesos de vulnerabilidad. Por ejemplo: Jóvenes autóctonos e inmigrantes que con escasa formación y habilidades acceden a empleos temporales y precarios que no satisfacen ni sus expectativas ni su necesidad de relación grupal y comunitaria, personas que afrontan dificultades financieras para el pago del alquiler o de los servicios básicos del hogar en momentos puntuales o con desahucios pendientes por impago o por incapacidad para el ahorro, hombres y mujeres dependientes de la protección social (pensiones y subsidios no contributivos y asistenciales, ayudas de emergencia social, ayudas de comedor y guardería o de medidas de protección más propias de la exclusión como es la Renta Mínima de Inserción) para alcanzar un mínimo de recursos, ciudadanos/as que perciben pensiones no contributivas o asistenciales (por invalidez y jubilación, por enfermedad y vejez, por hijos a cargo en su modalidad no contributiva o el subsidio de garantía de ingresos mínimos perteneciente a las prestaciones sociales y económicas de la Ley de Integración Social de los Minusválidos, etc.). Todas ellos/as se mueven en la incertidumbre cotidiana y en los difusos márgenes de la vulnerabilidad social, ya que en Alcorcón no existen vecinos/as en situaciones de extrema exclusión.

Las actuaciones en esta materia se realizan principalmente desde el Instituto Municipal de Empleo y Promoción Económica (IMEPE) y desde la Concejalía de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Alcorcón. Si el primer dispositivo interviene más específicamente sobre los factores de vulnerabilidad vinculados a lo meramente laboral (formación ocupacional, programas mixtos de formación y empleo, corporaciones locales, programas específicos dirigidos a personas con discapacidad, asesoría, orientación y formación para la búsqueda de empleo y la creación de empresas, etc.), el segundo, ofrece una atención integral que afronta la inclusión/exclusión desde sus múltiples dimensiones (individual, familiar, grupal y comunitaria) mediante diversas actuaciones vinculadas estrechamente a las Unidades de Trabajo Social: Servicio de Información, Valoración y Orientación, en Atención Grupal y Comunitaria, Intervención Socio-familiar en Zona, Servicio de Asesoría Jurídica, Programa de Familia y Convivencia, Programa de Intervención Social con Menores de Alcorcón en Riesgo Social (PISMA), diversos proyectos orientados a personas en situación de dependencia, mayores y personas con discapacidad, Programa "Tú Eres 1+" como Servicio Municipal de Convivencia Intercultural, Programa Convivir en Diversidad, Proyecto de Proximidad y Calidad en la Atención a los/as Ciudadanos/as (1x3000) y el Programa Municipal de Voluntariado, entre otros.

Ámbito: Socio-Relacional

Como señalan algunos/as autores/as, las relaciones sociales son esenciales en el análisis de la inclusión-exclusión, en la medida en que operan como agravantes del riesgo. Las redes familiares y sociales funcionan como factores de protección frente a la vulnerabilidad, puesto que aportan un apoyo emocional y práctico fundamental en momentos de crisis y/o dificultad. Por el contrario, su ausencia puede conducir a las personas a franjas de riesgo, debido al aislamiento y las negativas consecuencias del mismo.

Entendemos que el deterioro de la parcela más íntima de la persona, su entorno familiar, puede ser el detonante o puede agravar un proceso de exclusión social, mucho más si también se encuentran afectadas otras áreas: salud, empleo, vivienda, etc. Además, en contextos sociales de cambio acelerado, incertidumbre económica, crisis o debilidad de los sistemas de protección, las familias son la última red de apoyo de la que pueden disponer las personas.

Nuestra intervención tiene en cuenta una serie de factores que aumentan las posibilidades de encontrarse en situación de vulnerabilidad, aplicando en cada uno de ellos las variables de sexo, edad y procedencia cultural:

- Deterioro, escasez o debilidad de redes familiares y/o parentales: violencia doméstica (mujeres, niños/as o ancianos/as maltratados/as), núcleos familiares encabezados por una sola persona con otras dependientes a su cargo (con especial atención a las familias monoparentales, debido al fenómeno de feminización de la pobreza), personas que no viven en un núcleo familiar propio porque residen en alojamientos de carácter colectivo (centros de menores, penitenciarios o residencias), núcleos familiares unipersonales (personas solas), etc.
- Deterioro, escasez o debilidad de redes sociales de proximidad: Escasez de espacios de contacto interpersonal (personas que no estudian, ni trabajan ni forman parte de ninguna asociación), escasa red de amistades o escasez de contactos interpersonales.

Es importante señalar que estos factores los tomamos como referencia a la hora de valorar una situación de posible vulnerabilidad, pero no los consideramos señales inequívocas e irrefutables de exclusión, ni constituyen para los/as profesionales de esta Concejalía la definición de un grupo social concreto. Como ya hemos mencionado con anterioridad, nuestra intervención se estructura en ámbitos

y no en colectivos, que pueden ser fácilmente objeto de estigmatización. Más concretamente, el Programa de Familia y Convivencia ha optado por la incorporación del enfoque sistémico-ecológico en la intervención con las unidades familiares, para lo que se ha formado a todos/as los/as profesionales vinculados al mismo, se han incorporando nuevas figuras profesionales -como los/as expertos/as en intervención familiar sistémica- y se han ampliado las tipologías de familias susceptibles de ser atendidas desde este dispositivo. Se trabaja en tres dimensiones o contextos:

- Socioeducativo: El trabajo se realiza en el ámbito de la propia familia y no tanto en la institución y es el más adecuado para el acompañamiento individual a los/as menores. De este modo, la intervención se basa principalmente en acuerdos entre familia, profesional y entorno social. El trabajo en red en este contexto tiene un papel relevante, convirtiéndose el/la educador/a en un referente importantísimo tanto para la familia como para el resto de instituciones implicadas.
- Terapéutico: Se activa tras la solicitud voluntaria de intervención por parte del/de la ciudadano/a o la unidad familiar. Se caracteriza por la utilización de una metodología y un planteamiento muy determinado de trabajo.
- De control: El objetivo será, a partir de una intervención coactiva por parte de la Comisión de Tutela del Menor, transformar el contexto controlado en otro donde la familia llegue a realizar una solicitud espontánea de intervención terapéutica.

La intervención en este ámbito se complementa, además, con acciones específicas vinculadas a los programas de corte comunitario que he expuesto con anterioridad (Convivir en Diversidad, PISMA y Tú Eres 1+), así como con otras que se desarrollan desde las Concejalías de Mujer, Juventud, Salud, Deportes, Mayores, etc. De igual manera, y como actuaciones de carácter innovador que recientemente se han puesto en marcha desde los Servicios Sociales Municipales, cabe mencionar el Grupo de Familias en Proceso de Reagrupación Familiar, basado en el método de Grupo Operativo y orientado al adecuado abordaje de las dificultades relacionadas con este proceso, y el Proyecto Banco del Tiempo, como sistema económico alternativo en el cual los/as socios/as intercambian servicios o bienes teniendo como unidad de medida el tiempo en fracciones de una hora, lo que contribuye también a la creación de redes de apoyo mutuo entre los/as ciudadanos/as de nuestro municipio.

Ámbito: Ciudadanía y Participación

Las políticas clásicas de bienestar, e incluso el propio concepto de ciudadanía, han perdido validez con las importantes transformaciones que han ocurrido en toda Europa unidas a la globalización económica y a los movimientos migratorios que han cambiado la realidad de nuestras ciudades. En este ámbito, la vulnerabilidad y la exclusión caminan de la mano de la dificultad en el acceso y la privación de determinados derechos políticos y sociales para algunos sectores de la población.

Los individuos que no poseen acceso alguno a la ciudadanía, entendida en términos sencillos como un conjunto de derechos y deberes, son las personas inmigrantes que se encuentran en nuestro país en situación irregular, sin las autorizaciones pertinentes de residencia y trabajo. Los/as que tienen un acceso restringido a la misma son aquellos/as extranjeros/as que, aun contando con estos permisos, no tienen la nacionalidad española, por lo que su acceso a, por ejemplo, el derecho a voto, estará limitado y vinculado al ordenamiento jurídico vigente. Los últimos datos del Observatorio de Inmigración de la Comunidad de Madrid, estiman que el número de extranjeros/as sin regularizar, en mayo de 2008 y en nuestra región, podría ascender a cerca de 325.000 vecinos/as, una cifra más que importante si tenemos en cuenta que el total de empadronados/as supera el 1.085.000.

Por otro lado, aunque en nuestro territorio no tenemos centros penitenciarios, no queremos olvidar en este planteamiento, la privación de derechos que sufren las personas que se hallan reclusas en instituciones penitenciarias. El estigma social de la cárcel va mucho más allá del tiempo de estancia en la misma y afecta a casi todos los ámbitos que aquí hemos planteado. En muchos casos, la reclusión acaba por producir una exclusión social difícilmente reversible, sobre todo si tenemos en cuenta que pueden acumular déficit laboral, relacional, formativo, sanitario, etc. Conscientes de esta realidad, desde la Concejalía de Servicios Sociales, en colaboración con una asociación del municipio, se cuenta con un dispositivo residencial de atención integral, dirigido a mujeres en tercer grado o en libertad condicional.

Por último, un elemento estrechamente vinculado a la ciudadanía es la participación social, entendida como un factor clave de inclusión y pertenencia a una comunidad. Entendemos que los procesos de exclusión inciden negativamente en la participación: a mayor exclusión, menor participación. Por ello, la Concejalía de Servicios Sociales, en colaboración con otras y con el tejido social de la localidad, apuesta por la promoción de la participación activa entre todos/as los/as

ciudadanos/as de Alcorcón, independientemente de su sexo, edad y procedencia cultural. Muestra de ello son los Convenios Cuatrienales que se firman con las Asociaciones y muchos de los Programas que he mencionado con anterioridad, que incorporan actuaciones específicas en este sentido: Convivir en Diversidad (Proyecto de Mediación Vecinal y de Promoción de Colectivos Vulnerables), PISMA (Proyecto Haciendo Barrio, Educación de Calle y Al-Lokal), Programa Tú eres 1+ Servicio de Convivencia Intercultural (Proyecto de Participación-Asociacionismo-Sensibilización), Programa Municipal de Voluntariado, Programa de Discapacidad y otros.

EN DEFINITIVA, UNA APUESTA HACIA EL FUTURO

En la actualidad nos encontramos con abundantes informes y datos estadísticos que analizan la evolución de las desigualdades y que nos sitúan ante un panorama nada esperanzador, sino más bien preocupante e inquietante, localizado no solamente en las naciones menos desfavorecidas, sino también en los países más ricos. Los problemas sociales, no son fruto del azar sino de una dinámica relacionada con la aplicación de estrategias económicas concretas desarrolladas en contextos socio-políticos bien precisos.

A modo de conclusión podemos decir que, las tendencias de dualización y exclusión:

- Son un fenómeno estructural en aumento, que se mueve entre combinaciones fronterizas donde los itinerarios personales de integración-exclusión se dan la mano.
- Responden a causas multidimensionales y procesos sociales y personales complejos.
- Afectan a la propia seguridad y autoestima de las personas dejando, incluso, de ser consideradas como miembros de pleno derecho de la sociedad.

Entrar con rigor en estos escenarios donde la franja de la vulnerabilidad es verdaderamente dinámica, requiere principios ideológicos claros que permitan aplicar políticas sociales solidarias, donde los valores de igualdad de oportunidades, posibilidades y justicia social, sean los ejes vertebradores que nos lleven a construir ciudades cohesionadas en las que el respeto mutuo y la convivencia sean su seña de identidad.

Lo expuesto en este artículo forma parte del planteamiento y de los ejes básicos de actuación que desde el Ayuntamiento de Alcorcón nos planteamos en materia de políticas locales de inclusión social y, que se recogen de una forma más amplia en el I Plan Municipal de Inclusión y Ciudadanía "Alcorcón Espacio de Oportunidades" (2008-2011).

Surge de la voluntad política del Equipo de Gobierno Municipal. Tiene un marcado carácter participativo puesto que en su elaboración están colaborando activamente distintas Concejalías y servicios municipales, así como el tejido social, sindicatos, asociaciones de carácter socio-cultural y vecinal (tanto de población autóctona como inmigrante) y otras instituciones ubicadas en el municipio, por lo que es fruto de la coordinación, la colaboración y el consenso.

En esta difícil e ilusionante tarea estamos, y quiero reconocer y agradecer su labor a todos/as los/as profesionales de los Servicios Sociales, que con su implicación y profesionalidad hacen que esto no sea un sueño sino una progresiva realidad, así como a mis compañeros/as del Equipo de Gobierno que día a día, trabajan para que Alcorcón sea realmente un espacio de oportunidades.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, M., M. GAVIRIA y M. LAPARRA (1995): La Caña y el Pez: Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas, Madrid, FOESSA.

ANDER-EGG, E. y AGUILAR, M. J. (2001): Diagnóstico social. Conceptos y metodología, Buenos Aires, Grupo Editorial Lumen.

ANTÓN, A. (2003): Rentas Básicas y nuevo contrato social. GPS: Madrid

BECK, U. (1998): ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización, Barcelona, Paidós.

CASTELLS, M. (1995): La Ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional 3, Colección Tecnología, Economía y Sociedad, Madrid, Alianza Editorial.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2002): Informe conjunto sobre la integración social. XXVII Conferencia sectorial de asuntos sociales, Madrid, Febrero de 2002.

IGLESIAS FERNÁNDEZ, J., BUSQUETA, J.M. y SÁEZ BAYONA, M. (2001): Todo sobre la Renta Básica. Introducción a los principios, conceptos, teorías y argumentos, Barcelona, Editorial Virus.

FRESNO, J. M. (2007): Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social. Del plano europeo al plano local, Serie Cuaderno Europeo 4, Fundación Luis Vives, Comisión Europea.

IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2006-2008. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

MORENO L. (2001): Pobreza y exclusión: la «malla de seguridad» en España, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados.

NAVARRO PEDREÑO, S. (2004): Redes sociales y construcción comunitaria. Creando contextos para una acción ecológica, Madrid, Editorial CCS.

RUBIO GARCÍA, J. A. (2006): Los retos de la Comunidad ante el mercado laboral. Plan para la optimización de los servicios de empleo. Carabanchel se mueve, Madrid, Editorial Popular.

SUBIRATS I HUMET, J., R. GOMÀ CARMONA y J. BRUGUÉ TORRUELLA (2005): Análisis de los factores de exclusión social, Serie Documentos de Trabajo 4, Fundación BBVA e Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya.

TEZANOS, J. F. (1998): Tendencias en exclusión social en las sociedades tecnológicas. El caso español, Madrid, Editorial Sistema.

— (1999): Tendencias En Desigualdad y Exclusión Social. Tercer Foro Sobre Tendencias Sociales, Madrid, Editorial Sistema.

— (2001): La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva.

— (2004): El contexto socio-político de los procesos de exclusión social en Tendencias en Desigualdad y Exclusión social. Madrid. Editorial Sistema.

ESTRATEGIAS DE INCLUSIÓN SOCIAL DESDE EL ÁMBITO LOCAL PROYECTO DE ACOMPAÑAMIENTO E INCLUSIÓN SOCIAL SERVICIOS SOCIALES AYUNTAMIENTO DE PARLA



Montserrat Arjona Arjona

DTS Col. nº 6.803

Coordinadora del Servicio de Inclusión Social

Delegación de Servicios Sociales. Ayuntamiento de Parla

RESUMEN

El artículo trata de poner de relieve la importancia de llevar a cabo, en los Centros de Servicios Sociales de Atención Primaria, programas o proyectos de carácter transversal a las diferentes unidades o servicios de atención, con un doble objetivo:

- Diseñar actuaciones dirigidas a prevenir o paliar situaciones de vulnerabilidad o de exclusión social, a través de metodologías de inserción activas.
- Promover procesos de colaboración con el resto de instituciones o agentes sociales para que se generen políticas o acciones inclusivas en el territorio, puesto que los ciudadanos, (en mayor o menor grado de exclusión o vulnerabilidad social) no son usuarios, en exclusividad, de Servicios Sociales

PALABRAS CLAVE

Análisis y Diagnóstico social. Derechos y Deberes ciudadanos. Empoderamiento personal. Acceso a recursos. Corresponsabilidad.

ESTRATEGIAS DE INCLUSIÓN SOCIAL DESDE EL ÁMBITO LOCAL

Aportaciones teóricas

Es cada vez mayor el número de libros, artículos o ensayos que analizan o reflexionan sobre lo que se ha denominado procesos de vulnerabilidad o de exclusión social. Quizá por su relevancia, la aportación de Robert Castel (1995) fue significativa a este respecto, al identificar el amplio abanico que va desde posiciones de exclusión a aquellas que se consideran de integración y donde, en su parte central, se encuentra una franja que él denomina zona de vulnerabilidad y que se caracteriza por:

- situación laboral precaria (en su dimensión económica-laboral)
- debilitamiento de los vínculos sociales (en su dimensión socio-relacional)
- fragilización del proyecto vital (en su dimensión bio-psico-social)

Decir vulnerabilidad no es exactamente decir pobreza pero, sin duda, ser pobre es un factor para encontrarse en una situación de vulnerabilidad. Beck (1986) parte de la idea de que los procesos de exclusión social no pueden ser explicados en función de la renta disponible o desde criterios economicistas, porque los recientes cambios estructurales asociados al proceso de globalización y comunicación han alterado las rigideces del modelo de estratificación social dando lugar a una socialización del riesgo.

Para J. Bonet y Martí (2006), “una de las consecuencias de la sustitución del paradigma explicativo de la pobreza por el de la exclusión social ha sido poner de relevancia la dimensión relacional, por tanto, se deberían combinar variables macro (renta familiar disponible, situación laboral, nivel de estudios...) con variables micro (trayectoria biográfica del sujeto, estrategias de supervivencia...), sin restar importancia a las redes sociales con las que el sujeto interactúa”

Esta perspectiva conecta con la teoría del *embeddedness* (Granovetter 1985), según la cual, la acción de los sujetos se encuentra inserta en un entramado de redes de relaciones que le proporcionan acceso -o le impiden acceder- a determinados recursos, e influye en su actitud y en su cognición; igualmente conecta con la teoría del *empowerment*, según la cual, es posible activar procesos de fortalecimiento comunitario a partir de interacciones entre los distintos sujetos que participan en los mismos.

Fundamentación normativa

Los programas o actuaciones en el ámbito local que tienen como objetivo impulsar modelos de gestión inclusiva, se han venido plasmando en ésta última década, en Planes de Lucha contra la Exclusión. Tienen su base pragmática e ideológica más inmediata en la normativa y legislación europea, así como en la que se ha ido estableciendo por el Estado y, a su vez, por la mayoría de las diferentes Comunidades Autónomas.

El Consejo Europeo de Niza del año 2000 propuso como objetivo “lograr una interacción positiva y dinámica entre las medidas económicas, de empleo y sociales y un acuerdo político que movilice a todos los agentes clave para trabajar en la consecución del objetivo estratégico de luchar contra todas las formas de exclusión y de discriminación para favorecer la integración social”.

En el IV plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (2006-2008), sus cinco objetivos se centran en combinar crecimiento económico y bienestar social, sin olvidar la reducción de desigualdades y la prevención de la exclusión social:

- Primer objetivo: reforzar el acceso al mercado laboral.
- Segundo objetivo: garantizar recursos económicos mínimos.
- Tercer objetivo: asegurar equidad en la educación.
- Cuarto objetivo: integrar a los inmigrantes mediante un enfoque integral.
- Quinto objetivo: garantizar derechos y prestaciones de apoyo a personas en situación de dependencia.

Con la aprobación de la Ley de Renta Mínima de Inserción por la Comunidad de Madrid de 27 de diciembre de 2001, y su posterior desarrollo reglamentario en el Decreto 147/2002, se reconoce a todos los ciudadanos/as un doble derecho social:

- el derecho a una prestación económica, así como
- el derecho a apoyos personalizados para la inserción laboral y social.

Este último aspecto se concreta en el artículo 35 de la Ley, que determina que los proyectos de integración son “actividades organizadas, dirigidas a la promoción personal y social de un grupo de personas que se encuentran en situación o riesgo de exclusión, y podrán ser promovidos por Corporaciones Locales o por entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro. Los proyectos podrán incluir actividades de acompañamiento social, formación ocupacional, acceso al empleo y cualesquiera otras que favorezcan la inserción social o la prevención de la exclusión de las personas que participen en él”.

La Consejería de Familia y Servicios Sociales de nuestra región elaboró un Plan contra la Exclusión Social para el periodo 2002-2006 con el que se pretende una estrategia de participación y corresponsabilidad de todos los agentes sociales implicados -consejerías, sindicatos y entidades de la iniciativa social- y se establecen una serie de medidas que tratan de eliminar los desequilibrios sociales y situaciones de exclusión, de acuerdo a un modelo de política transversal que aúna las diferentes políticas sectoriales.

A comienzos de esta década, los Programas Europeos de Lucha contra la Pobreza cofinanciados por la Unión Europea, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, fijaban los siguientes objetivos como los necesarios para subvencionar proyectos o programas dirigidos a la lucha contra la exclusión social promovidos por las Corporaciones Locales:

1. Experimentar estrategias innovadoras
2. Identificar buenas prácticas en el área de lucha contra la exclusión
3. Extender el debate público
4. Reforzar la sinergia entre administraciones

El marco institucional en el que se hacen realidad las ideas y la legislación anteriores en el Ayuntamiento de Parla se representa en los siguientes organigramas:



- Gestión administrativa y Seguimiento de la Inserción.
- Registro, Control y Seguimiento de los Programas Individualizados de Inserción.
- **PROGRAMA DE RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN**
- Formación de inclusión social.
- Proyecto de Acompañamiento Social.
- Proyecto de Desarrollo Personal a cargo de Entidades de la Iniciativa Social.

- **PROGRAMA DE GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD**
- Mediación Interlingüística, Sociojurídica Intercultural.
- Coordinación Intramunicipal de actuaciones en materia de inmigración.
- Formación en materia de diversidad (técnicos de distintas delegaciones municipales).

PROGRAMA DE EDUCACIÓN DE CALLE

EL PROYECTO DE ACOMPAÑAMIENTO E INCLUSIÓN SOCIAL

Por la heterogeneidad de los proyectos y la transversalidad de las acciones que están incluidas en los diferentes programas, incidiré, a modo de síntesis, sobre acciones desarrolladas por el Proyecto de Acompañamiento e Inclusión Social que se viene desarrollando en el municipio desde el año 2002 hasta la actualidad.

Inicialmente y hasta el año 2007 se ha contado con financiación de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales a través de las convocatorias de subvenciones dirigidas a Corporaciones Locales para la implantación de Planes Locales de Lucha contra la Exclusión Social, actualmente, esta convocatoria de subvenciones ya no se dirige a las Corporaciones Locales, siendo sólo destinadas a entidades de la iniciativa social, por lo que muchas de las actuaciones contempladas en el programa están en fase de reestructuración o reajuste presupuestario puesto que solo se cuenta con la aportación municipal.

Para la mejor comprensión del Proyecto, es necesario conocer algunos datos sobre la población del municipio y de la población atendida en el ámbito de la inclusión socio-laboral.

Perfil Sociodemográfico de la población del Municipio

A principios de los años 80 el municipio de Parla contaba con casi 50.000 habitantes. A raíz de los nuevos desarrollos urbanísticos que se están llevando a cabo, la ciudad vivirá su segundo gran desarrollo demográfico y se prevé que para el año 2010 Parla alcance una población de cerca de 130.000 habitantes. Actualmente cuenta con 111.638 vecinos (abril 2008). La pirámide poblacional nos muestra que Parla es una ciudad eminentemente joven. El 55% tiene menos de 35 años.

Si bien en décadas anteriores el incremento de población tuvo su origen en las migraciones provenientes del entorno rural, en la última década ha tenido gran influencia la llegada de población inmigrante, actualmente la tasa es de más de un 25%.

El municipio no cuenta con zonas degradadas ni con núcleos de chabolas, pero sí se está produciendo una segmentación residencial, siendo más frecuente que la población con menor nivel de renta económica se concentre en el casco urbano en vivienda en altura y que familias con mayor poder adquisitivo se hayan trasladado a las nuevas zonas residenciales, existiendo por tanto riesgo de dualización de la población.

Datos relevantes sobre la población atendida en el ámbito de inclusión socio-laboral

- En torno al 50% son preceptores/as de Renta Mínima de Inserción.
- Dos de cada tres derivaciones corresponde a mujeres.
- Mayoría de mujeres jóvenes con responsabilidades familiares no compartidas.
- Media de edad entre 25 y 45 años. Notable aumento de porcentaje de mujeres mayores de 45 años tras procesos de separación/divorcio viviendo en hogares unipersonales.
- Los/as jóvenes derivados de 18 a 25 años presentan en muchos casos una trayectoria de fracaso o absentismo escolar así como conductas de riesgo.
- Ostensible incremento de personas atendidas de origen extranjero que se corresponde con la tasa existente en el municipio.

Objetivos Generales del Proyecto

1. Garantizar el desarrollo de itinerarios de inserción, a través de la definición de planes de acción personalizados, donde tengan cabida tanto actuaciones sociofamiliares y laborales como aquellas referidas a vivienda, salud, educación, formación y participación de las personas, potenciando las funciones de acompañamiento e intermediación hacia otros recursos del municipio.
2. Reforzar y fortalecer las redes de cooperación establecidas a través de una definición más precisa de los protocolos de coordinación y convenios de colaboración, entendidos como instrumentos que permiten formalizar y responsabilizar el trabajo de los distintos agentes implicados (públicos y de la iniciativa social) en los procesos de inclusión social de los ciudadanos en el municipio.
3. Promocionar y desarrollar espacios de trabajo que permitan el intercambio de experiencias entre proyectos y servicios, posibilitando un mayor aprovechamiento de los Equipamientos Comunitarios, una mayor sistematización de procedimientos y un compromiso por la elaboración de soportes documentales.

Finalidad

La finalidad del Proyecto es articular procedimientos de intervención que sirvan de cauce de coordinación entre los profesionales de referencia de los equipos de zona y los distintos sistemas de protección social ubicados en el municipio. Dichos procedimientos se llevan a cabo por técnicos municipales con formación en el campo social, especialmente trabajadores sociales y educadores sociales en lo que hemos denominado *EQUIPO DE INCLUSIÓN*, cuyo campo de actuación son los individuos o familias en procesos de intervención social, que requieren procesos de acompañamiento social de carácter intensivo en áreas de empleo, educación, salud o vivienda.

Se pretende, por tanto, que el trabajo social sea enfocado y compartido en el territorio por las instituciones y agentes sociales que operan en el mismo, intentando ir más allá de la, cada vez mayor, gestión administrativa y tramitación de prestaciones que se están llevando a cabo en los Centros de Servicios Sociales de Atención Primaria, a modo de “ventanilla única”.

Ejes de Intervención

En consonancia con las líneas marcadas por el Plan Nacional para la Inclusión Social, los ejes centrales que han marcado la intervención han sido:

PARTICIPACIÓN

Es un deber de nuestra sociedad procurar avanzar en el reconocimiento de derechos políticos, sociales, económicos y culturales de todas las personas pero, por supuesto, es necesario que estén reconocidas de antemano la igualdad de oportunidades y la igualdad de trato. Para iniciar cualquier proceso de inclusión, se debe contemplar como pieza clave la participación ciudadana. En el ámbito local cobra especial importancia, además, que el ciudadano “cuente” no solo como voto sino como sujeto de derechos y obligaciones.

En el planteamiento municipal -más allá de las acciones diseñadas por el Departamento de Servicios Sociales-, se proponen estrategias que ligan el concepto de ciudadanía con el de vecindad, posibilitando una participación que promueve la formación de vínculos personales y relacionales. Una línea clave del programa ha sido la implicación de los agentes sociales, la formación y el debate con técnicos y responsables del tejido asociativo.

MULTIDIMENSIONALIDAD

Diseñar políticas de integración o acciones inclusivas debería contemplar medidas específicas que beneficien y repercutan en el conjunto de la población. Dichas medidas deberían estar basadas en necesidades sociales detectadas (garantía de ingresos mínimos, formación, empleo, educación, salud, vivienda, etc.), y no las elaboradas atendiendo al sesgo que imprime la supuesta pertenencia a un supuesto sector o categoría de población.

TERRITORIALIDAD

Un enfoque integral parte del territorio como ámbito de actuación y el objetivo no es trabajar únicamente sobre individuos o núcleos familiares. El territorio se configura como unidad operativa básica y tiene que tener cierta coherencia administrativa. Siendo ésta característica una de sus grandes potencialidades, es así mismo, uno de los mayores retos a los que debe hacer frente.

El crecimiento del municipio, la política de fomento de la participación ciudadana y la inclusión en la ley de Grandes Ciudades, han desembocado de forma casi natural en la creación de los Consejos de Barrio, que se han configurado como órganos territoriales que surgen con la finalidad de mantener un espacio de información, estudio y debate entre el Ayuntamiento, los Vecinos y las Asociaciones.

TRABAJO EN RED

Las redes son formas de interacción social definidas por un intercambio dinámico entre personas, grupos e instituciones en contextos complejos. Un sistema abierto y en construcción permanente, que involucra a conjuntos que se identifican en las mismas necesidades y problemática y que se organizan para potenciar sus recursos.

Concebimos las redes como una relación articulada que desarrolla la práctica de la **intersectorialidad e integralidad**. Pertenecer a una red significa trabajar con otros, formando parte de un proceso donde se intercambia información, se generan nuevos conocimientos, se potencian las experiencias, se intercambian recursos, se hacen prácticas integradas y se construyen modelos replicables para otros proyectos.

El ayuntamiento de Parla apuesta por el trabajo integrado, lo que supone un gran esfuerzo por parte de la Institución para generar y mantener espacios de interrelación. Uno de los factores estudiados, que favorece la eficacia del trabajo integrado de redes, es la legitimación por parte de la Institución de la importancia de este trabajo. Para ello, es necesario que se den las siguientes premisas:

- Reconocer el rol de cada actor participante en la red por parte del resto de los componentes.
- Promover la movilización y articulación de actores.
- Acordar grados de responsabilidad y compromisos mutuos.
- Formular metodología y planes de trabajo.
- Gestionar los recursos de la red.

La inclusión social es un desafío para toda la sociedad que incumbe a los poderes públicos, las iniciativas sociales, las empresas, sindicatos y a todos los ciudadanos. Debe comportar un esfuerzo colectivo e integrado, un compromiso de nuevas formas de trabajo de todos los implicados y, en este proceso de concertación, son las Corporaciones Locales las que deben asumir la función de liderazgo social.

Áreas de Intervención

En las áreas de intervención que se detallan a continuación, siempre se contemplan los ejes señalados y se aplica una metodología de trabajo social individual, grupal y comunitario o en red.

ÁREA SOCIOLABORAL

En el nivel del trabajo social individual/grupal, se diseñan y ejecutan los itinerarios de inserción sociolaboral mediante tutorías de carácter semanal. Las derivaciones se hacen por el profesional de referencia ya que éste es el que, junto a la persona, consensúa y firma, en el Programa Individualizado de Inserción (en el caso de percibir RMI), los apoyos personalizados a los que puede tener derecho:

- Apoyo técnico en la búsqueda activa de empleo.
- Valoración de necesidades de inserción y/o de conciliación de la vida familiar y laboral.
- Entrenamiento en habilidades sociales, resolución de conflictos, estilos de comunicación, etc

En el nivel del trabajo comunitario o en red, se colabora con:

- La Concejalía de Desarrollo local (Empleo) en los siguientes aspectos:
 - En la derivación interservicios y en la adecuación de protocolos de coordinación.
 - En el acceso autónomo a las tecnologías digitales a través del apoyo técnico en el servicio de “**club de empleo**” por parte de los profesionales del Equipo de Inclusión a individuos y grupos que carecen de dichos conocimientos o habilidades.
 - En la puesta en marcha por parte de la Concejalía de programas mixtos de formación-empleo en relación a la coordinación de actuaciones con los sectores beneficiarios de los mismos, generalmente relacionados con el ámbito de las dependencias, tercera edad, discapacitados, infancia...
- Con agentes sociales y proyectos que operan en el territorio:

A través de la MESA DE INCLUSION SOCIOLABORAL, configurada como un espacio de comunicación y coordinación entre los dispositivos de Servicios Sociales y entidades de la Iniciativa social con proyectos específicos en el municipio de orientación sociolaboral. La Delegación de Servicios Sociales, a través del Proyecto de Acompañamiento Social, actúa de interlocutor entre la Concejalía de Desarrollo Local y los proyectos de las diferentes entidades y recopila información periódica y actualizada de cada una de las entidades, tanto en materia de inserción laboral como en otros ámbitos en los que las asociaciones desarrollen su actividad.

ÁREA SOCIOEDUCATIVA

En el nivel del trabajo social individual y grupal se realizan las siguientes actuaciones:

- Derivación de usuarios con los que se han llevado a cabo itinerarios de inserción sociolaboral hacia la oferta formativa y educativa existente en el ámbito intramunicipal.
- Derivación de usuarios valorados en el área sociolaboral hacia los recursos de carácter educativo que más se ajusten a sus necesidades personales o familiares.
- Elaboración del Informe diagnóstico global de los factores que afectan a los menores que han sido valorados en la Mesa de Absentismo Local y están en procesos de intervención con Servicios Sociales. La responsabilidad de la gestión de la Mesa de Absentismo Local corresponde a la Concejalía de Educación. Este procedimiento está en proceso de elaboración y están implicados la responsable de la Unidad de Trabajo Social y la del Servicio de Integración y Apoyo a la Convivencia.
- Colaboración con una entidad de la iniciativa social del municipio con dilatada experiencia en la atención infantil y juvenil, para la atención de menores de tres años sin adjudicación de plaza en el primer ciclo de educación infantil (de 0-3 años) de unidades familiares cuyos miembros están en procesos de búsqueda activa de empleo o mantienen trabajos en precario con horarios incompatibles con la adecuada atención a los menores.

En el nivel del trabajo social comunitario o en red se desarrollan las siguientes actuaciones:

A través de la MESA DE INCLUSION SOCIOEDUCATIVA, constituida como una estructura de coordinación con carácter periódico entre diferentes Concejalías y proyectos de diferentes entidades de la iniciativa social que intervienen en el municipio en procesos de prevención o atención de adolescentes y jóvenes en situación de riesgo de exclusión social, con el objeto de analizar variables y articular mecanismos de actuación relacionados con:

- Problemáticas de absentismo escolar.
- Dificultades relacionales.
- Pertenencia a redes vulnerables.

ÁREA SOCIOSANITARIA

En el nivel del trabajo social individual y grupal se ejecutan las siguientes actividades:

- Derivación de usuarios valorados en el área sociolaboral hacia los recursos específicos de éste área, así como a asociaciones de salud y de autoayuda ubicadas en el municipio.
- Elaboración de informes de diagnóstico global para pacientes afectados por enfermedades mentales atendidos por Servicios Sociales, en especial de perceptores de RMI. Este aspecto está pendiente de ejecución y están implicadas responsables de unidades de Servicios Sociales.
- Coordinación de Proyectos de integración (anteriormente ligados a Renta Mínima de Inserción), cuyo objetivo principal es el fomento de las relaciones sociales y personales de los usuarios, a través de actividades y talleres con contenidos de desarrollo personal y procesos de conexión social.

En cuanto al trabajo social comunitario o en red las actividades se concretan en:

- Analizar y determinar focos de atención prioritaria de abordaje de procesos o criterios de intervención que requieren intervención conjunta entre los Servicios Sociales y las Instituciones o recursos del área de salud.
- Coordinación periódica con la Concejalía de Salud para la información y colaboración interservicios en relación a recursos y/o proyectos.

ÁREA VIVIENDA

En el nivel del trabajo social individual y grupal se ha realizado un informe diagnóstico global para llevar a cabo un estudio de necesidades de los adjudicatarios de vivienda pública de alquiler municipal y del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA), en relación a las promociones específicas para Parla. Los objetivos del estudio son:

- Determinar la necesidad de acompañamiento social de individuos o familias que se encuentran en situación de dificultad social, con objeto de facilitar el proceso de cambio a la nueva vivienda.
- Diseñar proyectos a llevar a cabo, así como hacer propuestas en relación a infraestructuras, servicios de carácter comunitario, etc.
- Detectar situaciones carenciales o núcleos familiares vulnerables determinando, junto al profesional de referencia el establecimiento de prestaciones económicas, técnicas o en especie, en los casos en los que así se valore, para garantizar el acceso y habitabilidad en óptimas condiciones.

La metodología del estudio incluye entrevistas individuales y sesiones grupales (dependiendo de la fecha de entrega de las viviendas) con doble finalidad, por una parte, informar sobre cuestiones de interés, recursos comunitarios, infraestructuras, etc. Por otra, fomentar la participación a través del conocimiento mutuo, la formalización de redes informales de apoyo, etc.

En el marco del trabajo social comunitario o en red, se realizan actividades de INTERMEDIACIÓN y COORDINACIÓN con los técnicos responsables del programa municipal de viviendas en alquiler o del IVIMA, sirviendo de enlace entre los adjudicatarios de vivienda (municipal o del IVIMA) con procesos de intervención en Servicios Sociales y los profesionales de referencia de los Centros de Servicios Sociales.

CONCLUSIONES

Para concluir, haré mención de determinados principios de actuación que considero de vital importancia para el desarrollo de proyectos o programas de inclusión social:

- El ciudadano debe ser el sujeto y no el objeto de las políticas.
- Los objetivos operativos deben ir orientados a fortalecer las capacidades del individuo, familia o grupo y no sólo a satisfacer necesidades.
- Las estrategias deben centrarse en la comunidad y en el territorio, y no esencialmente en el individuo.
- Tiene que aplicarse un enfoque de diversidad y no por colectivos segmentados.
- Tiene que haber una apuesta por el trabajo en red, escapando de concepciones corporativistas.
- Hay que definir metodologías de trabajo de carácter proactivo-estratégico, superando concepciones asistencialistas.
- Es necesario un sistema de diagnóstico y análisis de la realidad social eficaz así como una aplicación informática en red, que permita el acceso a la información de forma eficiente.
- Se necesita concertación entre las distintas Administraciones.
- Se requiere financiación y asignación económica suficiente así como reordenación del gasto en función de los objetivos de estos planes y de las múltiples áreas intervinientes.

Igualmente, es necesario destacar que la externalización de los proyectos y la sujeción de los programas únicamente a financiación externa y sin carácter de continuidad, favorece la no concreción de políticas públicas ligadas a las del llamado Tercer Sector, provocando que se diluyan esfuerzos y se multipliquen actuaciones dirigidas a prevenir o actuar en los procesos de exclusión y vulnerabilidad en un territorio.

BIBLIOGRAFÍA

BECK, ULRICH (1986). "La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad". Paidós. Barcelona.

BONET, JORDI (2006). "La vulnerabilidad relacional: Análisis del fenómeno y pautas de intervención". Redes- Revista hispana para el análisis de redes sociales, Volumen 11.

CASTEL, ROBERT (1995) "De la Inclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso". Revista Archipiélago, N° 19. Madrid.

GRANOVETTER, MARK (1985) "Economic action and social structure: the problem of embeddedness". American Journal of Sociology N° 91

Cuaderno Europeo nº 4 . Poniendo en práctica la estrategia Europea para la Inclusión Social

"Del plano Europeo al plano Local". Fundación Luis Vives. Madrid. 2007

PARTICIPACIÓN E INTERVENCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXCLUSIÓN¹

Esperanza Linares Márquez de Prado

DTS Col. n° 183

Área de Análisis y Desarrollo de Cáritas Española



RESUMEN

Siguiendo a diferentes autores, el artículo parte de los conceptos de exclusión e inclusión como zonas sociales permeables sobre las que inciden tres vectores: económico (carencia), relacional (aislamiento o desvinculación) y sentido vital (pérdida de sentido vital); la situación de exclusión implica también la no satisfacción de las necesidades fundamentales de la persona.

Si bien el trabajo por la inserción tiene que contemplar objetivos y estrategias que incidan en los tres vectores, la autora desarrolla más ampliamente los conceptos de las necesidades fundamentales y de la participación, como necesidad básica de la persona y, por tanto, como derecho irrenunciable. La participación, además de ser un derecho, se constituye, junto a los proyectos participativos, en herramienta metodológica transversal para trabajar con las personas en situación de exclusión, incidiendo directamente sobre el aislamiento o desvinculación, para hacer efectiva su inclusión en la sociedad.

PALABRAS CLAVE

Inclusión. Exclusión. Necesidades fundamentales. Participación. Proyectos participativos. Desarrollo a Escala Humana.

¹ El contenido de este artículo fue expuesto por la autora en un curso de la Universidad de Murcia, impartido en octubre de 2007

DE LA EXCLUSIÓN ...

En nuestro modelo de sociedad, según Robert Castell², se entrelazan tres vectores (economía, relaciones sociales y sentido vital) que van a definir la situación de cada persona con relación al mundo que le rodea. Esos tres vectores vienen a ser como las tres *raíces* que nos entroncan en nuestro medio. Como vemos en el cuadro siguiente, se pueden distinguir **tres zonas sociales**, diferenciadas por el mayor o menor grado de afianzamiento de esos tres vectores.



No son zonas-estanco, sino que sus límites tienen una permeabilidad que posibilita el paso de una a otra (como indica la flecha de doble dirección). De hecho, cualquier persona puede encontrarse en una situación temporal de debilitamiento de una de las raíces: un cambio de residencia por motivos laborales rompe momentáneamente el mundo de relaciones; una pérdida de empleo o de salud, puede disminuir seriamente el bienestar económico; un divorcio o una muerte inesperada pueden hacer tambalear el sentido de la vida...

Todos somos personas vulnerables; la permanencia o no en la zona de integración va a depender, en última instancia, de la *fortaleza* que presenten las otras dos raíces y del *tiempo* que pueda durar la situación de debilidad. Una carencia

2 Castell, R.: "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales" en "Marginación y Exclusión", Endymion, Madrid 1992

inicial en el campo de la economía o de las relaciones personales, si se mantiene en el tiempo sin encontrar respuesta, puede abocar con rapidez a un deterioro personal grave. De ahí la importancia de abordar *medidas preventivas* frente a las situaciones de vulnerabilidad, pues el deslizamiento hacia la exclusión es relativamente fácil.

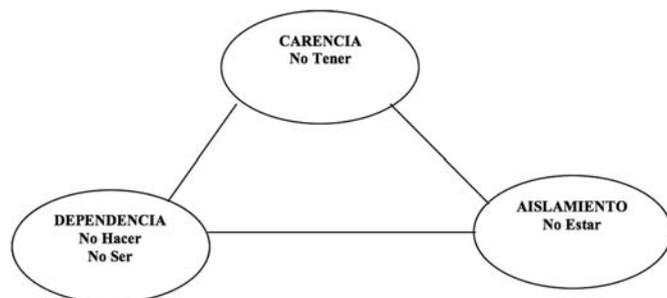
Carencia, aislamiento o desvinculación, pérdida de sentido:

He ahí los tres factores que conforman la zona de la **exclusión**, en una relación que se retroalimenta. Una última característica es que se trata de una situación *forzosa*, no deseada ni buscada voluntariamente por la persona, que genera una *DEPENDENCIA* (de otros, de las instituciones) y a la que se llega por un *proceso* gradual y paulatino.



La persona en grado extremo de exclusión presenta los síntomas de lo que algunos expertos llaman "las cuatro D": *DESCONFIANZA, DESMOTIVACIÓN-DESESPERANZA, DEPENDENCIA Y DESVINCULACIÓN (AISLAMIENTO)*

La situación de exclusión rompe también las cuatro necesidades existenciales que veremos en CEP-AUR, en esta relación que establece nuestro compañero Pedro Fuentes:



Para la Fundación para la Superación de la Pobreza³, Chile, 1994, "la pobreza es en sí misma una situación que vulnera los derechos de las personas y relativiza su ciudadanía. Se requiere una mirada que tenga en cuenta el conjunto de factores que intervienen y producen situaciones donde personas, hogares y hasta comunidades enteras no logran satisfacer sus necesidades básicas y menos aún, pueden aprovechar las oportunidades de desarrollo que se han abierto durante estos últimos años. Prevenir, mitigar o superar los factores que influyen en la producción y reproducción de la pobreza implica promover cambios en diversos niveles de la estructura socio-económica y política.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la citada Fundación ha definido cuatro ámbitos de acción que constituyen los ejes centrales de su política institucional:

1. Sistematización de prácticas y desarrollo de propuestas político-técnicas en temáticas de pobreza.
2. Puesta en práctica de programas de intervención centrados en pobreza.
3. Fortalecimiento de la responsabilidad social.
4. **Promoción de una cultura democrática de participación social** y ejercicio ciudadano responsable, incorporando progresivamente a la sociedad civil, en general, y las personas en situación de pobreza, en particular, en procesos de toma de decisiones públicas, favoreciendo el acercamiento creciente de la sociedad civil, el Estado y el mundo empresarial a través, por ejemplo, del control ciudadano.

³ www.fundacionpobreza.com

"Una estrategia acertada contra la pobreza no se limita a elevar los ingresos de las personas sino también a reforzar las capacidades de las personas, fortaleciendo su capital humano y social. Aprovechar las potencialidades y enriquecer las capacidades de las personas y comunidades las sitúa en mejores condiciones para acceder a las oportunidades y ser protagonistas de su propio desarrollo".

... A LA INSERCIÓN

Si la exclusión supone rupturas graves en los tres vectores de la integración, el trabajo por la inserción tiene que contemplar **objetivos** y estrategias que incidan sobre los tres. Así, los objetivos a alcanzar serían:

- **Lograr el acceso y el ejercicio de los derechos sociales** (protección ante las carencias).
- **Alcanzar la máxima autonomía posible** (promoción ante la dependencia).
- **Recuperar redes sociales y protagonismo** (participación ante la desvinculación).

Ello supone *trabajar con la Administración* (como garante de los derechos sociales), *con la persona* (ayudarle a retomar su vida en sus manos) y *con la sociedad* (no puede haber participación donde exista un rechazo del entorno). Si no hay un trabajo en los tres planos, no podemos decir que estamos trabajando por la inserción.

El rol profesional no puede ser de imposición de valores o de suplencia de decisiones. Es acompañar a la persona en su camino (itinerario) de salida, facilitar instrumentos que puedan ayudar..., siempre respetando el ritmo individual, lo que difícilmente se acomoda a plazos prefijados. Itinerario que, por fuerza, ha de ser muy personalizado, como personales y variadas fueron las causas y los pasos que fueron llevando de una zona a otra.

Aparecen la *AUTONOMÍA* Y LA *PARTICIPACIÓN*, como dos de los elementos clave en el trabajo con la persona. A veces se confunden, pero conviene distinguir la diferencia.

En el trabajo que nos ocupa, la *AUTONOMÍA* tiene un carácter más individual, incluso en su definición de la Real Academia Española (RAE): *Condición del individuo que decide por sí*, que se da normas a sí mismo. Para Rogers es *una de las*

características esenciales de la madurez de la persona... El trabajo es una tarea más individual: ayudar a romper la relación de dependencia, superando las actitudes y respuestas de tipo paternalista (dar en una sola dirección, sin reciprocidad) generadoras de mayor dependencia. *Supone iniciar procesos de trabajo con y desde la persona afectada* para desarrollar actitudes, aptitudes, herramientas y condiciones que favorezcan la *toma de decisiones sobre su propia vida*.

Entre las condiciones que posibilitan la autonomía están:

- que haya un *abanico de opciones diferentes* entre las que elegir.
- que haya *libertad real de elección*.
- que se dé un *compromiso* con la opción elegida⁴.

La PARTICIPACIÓN nunca puede darse en solitario, responde al carácter social inherente al ser humano.

El concepto "autonomía" puede aplicarse a grupos y comunidades también. Pero el interior de un grupo autónomo (que se da normas a sí mismo) la *forma* en que se generan y se aplican dichas normas puede tener un carácter autoritario o democrático y participativo (una familia puede ser autónoma, pero las decisiones las toma y las impone el padre).

LA PARTICIPACIÓN

La participación es una de esas palabras con ciertas "resonancias mágicas" en Trabajo Social y en otros ámbitos que, sin embargo, pocas personas luego son capaces de definir en qué consiste y, mucho menos, cómo se desarrolla. Hay bastante literatura escrita sobre la participación cívica y política, alguna de las cuales hemos tomado como referencia; hay muchísimo menos elaborado cuando se trata de relacionar la participación y el trabajo a favor de la inclusión. Se recogen a continuación algunas definiciones.

Según la RAE, participar es "Tener parte en alguna cosa". Para María Moliner, es la "Acción de intervenir en un asunto o hecho". Participante es "ser de los que hacen, disfrutan o padecen cierta cosa que se expresa". Tiene que ver con coautor, colaborador, cooperante.

4 Para ampliar este tema, ver "La inserción social. Primeros apuntes", de C. CALZADA y E. LINARES, Cuadernos de Formación Social nº 32, y "Asistencia e Inserción", E. LINARES, en Cuadernos de Formación Social nº 33, Madrid, Cáritas Española

Un primer elemento: es HACER ALGO CON OTROS, no es una acción individual, tiene que ver con el carácter social del ser humano, de la persona en relación con otros, y tiene un carácter ACTIVO.

Para el Gobierno Vasco⁵, es, "el derecho a tomar parte activa, directamente o por medio de representantes, en todas las decisiones que les afecten de forma directa o indirecta, individual o colectiva, en la organización y el funcionamiento de los servicios sociales de los que son usuarios". Es necesario establecer mecanismos que faciliten la implicación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, con la vista puesta en el desarrollo de sistemas de participación democrática que vayan más allá del ejercicio del derecho al voto y reviertan los inconvenientes que trae consigo un sistema democrático de carácter fundamentalmente representativo.

En un material de formación de Cáritas de Málaga, se dice que es "la capacidad de intervenir en la toma de decisiones en los espacios en los que vivimos". Creemos en la persona, en sus capacidades más allá de sus limitaciones... Es inevitable considerar la posibilidad de que participe plena y conscientemente en la mejora de su situación. "En una acción significativa, los destinatarios son AGENTES y no objeto, desde el planteamiento mismo de la acción. No habría que emprender ninguna acción sin que su necesidad haya sido detectada por las bases y sin que en su seguimiento y evaluación participen los destinatarios de la misma"⁶.

La Fundación Chilena para la Superación de la Pobreza entiende que "Analizar el tema de la participación, supone enfrentarse a un proceso amplio y complejo, que envuelve a sujetos y también a colectividades. Este concepto tiene una multiplicidad de sentidos, contenidos y formas. En este documento, en términos generales, la participación social es entendida como el proceso mediante el cual los ciudadanos, individual o colectivamente, inciden en las decisiones de política pública, que afectan sus vidas⁷.

Un grupo de técnicos de la Administración vasca⁸ se expresa así en su blog: "estamos tras la pista de un modelo en el que la ciudadanía intervenga activamente en la toma de decisiones sobre los asuntos que le afectan; a saber: todos.

5 Carta de Derechos y Obligaciones de las Personas Usuarias de los Servicios Sociales en el País Vasco. Gaziarte, nº 8. Dossier. 1989.

6 RENES AYALA, V.: "Acciones significativas". Corintios XIII, Nº 97-98. Cáritas Española, Madrid, 2000.

7 Fundación para la Superación de la Pobreza. www.fundacionpobreza.com

8 Tomado del blog de Administraciones en Red-Gobernanza. www.eadminblog.net

...El éxito de la participación depende de varios factores y el más relevante es conseguir una masa social que incorpore ciertos valores y que posea conocimiento de cómo se participa eficazmente, junto con experiencia en procesos exitosos de participación. Para obtener un gobierno de calidad hay que empezar por elevar la calidad de la sociedad civil". La participación ciudadana es "una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas, que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y control de las políticas públicas".

Segundo elemento: La participación tiene que ver con la posibilidad real de TOMAR DECISIONES sobre las cuestiones que nos afectan, en el ámbito considerado (familia, entorno, país...)

Los distintos niveles de la participación

Fue Arnstein⁹, en 1969, el primero en proponer una escala de participación. Define ocho niveles, agrupados en tres planos:

Plano de la no-participación: contiene dos peldaños ideados para sustituir a la genuina participación, cuyo objetivo real es no permitir que la gente participe en el diseño y gestión de los programas, sino conseguir que los poderosos "eduquen" o "curen" a los participantes:

1. Manipulación
2. Terapia

Plano de la participación simbólica: los escalones 3, 4 y 5 ascienden a niveles en los que se permite a la ciudadanía escuchar, tener voz e, incluso, ser escuchada. Sin embargo, bajo estas condiciones, carece de poder para asegurarse de que sus ideas se toman en cuenta.

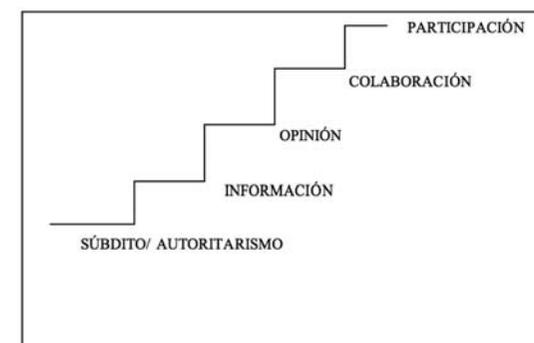
3. Información
4. Consulta
5. Apaciguamiento

9 ARNSTEIN, S. R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, Julio 1969

Plano del poder ciudadano: la ciudadanía participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo (6), o mediante la auténtica delegación o subsidiarización del poder (7 y 8).

6. Cogestión ("partnership")
7. Poder delegado
8. Control ciudadano

Unos años más tarde, Víctor Renes¹⁰, establece otra "escalera", con 5 escalones sólo:

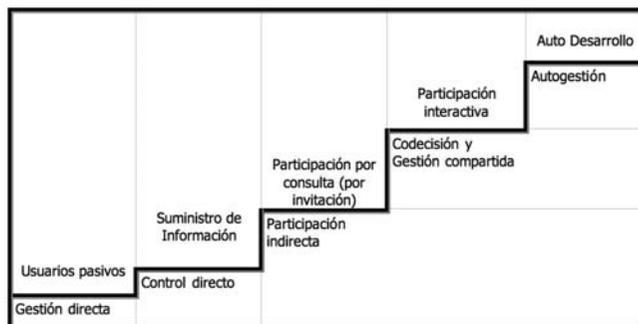


1. *Súbdito/autoritarismo:* no hay participación.
2. *Información:* La información es poder, pero no la confundamos con el hecho de "dar noticias" simplemente. La información, en la línea de fomentar participación, debe contener noticia, análisis y posibilidad de alcanzar una conciencia crítica.
3. *Solicitud y recepción de opiniones:* Debe ir en una doble dirección: solicitar/recebir opiniones y devolver de alguna forma el resultado de las consultas. Es un grado más, pues se puede influir en la concreción de las decisiones.

10 RENES AYALA, V. *Ier Encuentro Industrial sobre política social*, ed. 5ª, Gobierno Vasco, Bilbao, 1991, recogido por E. LINARES y M. MARÍN, en "Documentación Social, nº 87, Cáritas Española, Madrid, 1992

4. *Co-laboración, co-operación, co-gestión...* "Trabajar con" no es simplemente contar con otros y recibir su opinión, sino que implica que los otros también hacen; o mejor, que hay un "nosotros" que es el que actúa, se pasa a tener conciencia de "sujeto colectivo".
5. PARTICIPACIÓN plena, en la que todos los sujetos sociales son agentes de su vida, el colectivo llega a una autonomía total. Es un polo ideal, lejano, posiblemente rayano con la utopía (dada la complejidad y creciente globalización del mundo actual). Este nivel vendría definido con la partícula auto: auto-organización, auto-gestión, autodecisión...

Muy similar a la anterior es la de Frans Geilfus¹¹.



1. *Gestión directa*: Se trata de una gestión exclusiva de la administración sobre la gestión y programación de los servicios, prestaciones y espacios. Las limitaciones a la participación son máximas, ya que ésta se viene a entender como mucho, como mera información de las actividades generadas desde la propia gerencia de las áreas y departamentos.
2. *Participación por invitación*: Sigue basándose en una gestión exclusiva por parte de la administración, pero abre determinados ámbitos, lo que permite cierta colaboración en los proyectos y actividades, se consolida el derecho a la información, a la consulta y la propuesta. Los agentes, grupos, individuos,

11 GEILFUS, F. "80 herramientas para el desarrollo participativo" y LADERAS, aderas C. A., San Salvador. HCA/ Holanda, recogido por J. ALGUACIL, en "La participación como proceso de transformación social: la estrategia relacional en el gobierno local", TOPAKI II, Bilbao, 2006

- ...son informados de las actividades que programan los servicios y equipamientos, pueden hacer peticiones de realización de actividades propias y propuestas sobre nuevas actividades, aunque no tienen capacidad decisoria y menos aún pueden implicarse directamente en su gestión.
3. *Codecisión y gestión compartida*: Participación en un plano de reciprocidad y corresponsabilidad entre grupos formales y grupos informales que se incorporan a las actividades, servicios o equipamientos de proximidad.

La gestión, sí es compartida, **precisa de dinámicas de consenso y de cierta capacidad técnica por parte de los grupos informales y quienes participan de la gestión**, por lo que implica un aprendizaje en las técnicas de gestión y organización por parte de éstas.

Este modelo conlleva múltiples variantes y permite la inclusión y desarrollo de la economía social. Esta perspectiva introduce dos elementos de interés desde el punto de vista de la democratización del ámbito local: **el encuentro (el consenso) y la corresponsabilidad (el compartir)**, motivo por el cual es el modelo que en nuestra opinión ofrece mejores posibilidades para desarrollar estrategias reales de participación, ya que los sujetos que asumen responsabilidades de organización y de gestión de los servicios y espacios, no solo obtienen la capacidad para reorientar sus necesidades y demandas, sino que también aligeran la carga del gobierno local en particular y del sector público en general.

4. *Autogestión*: supone el control y la apropiación plena por parte de los sujetos y los ciudadanos de contenedores y contenidos, de espacios y de actividades de carácter público, independientemente de quién sea la propiedad jurídica. Frecuentemente es de la propia Administración. En ese caso, ésta sólo debe implementar una capacidad eficiente de control, transparencia y fiscalización sobre el buen uso y aprovechamiento de los servicios, actividades y espacios públicos

Por último, para la Fundación para la Superación de la Pobreza¹², la participación, en el contexto de las políticas sociales, puede entenderse como un *continuo o gradiente* que crece en intensidad, según la incidencia efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones:

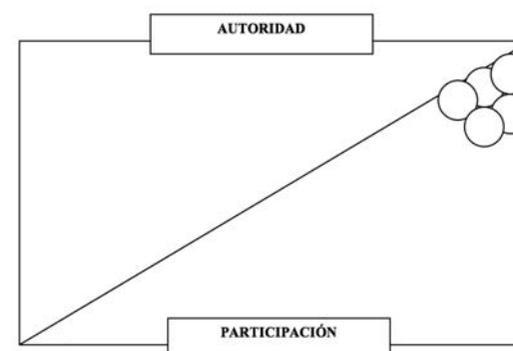
12 www.fundacionpobreza.com

- “La participación *como información*, puede ser entendida como la más básica y fundamental entre los diferentes niveles posibles de distinguir, y corresponde a aquella en que los ciudadanos participan por el hecho de conocer o estar informados de sus deberes y derechos. Este proceso tiene implícito un límite, conocer cuál es la real disponibilidad de la información pública y que ésta sea de calidad, es decir, clara, pertinente, oportuna y precisa.
- La participación *como consulta no vinculante*, corresponde a una forma de participación, que se caracteriza por no implicar una relación directa con el proceso de toma de decisiones. Es decir, los resultados de la consulta no tienen mayor impacto, pues la decisión suele radicar en un tercero, además de ser discrecional o privativa de éste.
- La participación *como consulta vinculante* es una forma más avanzada de participación, pues toma en cuenta la opinión o parecer de los ciudadanos. Esto requiere de personas informadas, pues adquiere sentido en la medida que éstas poseen conocimiento respecto de los temas que se les preguntan. En este caso, los resultados de la consulta influyen en la toma de decisiones (ej: los plebiscitos comunales).
- La participación *como co-gestión o co-ejecución*, se refiere a la realización conjunta entre las partes, sin que necesariamente haya existido un proceso de decisión conjunta. En este caso, la limitación se encuentra dada por el hecho de que los ciudadanos pueden ser incorporados, en este nivel de participación, sin haber estado insertos en la decisión sobre lo gestionado o los distintos elementos de su diseño (ej: pavimentos participativos).
- La participación *como control ciudadano* es una forma avanzada de participación ciudadana, pues alude a la posibilidad de emprender acciones de fiscalización con respecto a la gestión pública. Es decir, en este nivel, la ciudadanía puede participar en instancias de evaluación o auditoría de las distintas etapas o fases de un proyecto. Vale la pena destacar, que esta forma de participación, favorece la apropiación de lo público por parte de la ciudadanía.
- La participación del tipo *co-implicación o co-dirección* corresponde a aquella forma que idealmente, incorpora a todas las anteriores, pero que se traduce en la concertación de voluntades, formación de alianzas y participación en las decisiones, en conjunto con las instituciones que dan forma a una oferta de participación. Por su naturaleza, esta forma va más allá de la simple ejecución de proyectos, pues como se ha señalado, se debe traducir en la generación de confianzas mutuas entre la ciudadanía y el Estado”.

Tercer elemento: Es un PROCESO gradual, con distintos niveles, que tienen que culminar en UNA ACCIÓN TRANSFORMADORA de la realidad, en un PODER CIUDADANO.

La relación entre participación y poder

La PARTICIPACIÓN está en relación inversa con el AUTORITARISMO (poder de uno o unos pocos), como podemos ver en el gráfico siguiente: A más autoridad, menos participación, y viceversa:



El caso máximo de ausencia de participación serían los regímenes totalitarios, de los que hemos conocido muestras en los dos extremos del espectro político. Sin necesidad de llegar a tales extremos, también se plantean problemas a la hora de tratar de introducir métodos de participación en estructuras muy jerarquizadas (Ejército, Iglesia...). Una forma de ir flexibilizando dichas estructura es ir creando "espacios liberados", aunque sean pequeños, en la base, donde la participación sea posible (parroquias, servicios...).

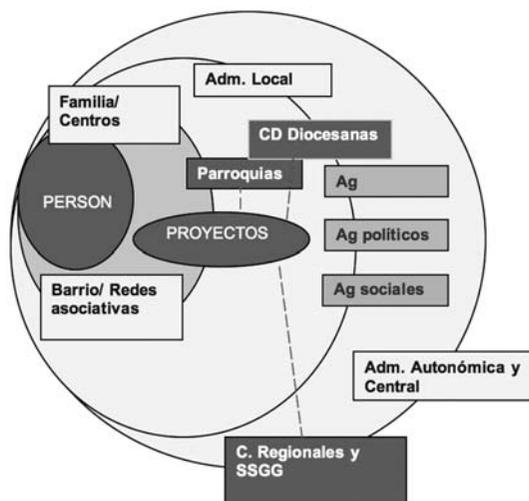
La participación, en definitiva, trata de devolver al ciudadano el poder que le corresponde de control sobre su propia vida. Arnstein sostiene que **la participación, o es poder ciudadano o es pura cosmética**. Por lo tanto, aumentar la participación implica redistribuir el poder.



Este gráfico, del mayo 68 parisino, lo expresa claramente: “La participación sin redistribución del poder es un proceso vacío y frustrante para los que carecen de poder. Permite a los poderosos declarar que han tenido en cuenta a todas las partes, cuando sólo una se beneficia”.

Los lugares y los agentes de la participación

Sólo mencionar que los "lugares" de la participación, van de lo más cercano a lo más lejano, a modo de ondas que se expanden: familia-vecindad-barrio-ciudad-país.... Hay que aprender la participación en los espacios cercanos para ir ampliando progresivamente el círculo.



Como no podemos abarcar todo el espectro, nos vamos a centrar en dos de los espacios que nos parecen propios del trabajo social y de cualquier institución que trabaje en el mundo de la exclusión: cómo trabajar con las personas en situación de exclusión y cómo elaborar proyectos participativos. Es muy difícil, por no decir imposible, trabajar el uno sin el otro, sin incurrir en fuertes contradicciones internas.

La participación así entendida ¿es posible? ¿0 es un bello sueño utópico?

Joan Subirats, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), en un interesante artículo¹³, parte de una reflexión sobre las limitaciones que enfrenta la democracia en el contexto de la globalización actual, y analiza las posibilidades de una nueva relación entre las personas, los colectivos y las instituciones del Estado. Los desafíos que enfrenta la humanidad, a escala mundial, no pueden seguir siendo enfrentados con las formas sociales y políticas propias de siglos anteriores. La democracia continuaría siendo la mejor alternativa a esta crisis de la época, pero aquella democracia que surja de una profunda transformación de la relación entre gobernados y gobernantes, y que dé cuenta de las nuevas formas de participación que exigen los diversos actores sociales, sin necesidad de retornar al rígido centralismo estatista.

Hay diversas experiencias y propuestas de organización, desde la citada Carta de Derechos del Usuario de SS del Gobierno Vasco, y algunas otras, que recogemos en el anexo, pero que no vamos a desarrollar en esta ponencia, pues nos alejarían de nuestro objetivo principal, cómo trabajar la participación en el mundo de la marginación social. Pero no podemos dejar de recoger la propuesta de Julio Alguacil de incluir la participación dentro de los nuevos derechos de ciudadanía: Ciudadano/a es toda persona que, por el sólo hecho de formar parte de una comunidad, disfruta de los:

- Derechos civiles: libertad, propiedad, igualdad ante la ley (Siglo XVIII).
- Derechos políticos: asociación, reunión, expresión (Siglo XIX).
- Derechos sociales: educación, empleo, salud, protección social y vivienda (Siglo XX).

¹³ "Democracia, Participación y Transformación Social", Revista Académica de la Universidad Bolivariana, Vol 3, 2005.

- Los derechos republicanos, que son entendidos como el derecho de todo ser humano a la res pública o patrimonio público.
- Y una quinta generación de derechos definidos por el derecho de todo ciudadano a decidir subsidiariamente sobre los asuntos que le afectan, sobre los asuntos públicos, democracia participativa (Siglo XXI)¹⁵.

LA PARTICIPACIÓN COMO NECESIDAD BÁSICA DE LA PERSONA...

... y, por tanto, como DERECHO irrenunciable.

Para analizar las necesidades humanas y la manera de satisfacerlas, seguimos las ideas expresadas por el Centro de Alternativas de Desarrollo (CEPAUR)¹⁶. Los integrantes del CEPAUR han expuesto su filosofía en diferentes publicaciones¹⁷, de las que extractamos aquellas ideas o líneas generales que nos parecen más adecuadas para su aplicación al campo que nos ocupa: un enfoque integral en el Trabajo Social con personas o colectivos en exclusión. Como ellos mismos dicen, su propuesta no pretende ser “la” solución total a todos nuestros interrogantes, pero puede ser uno de los caminos posibles. Y, como tal, lo recogemos.

El DESARROLLO A ESCALA HUMANA (DEH) trata de las personas “en” sociedad y de las relaciones entre ellas. Veamos muy sintéticamente, algunos conceptos básicos en el DEH:

Crecimiento se refiere:	Desarrollo se refiere:
<ul style="list-style-type: none"> • Las cosas • Las carencias (cuantitativas) • Se mide por instrumentos contables • Identifica el bienestar con tener 	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas • La calidad de vida • Su medida son las necesidades humanas • Identifica bienestar con ser

¹⁵ ALGUACIL, J., o.c.

¹⁶ El Centro de Alternativas de Desarrollo (CEPAUR) es una organización profesional no gubernamental nacida en Chile, dedicada a reorientar el desarrollo, promoviendo –mediante investigaciones y proyectos de acción– otras formas de satisfacer las necesidades humanas fundamentales y la autodependencia local. En un sentido más general, se dedican a promover un Desarrollo a Escala Humana (DEH).

El concepto de pobreza

- La interpretación tradicional de la pobreza es estrictamente economicista, y suele medirse por baremos económicos, cuyo nivel oscila según las sociedades. Si embargo, en DEH **cualquier necesidad humana no resuelta** se considera pobreza.
- No habla, por tanto, de pobreza, sino de **pobrezas**, ya que no se refieren sólo a carencias en la subsistencia, sino en cualquier otra necesidad (afecto, participación, ocio, entendimiento...).
- Y las pobrezas –necesidades sin resolver–, una vez que rebasan límites de **intensidad y duración**, generan **patologías** sociales más profundas. Así, el desempleo prolongado puede producir pesimismo, fatalismo, frustración, apatía, pérdida de autoestima... que puede desembocar en crisis familiares, aislamiento social, etc. Un problema inicialmente económico desencadena una patología que ya no es abordable sólo desde lo económico.
- Estas patologías pueden ser **individuales o colectivas**. Hay patologías colectivas de frustración, provocadas por la crisis económica generalizada, la deuda externa que afecta a múltiples países, los movimientos migratorios, el miedo colectivo inducido... son patologías generadas por un sistema socio-político, cuya solución trasciende las propias medidas políticas que puedan aplicarse. De ahí la necesidad de abordar la pobreza desde un enfoque integral y multidisciplinar.

Las necesidades se entienden como:

- Atributos esenciales de todo ser humano, es decir, **universales**.
- Cuasi-determinadas (por la biología, psicología, metafísica...) y, por lo tanto, **permanentes**. Las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos. Lo que cambia son las formas o los medios mediante los cuales las necesidades son satisfechas.
- **Finitas, pocas y clasificables** (ver Matriz de Necesidades y Satisfactores).
- Presentes a la vez y con el mismo rango, es decir, no jerarquizadas
- Materiales e Inmateriales.
- De doble dimensión: **carencia y potencia**. Es frecuente identificar la “necesidad” sólo como carencia, como falta de algo. Esta visión crea pasividad y su dinámica es el paternalismo y la dependencia de aquel que trata de llenar la falta de algo. Sin embargo, el DEH hace hincapié en la necesidad como potencia.

La necesidad sentida como tal, motiva, moviliza, compromete, desarrolla las potencialidades y los recursos propios de la persona. Este enfoque promueve el protagonismo y la participación.

Las necesidades se resuelven con los satisfactores y los bienes.

Satisfactores:

- Son las diferentes formas y medios con que cubrimos nuestras necesidades.
- Relacionados con la cultura y la antropología (de los diferentes grupos humanos y las diferentes épocas) cambiantes, numerosos.
- Es uno de los aspectos que definen una cultura.
- Hay diferentes categorías (sinérgicos, singulares, destructores...).
- Son el ámbito propio de nuestro trabajo.

EL CAMBIO, INDIVIDUAL O COLECTIVO, VIENE DADO POR LA SUSTITUCIÓN DE UNOS SATISFACTORES POR OTROS.

Bienes:

- Son las mediaciones, los recursos disponibles para responder a las necesidades.
- Son elementos concretos en cada coyuntura histórica.
- Pueden ser convencionales y no convencionales.
- Lo importante, desde el punto de vista del Desarrollo, es la forma de producirlos y emplearlos (los bienes al servicio de las necesidades y no como fines en sí mismos).

Hay **dos tipos de satisfactores**:

Negativos: Resuelven de manera aparente alguna necesidad, pero:

- Destruyen otras: son los llamados destructores (exilio, armamentismo, burocracia...).
- Proporcionan una falsa sensación de satisfacción: son los pseudosatisfactores (limosna, prostitución, moda...).
- Inhiben la satisfacción de otras necesidades: inhibidores (paternalismo, permisividad, juguetes electrónicos...).

Por lo general son impuestos, inducidos o forman parte de rituales. Es decir, vienen de fuera, son exógenos.

Positivos: Dan satisfacción real a las necesidades. Son de dos tipos:

- Singulares: satisfacen una sola necesidad y son neutros respecto del resto (programas de asistencia, voto, viajes organizados...). Resuelven lo inmediato, sin cambio. Suelen generarse en empresas o instituciones. Son también exógenos.
- Sinérgicos: estimulan o contribuyen a la satisfacción de varias necesidades a la vez (lactancia materna, democracia directa, juegos populares...).

Se impulsan de adentro afuera, de abajo arriba, son endógenos

EL DEH SUPONE GENERAR PROCESOS SINÉRGICOS EN TODOS LOS NIVELES

Matriz de Necesidades y Satisfactores (CEPAUR)

La Matriz de Necesidades y Satisfactores es un cuadro de doble entrada, que recoge, por un lado, las nueve necesidades axiológicas (del mundo de los valores) que vertebran el sistema: SUBSISTENCIA, PROTECCIÓN, AFECTO, ENTENDIMIENTO, PARTICIPACIÓN, OCIO, CREACIÓN, IDENTIDAD, LIBERTAD. Por otro, las necesidades según las categorías existenciales de: SER, TENER, HACER Y ESTAR.

En los cuadros resultantes se recogen los satisfactores. La forma de distribuir los satisfactores por columnas es la siguiente: la columna del *ser* registra atributos personales o colectivos: **aptitudes, habilidades, actitudes...** La del *tener*, registra instituciones, **normas, mecanismos, herramientas, leyes**, etc. La columna del *hacer* registra **acciones**, personales o colectivas y, por último, la del *estar* registra **espacios y ambientes**.

Esta matriz es aplicable a diagnósticos, a planificación y a evaluación de personas, grupos, zonas, países, instituciones... Lo que pretende esta clasificación de necesidades es facilitar el **análisis de la relación** entre las necesidades y la forma de satisfacerlas. La clasificación vale en la medida en que sea crítica y capaz de detectar insuficiencias en la relación entre los satisfactores disponibles y las necesidades vividas. Debe servir de resorte para pensar un orden alternativo, capaz de generar y fomentar satisfactores para las necesidades de todas las personas y de toda la persona, y sustituir los factores negativos, que sacrifican unas necesidades, por otros más sinérgicos que combinan la satisfacción de varias. El cuadro que sigue contiene los resultados que el equipo chileno que lo trabajó encontró, en ese momento, y para su situación concreta. Es un ejemplo.

CEPAUR: MATRIZ DE NECESIDADES Y SATISFACCIONES

		EXISTENCIALES			
		SER	TENER	HACER	ESTAR
AXIOLÓGICAS	SUBSISTENCIA	Salud física y mental Equilibrio, Humor Solidaridad, Adaptación...	Alimentación, Alojamiento, Abrigo, Trabajo...	Alimentar, Procrear, Descansar, Trabajar...	Entorno vital Entorno Social
	PROTECCIÓN	Cuidado, Equilibrio, Adaptación, Autonomía Solidaridad...	Seguridad Social, Sistemas de Salud, Seguros, Ahorro, Leyes, derechos, Familia, trabajo...	Cuidar, Prevenir Cooperar, Planificar, Curar, Defender...	Contorno vital, Contorno social, Morada
	AFECTO	Autoestima, Respeto Pasión, Receptividad Tolerancia, Voluntad Generosidad, Humor Sensualidad ...	Amigos, Pareja, Familia, Animales domésticos, Plan- tas, Jardines...	Hacer el amor, Acariciar, Cuidar, Expresar emociones, Compartir, Cultivar, Apreciar...	Espacios de privacidad intimidad,Hogar... Espacios de encuentro, relación...
	ENTENDIMIENTO	Curiosidad, Asombro Conciencia crítica, Receptividad, Intuición, Disciplina Racionalidad...	Maestros, Políticas y Sistemas educativos, Métodos, Literatura, Políticas de Comunicación...	Investigar, Estudiar, Experimentar, Edu- car, Analizar, Medi- tar, Interpretar...	Amb. de interac- ción formativa: Escuelas, Academias, Familia.. Agrupaciones, Comunidades...

		EXISTENCIALES			
		SER	TENER	HACER	ESTAR
AXIOLÓGICAS	PARTICIPACIÓN	Receptividad Humor, Convicción, Entrega, Respeto, Adaptabilidad, Entrega, Pasión...	Derechos, Obligaciones, Responsabilidades, Atribuciones, Tareas...	Afiliarse, Cooperar, Proponer, Compartir, Discrepar, Acatar, Dialogar, Acordar, Opinar...	Ámb. de interac- ción participativa: cooperativas, asociaciones, iglesias, vecindario...
	OCIO	Curiosidad, Humor, Receptividad, Tranquilidad, Imaginación, Despreocupación...	Juegos, Espectáculos, Fiestas, Métodos de meditación, relajación...	Divagar, Abstraer- se, Soñar, Añorar, Fantasear, Evocar, Relajarse, Jugar, Divertirse, Medi- tar...	Espacios de privacidad, de intimidad, de encuentro, tiempo libre, paisajes...
	CREACIÓN	Pasión, Voluntad, Intuición, Audacia, Imaginación, Autonomía, Curiosidad, Inventiva Racionalidad,	Habilidades, Destrezas, Métodos, Trabajos...	Trabajar, Inventar, Construir, Idear, Componer, diseñar, Interpretar...	Ámbitos de producción y retroalimentación: Talleres, ateneos, audiencia, grupos... Espacios de expresión, libertad...
	IDENTIDAD	Pertenencia, Coherencia, Diferencia, Autoestima, Asertividad, Autonomía...	Símbolos, Lenguaje, Hábitos, Costumbres, Valores, Normas, Roles, Memoria his- tórica, Trabajo...	Comprometerse, In- tegrarse, Definirse, Confundirse, Conocerse, Crecer, Reconocerse Actualizarse...	Socio-ritmos, Ámbitos de pertenencia, Etapas madurativas, Entornos de la cotidianidad...
	LIBERTAD	Autonomía, Autoestima, Voluntad, Pasión, Asertividad, Apertura, Determinación, Audacia, Rebeldía, Tolerancia...	Acceso a los Derechos en igualdad, Deberes, Compromisos, Cauces de manifestación y expresión, opciones plurales...	Optar, Discrepar, Diferenciarse, Arriesgar, Conocerse, Asumirse, Desobedecer, Manifestarse...	Plasticidad espacio-temporal, Ámbitos de expresión, de elección, Agrupaciones...

Como ejemplo de satisfactores de la necesidad de participación se expone el siguiente cuadro:

SER (Condiciones personales)	TENER (Instituciones, estructuras)	HACER (Qué acciones)	ESTAR (Espacios, ámbitos)
SENTIDO DE LA VIDA Utopía Dirección (ir hacia algo) Crear en lo que hacemos Conciencia Convicción Sentido de mejora, de transformación Motivación	Situación administrativa legal Normas consensuadas Información estructural Distribución de responsabilidades Planes, programas de formación Libertad de expresión Derecho de voto	Coordinar Reunir Organizar Compartir Reflexionar Celebrar Divulgar, promover Quejarse, disentir Discrepar Resolver conflictos Aunar criterios Consensuar Negociar Dialogar Escuchar Respetar Soñar Sugerir Proponer Responsabilizarse Decidir	Familia Trabajo Amigos Grupos de compromiso Grupos de ocio y tiempo libre Espacios de reunión Asambleas periódicas Espacios de evaluación
CONFIANZA EN UNO Y EN LOS DEMÁS Autoestima Seguridad Corresponsabilidad Sentido de pertenencia Tolerancia Respeto Tranquilidad Ser positivo Paciencia Disfrute, gusto ...			
COMPROMISO Coherencia Estilo de vida Constancia Continuidad Fidelidad ...			
CAPACIDADES Superación personal Interés Ilusión Habilidades sociales Creatividad ...			

19 Síntesis de un Grupo de Trabajo en la Escuela de Formación Social de Cáritas, El Escorial, julio 2007.

LOS PROYECTOS: DOS MODELOS DE ACCIÓN

A propósito de los proyectos, V. Renes²⁰ habla de dos modelos de acción posibles, que nos ayudan a diferenciar las dos posibles maneras de elaborar un Proyecto, a cualquier nivel:

Modelo A: Proyecto Sin Participación de Beneficiarios.

Como vemos, en este modelo, la comunidad (o la persona o grupo...):

- Está ausente, no cuenta, pues no participa en ninguna de las fases. Es OBJETO de la intervención.
- Es un simple espectador/a. De ahí el pasotismo, la desmovilización... y la inconsciente acomodación a la situación injusta.
- Es dependiente de la institución que define el plan. Ésta ejerce su "protectorado paternalista" (dominio y autoridad). El beneficiario permanece en la situación de súbdito.
- Responde a una concepción asistencialista, aunque hablemos de inserción: depende de la "bondad" de la institución, ésta implanta sus normas, no genera derechos, es graciable...

Modelo B: Proyecto Con Participación de Beneficiarios.

En este modelo, la comunidad o el usuario:

- Es el elemento que determina la acción, pues está informado, tiene opinión, decide, actúa... Es SUJETO activo en la elaboración del plan.
- Es ACTOR (agente), capaz de generar nuevas relaciones liberadoras, pues parten del respeto y de una relación entre iguales.
- Es PROTAGONISTA: la institución se compromete a favor del plan, como apoyo, con toda su potencialidad y sus recursos.
- Es promocional: se capacita al individuo y a la colectividad para desarrollar su AUTONOMIA y su CAPACIDAD DE DECISIÓN.

20 RENES AYALA, V.

ANEXOS: ALGUNAS PROPUESTAS COMPLEMENTARIAS

ANEXO 1. Núcleos de Intervención Participativa

El modelo Núcleo de Intervención Participativa (NIP) fue creado hace 30 años en la Universidad de Wuppertal/Alemania por el Profesor. Peter Dienel y ha sido aplicado en decenas de proyectos tanto a escala local, regional como nacional. En los últimos años se realizan proyectos en otros países. Además de España, en Inglaterra, Estados Unidos, Israel y Austria.

Este modelo facilita de forma estructurada y eficaz una adecuada participación ciudadana en procesos de toma de decisión.

Un Núcleo de Intervención Participativa es un modelo cuyo método de trabajo consiste en reunir en unas jornadas de trabajo a un grupo de ciudadanos/as, seleccionados al azar entre la población (barrio, municipio, ciudad, provincia, etc.) junto con todos los grupos, asociaciones, entes, personas físicas..., que puedan aportar y exponer sus planteamientos y problemáticas con el fin de que el debate suscitado en torno al problema sea lo más abierto y contrastado posible. De este modo se logra una solución acorde con las **necesidades planteadas** de forma consensuada.

A los ciudadanos participantes (seleccionados mediante la técnica del muestreo aleatorio) se les exime de sus tareas cotidianas durante un periodo de tiempo determinado (3/5 días), por el que son remunerados. Cada núcleo (generalmente, de 25 personas) se subdivide en grupos de trabajo (de 5 personas, rotativamente). De esta manera, las personas que participan en un NIP, asistidas por moderadores, técnicos y expertos en el tema, **desarrollan y presentan su propuesta de solución** al debate planteado. El trabajo se realiza mediante grupos reducidos por ser el medio más adecuado para lograr una intercomunicación real entre ciudadanos, participantes y expertos.

Los elementos básicos que definen el modelo NIP manifiestan la conveniencia de su utilización frente a los mecanismos de participación convencionales:

- Información
- Representatividad
- Neutralidad
- Participación real

- Sostenibilidad
- Cohesión social

La mayor ventaja de este modelo es que los tres grupos de interés implicados (agentes sociales, expertos y ciudadanos de a pie) contribuyan al proceso de toma de decisión de una manera que explota su potencial positivo a la vez que respeta sus derechos legítimos.

ANEXO 2. Criterios y condiciones que deben estar siempre presentes en el diseño de las políticas sociales²²

Aquí se enuncian algunos criterios básicos, los cuales pueden ser entendidos como orientaciones metodológicas para el diseño de propuestas de política social en el ámbito de la participación y la superación de la pobreza:

1. La Participación debe ser cotidiana, esto es, referida a ámbitos y aspectos propios de la realidad más próxima de las personas; también, debe ser coherente con la realidad y experiencias de los convocados.
2. Debe tener universalidad en su convocatoria, lo cual implica dar espacios a todos los involucrados en un asunto determinado, para opinar y decidir.
3. Junto con ello, la participación debe acoger la diversidad de formas e instancias de participación, en la que las personas pueden desplegar su interés por los asuntos públicos.
4. La participación debe ser transparente: debe estar siempre sujeta al escrutinio público. Asimismo, debe estar dotada de mecanismos abiertos y eficaces de control por parte de todos los involucrados, para velar por el cumplimiento de los acuerdos y obligaciones contraídas.
5. La participación debe ser vinculante, es decir, que los acuerdos contraídos tengan la fuerza legal suficiente para materializarse en obligaciones para quienes concurren a ese acuerdo.
6. La participación debe apuntar hacia la sustentabilidad del esfuerzo participativo, lo cual permitirá la acumulación de experiencias y aprendizajes, que está en la base de la construcción de confianzas y de las alianzas, que ayudarán a configurar una imagen de la participación como un recurso efectiva y permanentemente disponible para los ciudadanos, de modo tal, que éstos la incorporen a su repertorio de conducta democrática.

²² www.fundacionpobreza.com

7. La participación debe ser una invitación a un diálogo, entre actores dotados de la autonomía necesaria para defender sus intereses y manifestar opiniones libremente, de forma tal de contribuir, en condiciones de equidad, a la construcción de un consenso.
8. La participación debe ser concebida como una herramienta de gestión pública, es decir, se debe institucionalizar como una práctica al interior de los espacios municipales, ministeriales y gubernamentales. Si ello no ocurre, la participación se ve como un elemento exógeno, una molestia; ocupando un lugar bastante marginal dentro de la gestión de estas instituciones. La institucionalización de la participación en la gestión pública, requiere de procesos de capacitación y difusión de sus alcances, beneficios y límites; como la difusión de buenas prácticas y experiencias concretas entre los distintos actores institucionales. Asimismo, requiere incorporar mecanismos permanentes de evaluación, seguimiento y monitoreo. De esta forma, se harán coherentes los objetivos de participación incorporados en el diseño general de las políticas sociales, con la valoración y capacidad de implementación de dichos objetivos, existentes al interior de las organizaciones responsables de aplicar efectivamente esas políticas.
9. La participación no debe ser concebida sólo como un recurso funcional a objetivos de gestión. Antes bien, debe ser promovida como un fin en sí mismo, que contribuye a la construcción de sujetos sociales empoderados y a la consolidación de una vida democrática vigorosa.

En la concreción efectiva de estos criterios en políticas sociales participativas, juega un rol central el desarrollo de un enfoque territorial. Esto implica, implementar estrategias de desarrollo en pequeños territorios con el concurso y la coordinación de los distintos actores sociales claves en ese contexto, es decir, las autoridades administrativas y demás actores locales, incluyendo a la sociedad civil y a los propios sectores pobres.

ANEXO 3. TIPOLOGÍA DE FORMATOS DE PARTICIPACIÓN VIRTUAL (BRITIHS COUNCIL)²³

- **Chat online sincrónico, moderado:** permite a sus usuarios dirigir preguntas a políticos o expertos, y a éstos darles respuesta, en una forma cercana a la conversación directa. Hay un moderador que selecciona cuáles de las preguntas se publican y se contestan.

- **Foro abierto, no moderado:** los usuarios pueden iniciar temas de debate o contribuir a los debates ya abiertos, de forma libre. Es una herramienta asíncrona.
- **Diálogo online moderado, con temática definida:** se suele emplear como parte de un ejercicio de planificación participativa, con el objetivo de recoger las sugerencias de los usuarios acerca de un determinado problema.
- **Encuesta online con temática definida:** aquí los usuarios expresan su valoración acerca de una lista de ítems, de manera que los resultados sirvan para orientar el discurso político.
- **Función de comentarios:** presente en los blogs y en otros soportes, ofrece la posibilidad de aportar el propio punto de vista, de manera abierta.
- **Simulación política:** herramienta de modelado de escenarios que permite jugar con una serie de variantes y observar sus consecuencias en el sistema. Es de utilidad para el empoderamiento, en tanto que provoca un aprendizaje sobre la toma de decisiones políticas.
- **Petición online:** permite la formulación de peticiones ciudadanas, de manera oficial, a través de Internet, por ejemplo, a un Parlamento.
- **Voto online:** a través del cual se eligen representantes o una determinada moción política.
- **Puntuación online:** permite expresar apoyo o rechazo a un asunto o proyecto determinado.
- **Diálogo directo vía email/formulario:** los usuarios comunican su opinión directamente a un político con o sin la ayuda de un formulario.
- **Canal offline:** se refiere a la incorporación de medios ajenos a Internet (fax, teléfono, actos presenciales...) en combinación con algunos de los aquí citados.
- **Edición comunitaria:** hoy en día, esta expresión equivale a decir wiki, la plataforma donde los ciudadanos pueden colaborar de forma activa para construir una posición conjunta.
- **Construcción de comunidades:** basadas en software social, sientan las bases para el establecimiento de redes sociales basadas en la comunidad de intereses.
- **Plataforma de campaña:** ofrece a la ciudadanía la oportunidad de propagar sus posiciones e iniciativas, y de atraer el apoyo hacia ellas.
- **Recogida digital de firmas:** permite el apoyo a una posición política definida, mediante la firma de una declaración.

²³ www.eadminblog.net

ANEXO 4. TRABAJAR LA PARTICIPACIÓN PASO A PASO²⁴

Según Ben Fleming, la participación no siempre conduce al fortalecimiento. Hace falta un entorno favorecedor que alimente las aspiraciones y los conocimientos de la gente para que en último término se produzca una potenciación. Algunas formas de conseguirlo son:

- No subestime a la gente. Proporciónese conocimientos para que puedan enfrentarse a la complejidad; no les proteja de ella.
- Divida cualquier tema en partes asequibles.
- Comience por las preocupaciones propias de la gente y por lo que les resulta relevante.
- No intente imponer sus ideas y soluciones al principio.
- Ayude a la gente a ampliar su percepción de las opciones disponibles y a clarificar las implicaciones de cada una de ellas.
- Apóyese en éxitos previos evidentes para desarrollar la confianza de los participantes.
- «Escalone» los conocimientos, la confianza y el compromiso con el proceso: ofrezca una gama de niveles progresivos de implicación y ayude a la gente a escalarlos.
- Siempre que sea posible, evite una solución completamente irreversible. Ponga en marcha un proceso reiterativo de aprendizaje, con pruebas y ensayos pequeños, rápidos y reversibles.
- Revise y amplíe continuamente a los miembros. ¿Cómo se integran en el proceso los grupos interesados que se van descubriendo?
- Ayude a la gente a entender los procesos decisorios complejos y lejanos que son ajenos a los poderes delegados en el proceso participativo, pero que afectan a sus resultados.
- Fomente nuevas relaciones y alianzas.
- Los planes deben tener sentido y estar dirigidos a la acción.
- Consiga conectar las aptitudes privadas de los diferentes grupos de intereses para cumplir sus obligaciones con la responsabilidad pública en el control de la implementación.
- Cree oportunidades para la reflexión y la evaluación.
- ¡Asegúrese de que la gente se divierte!

²⁴ www.scn.org/mpfc/modules/par-ints.htm

VISIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL DESDE UN DISTRITO DE MADRID

María Jesús Soler Martín

Jefa del Departamento de Servicios a la Ciudadanía del distrito de Puente de Vallecas
DTS Col. nº 1.477

RESUMEN

En el presente trabajo pretendo exclusivamente reflexionar sobre como percibo la exclusión vista desde la perspectiva de la Atención Social Primaria en un distrito del sureste de Madrid, con un gran número de realojamientos y unos niveles socioeconómicos bajos, entendiendo que hay que descartar una única lectura de la exclusión social que solamente pone el énfasis en algunos colectivos, frecuentemente, el compuesto por varones, adultos, sin hogar.

PALABRAS CLAVE

Exclusión. Servicios Sociales. Atención Social Primaria

INTRODUCCIÓN

La lucha contra la exclusión social afecta, sin duda, a todos los estamentos sociales, sin embargo, hay que subrayar que el papel de los municipios y dentro de ellos los Servicios Sociales, tanto de Atención Social Primaria como especializados, es clave. Por este motivo me ha parecido una buena iniciativa incorporar a un monográfico como este experiencias y aportaciones de diferentes municipios de nuestra Comunidad, sin olvidar naturalmente el papel planificador y reorientador de las Comunidades Autónomas con respeto, obviamente, de la autonomía municipal.

Por otra parte, el papel de la iniciativa social, en este tema como en muchos otros, está también configurando la globalidad de las acciones dirigidas a la lucha contra la exclusión, con un papel de acicate y complementario de las políticas sociales públicas.

En nuestra Comunidad, la visión del municipio de Madrid llega a ser de obligado cumplimiento. Esta aportación se ha solicitado, como no podría ser de otra manera, a la Dirección General de Servicios Sociales y Dependencia del Ayuntamiento de Madrid.

En este contexto y como responsable técnica de los Servicios Sociales de un distrito, en concreto el de Puente de Vallecas, considero que mi participación en el monográfico, debe ser más de reflexión que de exposición de una experiencia, que podría ser repetitiva, dado que desde la Dirección General de Servicios Sociales, se planifican y cohesionan, tanto política como técnicamente, los diferentes programas a desarrollar por los Centros de Atención Social Primaria de los distritos de Madrid.

Las consideraciones que voy a exponer, no pretenden ser sino un debate abierto con los diferentes colegas que se animen a leerme, es decir no pretendo transmitir algo terminado, lo que me propongo es plantear un análisis sobre el tema, en el seno de la Atención Social Primaria.

ALGUNOS DATOS DEL DISTRITO PUENTE DE VALLECAS

A pesar de que este artículo no va a desarrollar una programación concreta, considero que toda reflexión sobre la práctica viene contextualizada y mediatizada por variables de espacio y tiempo.

En este sentido, el telón de fondo de mi reflexión es la experiencia de mi ejercicio profesional, una parte importante de ella en el distrito de Puente de Vallecas. Por este motivo, considero significativo realizar un cierto encuadre de la situación del distrito, sin el ánimo de ser exhaustiva sino, simplemente a través de unas cuantas pinceladas, perfilar una visión del mismo.

Es un distrito de Madrid que, como otros, en sus orígenes era un municipio independiente, que, sin embargo, está muy bien comunicado con el centro de Madrid, con una población de 241.907 habitantes (es decir un cuarto de millón). Es el distrito de menor renta per capita de la ciudad, con un índice de renta familiar disponible per cápita de 64,25 euros frente a los 100 euros de Madrid. Esta menor renta, a pesar de su posición geográfica, puede ser explicada por el gran volumen de vivienda pública, existiendo zonas -muy amplias todas ellas- de vivienda pública, por lo que junto a este índice (media) habría que considerar otras medidas de dispersión de la media, lo que nos llevaría a una mayor distancia, según barrios y zonas concretas de los barrios.

Estas características han provocado que en los últimos años se hayan contemplado diferentes Planes Especiales de Inversión, tanto por parte de la Comunidad, como por parte del Ayuntamiento.

En lo que afecta a la demanda de Servicios Sociales, los ciudadanos del distrito -en parte por su situación económica y en parte por su propia historia- han venido demandando Servicios Sociales para atender las situaciones de necesidad. Desde hace más de quince años hay cuatro Centros de Servicios Sociales¹. En otro orden de cosas, podemos decir que 1 de cada 5 familias madrileñas perceptoras de Renta Mínima de Integración son vecinas de Puente de Vallecas.

¹ Durante años la estructura de los Servicios Sociales del municipio de Madrid ha sido de un centro de Servicios Sociales por distrito, aunque en los últimos tiempos algunos distritos han empezado a disponer de su segundo Centro de Servicios Sociales incluso, en estos momentos, en alguno de ellos está previsto el tercero.

Es uno de los pocos distritos, más o menos periféricos de la ciudad, en el que cuando se instaló un albergue de personas sin hogar, no se produjo demasiada contestación por parte de los vecinos (aunque sí se solicitó información en los primeros momentos), porque Puente de Vallecas suele vivirse a sí mismo como un distrito en el que hay lazos solidarios entre vecinos.

El porcentaje de personas de origen extranjero -como en otras zonas de Madrid- va creciendo situándose por encima de la media de la capital. No obstante, y al menos de momento, este tema no es visto por la ciudadanía ni por los profesionales (sobre todo del ámbito educativo) como un problema tal y como aparece en otras zonas de la capital, en parte, porque muchas de las nacionalidades con mayor representación son las de América Latina, lo que hace que el idioma no sea una barrera y, en parte, porque en muchos de los colegios, existe una gran representación de otros colectivos considerados más marginales (como puede ser el colectivo gitano), por lo que se percibe a estos niños y niñas (sobre todo en las edades más pequeñas) como más disciplinados, con mejor actitud para el aprendizaje y, en cualquier caso, con menor nivel de absentismo (el número de menores absentistas con los que se trabajó el curso pasado en Puente de Vallecas fue de 900). Últimamente los profesionales sanitarios sí están teniendo una cierta percepción de la inmigración como factor de problema debido, sobre todo, a la saturación de la atención asistencial.

Hasta hace poco el colectivo de personas sin hogar no tenía un peso relevante dentro de la problemática distrital. Sin embargo, en los últimos tiempos aparece la preocupación de los vecinos por el uso de algunas zonas públicas del distrito por parte de personas con hábitos de consumo de tóxicos y/o personas sin hogar de origen extranjero, en muchos casos con el mismo tipo de problemas de consumos.

LA EXCLUSIÓN EN LOS BARRIOS

Cuando hablamos de personas en situación de exclusión, el colectivo que nos viene a la mente, como decíamos, es el de personas sin hogar, sin embargo la exclusión social puede producirse y de hecho se produce en familias no consideradas dentro de este colectivo, es más, la exclusión que se “hereda generacionalmente” y se “aprende” y refuerza en el contexto familiar, se produce precisamente en las barriadas de las grandes ciudades. No obstante, no cabe la menor duda de que las personas que viven y duermen en la calle en el centro de la ciudad, representan a los escalones de la sociedad con más bajo poder adquisitivo; históricamente, además, esta situación ha ido unida a otro tipo de carencias y dificultades personales y en el propio proceso de socialización.

Incluso en lo que afecta a este colectivo, las personas nacen en el contexto de una familia -un hogar- con mayor o menor nivel de integración y es posteriormente, por diferentes causas, como podría ser el hecho de ser consumidor habitual de alcohol, problemáticas de salud mental, situaciones de paro mantenidas en el tiempo y desahucios de la vivienda familiar, gran agresividad intrafamiliar, etc., las que producen la pérdida de una referencia familiar y de un ámbito relacional-vecinal.

En este tipo de situaciones, en los barrios han ido quedando referentes familiares aunque a veces existan lazos muy débiles, que hay que intentar recuperar y/o reforzar. Sin embargo, la mayor parte del trabajo se viene haciendo en los servicios especializados para personas sin hogar, aunque, como decíamos, una parte imprescindible es necesario realizarla en los contextos expulsógenos (permítaseme la palabreja), es decir en los lugares de procedencia, recobrando sentimientos de pertenencia social.

Pero además, la exclusión que se vive en los barrios, tiene que ver no tanto con las personas que ya han perdido sus vínculos familiares, sino con familias que incluso, a veces, mantienen una gran cohesión interna entre sus miembros, pero que no consiguen establecer relaciones sociales positivas con su entorno, que no son capaces por sí mismas de resolver los problemas cotidianos y que no consiguen más que las migajas del pastel social, es decir, no comparten con el resto de la población derechos y obligaciones.

Entender la exclusión como algo estructural en nuestras comunidades y, por lo tanto, como una parte inseparable de nuestras sociedades, no debe suponer en ningún caso una actitud de consentimiento, de complicidad con las situaciones de exclusión. Nuestras sociedades no pueden sucumbir a la dejación social. Alguien dijo aquello de “siempre habrá ricos y pobres”. A pesar de lo simplista de este axioma, creo que de no producirse cambios sustanciales en nuestras formas sociales, la exclusión va a tener que seguir formando parte de nuestra sociedad y, por lo tanto, de las Agendas de los representantes políticos por mucho tiempo, para resolver, cuando sea posible y paliar cuando no lo sea, los efectos de situaciones que no son permisibles ni ética ni estéticamente. Es por este motivo que es imprescindible que los técnicos reflexionemos y realicemos aportaciones exitosas, o al menos propuestas técnicas de mejora.

La consecución de ciudades y barrios inclusivos, como lo es el *mainstreaming* de género, o la tensión necesaria para procurar un medio ambiente saludable, van a marcar diferencias de buena gobernanza entre los gestores políticos.

Este tipo de acciones son imprescindibles para la consecución de nuevos escenarios más acordes con valores y principios compartidos por nuestra sociedad, acciones que se adelantan o corrigen desigualdades, injusticias, abusos u otras de consecuencias palpables y negativas para la consecución de una mejor calidad de vida.

LAS DISTINTAS CARAS DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

En nuestros barrios observamos personas que, de una manera artificial, hemos considerado pertenecientes a diversas “categorías” marginales, pero que además, reúnen condiciones que determinan el que puedan ser consideradas como colectivos con necesidades específicas que precisan de la intervención pública para remover los obstáculos, tal y como marca la Constitución. Nos estamos refiriendo a mujeres, niños y niñas, ancianos, discapacitados, etc.

Una de las primeras características de estos sectores excluidos, es que desde la atención a los colectivos en general, se tiene una cierta actitud de rechazo o “excluyente” hacia esos sectores. Por ejemplo, en la atención a mujeres víctimas de violencia de género nos encontramos con actitudes que han llevado incluso a la expulsión de equipamientos previstos para su alojamiento, a pesar de existir órdenes de alejamiento de su domicilio; como consecuencia, han de volver al lugar donde fueron víctimas de la violencia machista o a un alojamiento para personas sin hogar, completamente inadecuado a la situación de la mujer. En cualquier caso, desde los profesionales que desarrollan programas dirigidos de forma específica a las mujeres, se ha llegado a detectar un cierto “alejamiento” o “huida” de aquellas mujeres (víctimas o no) a las que se estigmatiza con otros “apellidos”, que no siempre son el de “marginada”, pero que obtienen este efecto (drogodependiente, enferma mental, conflictiva...), es decir mujeres consideradas como de segunda o tercera categoría que “desdoran” las “políticas de igualdad”, previstas exclusivamente para las mujeres de clase media o alta.

Los niños y las niñas en situación de exclusión también requieren de una mirada especial. La apariencia de la exclusión, como hemos repetido, del adulto varón, con indicios de consumo de tóxicos, unido muchas veces a una situación de calle, no es sino una más de las formas en que se presenta la exclusión.

Cuando pensamos en los niños y las niñas en situación de exclusión nos suele venir a la mente otro tipo de adjetivos alternativos: “niños pobres” cuando ponemos el énfasis en algo ajeno al propio niño, o “niños delincuentes” cuando lo que

hacemos es culpabilizar y poner el acento en características quizás sociológicas que se suponen inherentes la niño (más que a la niña, a la que normalmente no se la considera de esta manera). Además, y según ámbitos de intervención profesional, solemos utilizar denominaciones y eufemismos para describir estas situaciones: “menores desfavorecidos”, “niños dañados”, etc.

En todos estos casos nos encontramos con niños y niñas que al nacer, ya heredan parte de las situaciones de exclusión de sus progenitores (no siempre mantienen la condición de padres).

La representación estadística de estos niños y niñas no puede ser considerada realmente significativa. Sin embargo, en las zonas de los barrios donde se producen la mayor parte de los realojamientos, esta representación llega pesar de forma decisiva en el medio en que se relacionan todos los niños y niñas (colegio y barrio), produciendo cierta alarma social.

Por este motivo se acaba produciendo un medio ambiente hostil para todos, y el niño o niña que en otro contexto podría ser objeto de “compasión”, en estos contextos genera un importante grado de agresividad en el medio. De esta manera, el estigma de nacimiento se acrecienta en las múltiples interacciones sociales.

¿De qué manera las instituciones palián esta situación de exclusión? Creo que no se sorprenderá nadie si pongo de manifiesto que el papel que cumplen los centros escolares, a pesar incluso de los buenos profesionales de la educación, no es el de corregir esas situaciones de partida (la exclusión por nacimiento), sino que lejos de eso, son otro elemento más que colabora en radicalizar la misma.

La escuela como institución, no sólo no se adecua a las personas (en este caso, menores de edad), sino que excluye de forma agresiva a estos menores, retroalimentando la desconfianza y el desinterés de los menores en dichas instituciones. Y esto lo hace a través de tres conceptos básicos: el fracaso escolar (estos alumnos no pueden promocionar), el absentismo escolar (con la complicidad de todos los agentes intervinientes) y la expulsión sistemática y legalizada de los centros, expulsiones que se superponen unas a otras a lo largo de todo el curso, posibilitando esa imagen clara definitoria de la exclusión, de alumnos fuera de la valla del colegio, provocando y llamando la atención a la comunidad escolar, pero fuera de ella.

Muchos docentes ya han tirado la toalla y en cualquier caso, nuestros representantes no plantean alternativas a estos problemas, a los que habría que dar mejor respuesta que “hacer como que no existen”.

Por su parte, la red de protección a la infancia se siente desbordada, por el nivel de daño que ya tienen los menores y por la falta de actitud inclusiva que tienen otras instituciones, lo que unido (desde otro punto de vista) a lo poco exitosas que son las actuaciones y la poca relevancia social que tiene invertir en estos problemas, la hace bastante poco eficaz en la protección, tal y como se marca como objetivo jurídico y técnico.

Entre las múltiples caras de la exclusión, no quiero dejar de visualizar la de las personas sin hogar. Por una parte, el trabajo de los servicios especializados en este colectivo ha venido siendo, en principio, facilitar unas condiciones mínimas de estabilidad física -techo y comida- y, en paralelo, realizar un trabajo de acompañamiento social que tuviera como objetivo la recuperación de una autoimagen más positiva y que impidiera el peligro de mantener de manera continuada un cierto estatus de persona “asistida”, no autónoma para resolver sus propios problemas. En los barrios, como decía, con este colectivo se ha venido trabajando la recuperación de lazos y sentimientos de pertenencia y el mantenimiento de los mismos, siempre que fuera posible.

Otro sector excluido lo forman las personas de origen extranjero, sin redes familiares ni personales en el territorio, muchas veces, con el mantenimiento de un empadronamiento ficticio, cuya situación de exclusión únicamente se hace evidente cuando utilizan espacios públicos, de forma que se enciende cierta alarma social entre los demás vecinos del barrio que vienen realizando un uso diferente de esos mismos espacios.

Por último, hay que considerar aquellas situaciones que en sí mismas dificultan la integración real -personas con discapacidades físicas o psíquicas- por lo que precisan actuaciones para posibilitar mayor autonomía, pero que, además, cuando se encuentran insertas en familias de las mal llamadas “multiproblemáticas” (¿no sería más adecuado a la situación, en muchos casos, considerarlas “multiexcluidas”?) o con lazos familiares muy débiles o inexistentes, evidencian necesidades que no afectan sólo al plano de la dependencia, sino también al de la exclusión.

EL PAPEL DEL TRABAJADOR SOCIAL DE ZONA

En estos contextos, el Trabajador Social de zona no puede realizar una intervención de acompañamiento social individuo a individuo, ni siquiera puede hacerlo grupo a grupo, es imprescindible romper con un tipo de atención únicamente centrada en la relación individualizada y potenciar la construcción de contextos relacionales y de contacto personal positivo, ayudando a entretejer vínculos posibilitadores de un aumento del bienestar.

Es necesario desarrollar nuevas estrategias que contemplen un trabajo en red, entendido en clave de mayor cercanía, muy pegado al vecindario, visualizando las redes informales de apoyo, así como el equipo de los profesionales que trabajan en una misma zona y con una misma población.

Las potencialidades de estas personas, tanto de manera individual como grupal, son a veces muy difíciles de visualizar, sin embargo, sabemos que como personas que son poseen grandes capacidades, que a veces no han aparecido y a veces no han sido reconocidas y auto-reconocidas como tales. La mayor parte de los esfuerzos de los profesionales deben ir dirigidos a desarrollar esas potencialidades que todas las personas, por el hecho de serlo, tenemos.

Otro de los temas primordiales a trabajar, en estos contextos, por los trabajadores sociales de zona, va a tener que ver con facilitar la convivencia vecinal, la simetría en las relaciones vecinales y el respeto mutuo.

Sin olvidar la necesidad de actuar como “catalizador” que facilita la elaboración de estrategias para la resolución de los problemas por parte de las personas en situación de exclusión.

En mayor o menor medida, en todos los barrios y ciudades existen personas en situación de exclusión. Un aspecto importante de la atención a estas personas -no el único- debe realizarse por parte de los trabajadores sociales de los Centros de Servicios Sociales, es por este motivo por el que a muchas compañeras/os nos contraría observar como estos profesionales dedican la parte más importante de su tiempo y energía a un tipo de atención que normalmente les viene dado, y que no es útil ni siquiera para una gestión ágil y adecuada de normativa, recursos y prestaciones, pero sobre todo, no incide de la manera que podría esperarse en las situaciones de exclusión.

Hoja de suscripción

TRABAJO SOCIAL HOY y MONOGRÁFICO REVISTA 2008



NOMBRE (persona y/o entidad)

DIRECCIÓN

LOCALIDAD

PROVINCIA

CÓDIGO POSTAL

TELÉFONO

FECHA

OBSERVACIONES

COSTE DE SUSCRIPCIÓN A LA REVISTA

Incluye 3 números cuatrimestrales + 2 Monográficos semestrales + 1 Índice Temático

Organismos y particulares: 41,60 €

Colegiados de otros Colegios: 27,56 € *Enviar copia del carnet de colegiado.*

Estudiantes: 19,76 € *Enviar copia carnet de estudiante*

FORMA DE PAGO

Transferencia bancaria a la cuenta del Banco Popular

■ Español, Sucursal 0001
(Of. Principal) de la C/Alcalá, 26. 28014 Madrid.

c.c.c. 0075-0001-88-060/64400/12

ENVIAR ESTE BOLETÍN, así como copia de la transferencia bancaria (en caso haber elegido esta forma de pago) a la siguiente dirección:

COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE MADRID
C/ Gran Vía, 16, 6 Izda. 28013 Madrid

O por Fax al 91 522 23 80

FIRMA DEL SUSCRIPTOR

PAUTAS GENERALES PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS EN LA REVISTA TRABAJO SOCIAL HOY

1. Las páginas de la revista TRABAJO SOCIAL HOY, están **abiertas a todas las colaboraciones**: trabajos de reflexión, recopilaciones teóricas, experiencias prácticas, investigaciones, artículos (informativos, orientativos, ensayos), etc. que traten sobre Trabajo Social, Política Social o Servicios Sociales.
2. **Los artículos o trabajos deberán presentarse** en formato papel acompañado de disquete o en formato electrónico, **microsoft word o word perfect 6.0** e incluirán, en un documento aparte, los datos básicos del autor/es; nombre y apellidos, dirección, teléfono, e-mail, profesión, lugar de trabajo y puesto que ocupa; así como el número de colegiado.
Si el trabajo está realizado por varios autores, deberá indicarse el nombre del coordinador del grupo y el teléfono de contacto. El e-mail podrá publicarse si el autor lo expresa.
3. **La extensión de los artículos** no deberá superar las 20 páginas, mecanografiadas a doble espacio y con letra tamaño 12. Cada artículo deberá incluir unas palabras clave (entre 3 y 6) para realizar el índice anual y un resumen introductorio de 5 ó 10 líneas. En el caso de los trabajos de reflexión el número de páginas será de cinco, con las mismas características.
4. Los trabajos deberán remitirse por correo, a la **redacción de TRABAJO SOCIAL HOY, c/ Gran Vía 16-6º 28013 Madrid, o por e-mail a la dirección: publicaciones@comtrabajosocial.com**
5. **Los cuadros, tablas, figuras y mapas** deberán presentarse en documento/hoja aparte, debidamente elaboradas e indicando su lugar en el artículo.
6. Las anotaciones y referencias bibliográficas irán incluidas al final del texto y deberán ajustarse a algún criterio o normativa aceptado internacionalmente. En todo caso deberá incluir: APELLIDOS e inicial/es del nombre del autor/es, "Título del libro", nombre de la Editorial, ciudad o país donde se edita y año de la edición. En el caso de revistas: APELLIDOS e inicial del nombre del autor, "Título del artículo", nombre de la revista, mes, año y número de la misma y -páginas- que contienen dicho artículo. Las ponencias de Congresos y otros tipos de documentos, deberán estar debidamente referenciados para su posible localización por los lectores.

De igual manera, las ilustraciones que se consideren incluir en un artículo deberán estar referenciadas correctamente (mínimo: Autor y fecha).
7. **Cuando se citen** en un trabajo organismos o entidades mediante siglas, deberá aparecer el nombre completo la primera vez que se mencione en el texto.
8. **El firmante del artículo** responde de que éste no ha sido publicado ni enviado a otra revista para su publicación. Si se tratase de un artículo publicado, esta circunstancia se hará constar en el trabajo y se remitirá acompañado de la autorización de la entidad correspondiente para su posible reproducción en TRABAJO SOCIAL HOY.
9. **El Consejo Asesor** se reserva el derecho de rechazar los originales que no juzgue apropiados, así como de proponer al autor modificaciones y cambios de los mismos cuando lo considere necesario.
10. El Consejo Asesor de la Revista TRABAJO SOCIAL HOY y el Colegio de Diplomados en Trabajo Social de Madrid **no se hace responsable de las opiniones y valoraciones que realicen los autores cuyos trabajos son publicados.**

SERVICIOS DEL COLEGIO

SECRETARÍA

Atención Personal y Telefónica:

Lunes a Jueves de 9.00 a 14.00 y de 16.00 a 18.30 h.

Martes de 9.00 a 18.30 h. ininterrumpidamente

SERVICIO DOCUMENTACIÓN

Lunes/Miércoles/Jueves de 9.00 a 14.00 y de 16.00 a 18.30 h.

Martes de 9.00 a 18.30 h.

Previa cita

ASESORIA JURÍDICA

Previa petición de hora

SALA DE REUNIONES

Previa solicitud en la Secretaría del Colegio

