

**POLÍTICAS SOCIALES, MODELOS DE
INTERVENCIÓN Y ESTADO DE
BIENESTAR**

**COMPILADOR
JOSÉ CARLOS MILLÁN CALENTI**

L

Reservado todos los derechos.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Primera edición 2005

© Consellería de Asuntos Sociais, Emprego e Relacións Laborais. Dirección Xeral de Servicios Comunitarios e Inclusión Social

Edita: Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias

ISBN:84-934208-1-6

Depósito Legal:

Imprime: Gráficas Garabal

A Coruña, 2005.

RELACIÓN DE AUTORES:

Caballero Gómez, Juan.
Director Técnico del Instituto Municipal de Desarrollo Económico y Empleo de Córdoba.

Estivill Pascual, Jordi,
Director do Gabinet d'Estudis Socials. Barcelona.

Fernández López, Xurxo.
Jefe de Diseño del Grupo Correo. Santiago de Compostela.

Hernández Rodríguez, Gerardo.
Profesor Titular de Sociología. Universidad de A Coruña.

Jover Torregrosa, Daniel
Director de formación del Equipo Promocions. Barcelona.

López García, M^a Luisa.
Diplomada en Trabajo Social. Jefa Servicio Prestaciones de la Consellería de Asuntos Sociales, Empleo y Relaciones Laborales. Delegación de Orense

Martínez Vázquez, Ana.
Socióloga. Investigadora y asesora sociológica en las Asociaciones de Síndrome de Down.

Millán Calenti, José Carlos.
Catedrático de Gerontología (EU). Facultad de Ciencias de la Salud. Universidad de A Coruña.

Miralles Massanés, Josep.
Profesor de Sociología de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas ESADE.

Muguerza Martínez, M^a Elena.
Diplomada en Trabajo Social. Consellería de Asuntos Sociales, Empleo y Relaciones Laborales. Delegación de Orense.

Red Vega, Natividad De La.
Catedrática de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de la Universidad de Valladolid.

Ripoll Spiteri, Antonio.
Jefe del Servicio de Planificación y Evaluación de la Secretaría Autónoma de Acción Social de la Consejería de Trabajo y Política Social de la Región de Murcia.

Rodríguez Durán, Xosé Manuel. *Jefe de Programas de la TVG. Santiago de Compostela.*

Varela Castro, Eduarda.
Jefa del Servicio de Cooperación con las Corporaciones Locales. Xunta de Galicia

Villarejo Gil, Juan.
Fundación Tomillo. Madrid.

Tratamiento Informático y Maquetación:

Canzobre Sánchez, Fernando. *Ingeniero en Informática. PGIS-UDC.*

Ferreiro Prado, M^a Macarena. *Administrativa PGIS.UDC.*

Revisores:

Maseda Rodríguez, Ana Belén. *PGIS. UDC*

Millán Calenti, José Carlos.- *Catedrático de Gerontología (EU). Facultad de Ciencias de la Salud. Universidad de A Coruña.*

Rodríguez Barrio, Miguel.- *Licenciado en Ciencias Económicas. Santiago de Compostela.*

Vila Taboada, Marta.- *Técnico PGIS. UDC*

Portada y Contraportada:

Alvariño Hermida, Diana,
Técnico Especialista en Artes Gráficas

López Lestayó, M^a del Carmen. *Técnica Especialista en Informática. PGIS. UDC*

Parada Robles, Miriam.
Técnica Especialista en Informática. PGIS UDC

PRÓLOGO

Desde que en el año 2001 la Xunta de Galicia convenía con la Universidad de A Coruña la realización de diferentes acciones dentro del I Plan Gallego de Inclusión Social 2001-2006, desde esta Universidad hemos organizado diferentes eventos de carácter formativo y/o informativo a modo de Jornadas distribuidas por las cuatro provincias gallegas, a fin de sensibilizar a la sociedad, sobre la problemática de estudio.

El resultado de dichas actividades puede verse materializado en las diferentes monografías publicadas hasta el momento, siendo la que lector tiene en sus manos la correspondiente al año 2005.

Esta edición recoge las diferentes impresiones de distintos profesionales del sector, articuladas en doce temas que abarcan desde las Políticas Sociales en Europa, un análisis de la situación actual, hasta el trato de la exclusión en los medios de comunicación o la intervención social según las demandas actuales. A lo largo de los temas desarrollados podremos conocer diferentes experiencias llevadas a cabo en otras autonomías, para finalizar con dos temas, uno referido al Síndrome de Down y otro al Estado de Bienestar y sus perspectivas de futuro.

Espero y deseo que los contenidos de esta monografía contribuyan a ampliar las fuentes de información con que contamos los interesados en todo lo referido al fenómeno exclusión/inclusión, a la vez que nos permita, ya que ese es uno de nuestros objetivos principales, sensibilizar a la sociedad acerca de la necesidad de destinar recursos económicos y humanos para conseguir una sociedad más justa en donde no sea necesario hablar de exclusión, porque hemos logrado un estado de bienestar suficiente.

*José C. Millán Calenti
Director Convenio*

TABLA DE CONTENIDOS

Las Políticas Sociales en la Unión Europea	10
Pórtico Fluvial	10
Un riachuelo de montaña encajonado hasta 1974.....	12
Crisis del 73 y ampliación de la política sociolaboral comunitaria	17
Un bienio pletórico: 1988-1989	23
Iniciativas y debates sociales en los noventa	42
Ser fuertes para ser generosos: hacia el futuro	86
Calidad y acceso a los servicios sociales.....	100
Competencias y Principios.....	100
Plan Concertado	104
Modelos	106
Procesos de exclusión e integración territorial.....	110
Introducción conceptual	110
Una aproximación territorial	113
Recordando las políticas sociales.....	117
Importancia de lo local	120
Aportaciones del desarrollo local	122
Oportunidades de actuación desde el ámbito local	127
Reflexionando desde la perspectiva profesional del trabajador social	131
La exclusión social en la prensa escrita	136
Breve reseña histórica	136

Situación actual	141
Conclusiones	144
El tratamiento de la exclusión social en los medios audiovisuales.....	146
Introducción	146
Argumentos informativos	147
Comentarios	148
Final.....	152
Intervención social y demandas emergentes	154
El escenario de la intervención social.....	158
Las dimensiones de la intervención profesional.	160
La globalización económica y las nuevas exigencias de intervención social	161
La investigación como horizonte desde el ejercicio profesional.....	163
El avance de la intervención social a través del ejercicio profesional práctico.....	164
El perfil profesional de la intervención social.....	165
Intervención social, demandas emergentes y nuevos paradigmas	169
La inserción social y laboral: una oportunidad para el trabajo en red.....	174
Presentación: la fuerza de las metáforas.....	175
Mutaciones de la realidad social y de las formas de intervenir.....	179
Importancia de la educación transformadora y de la coherencia como actitud en proyectos de inserción	196

La Polisemia en los significados de la Inserción.....	210
El sentido cooperativo e innovador del trabajo en red	226
Intervención integral en una zona urbana deprimida: Proyecto Urban Ribera de Córdoba.....	234
Introducción	234
Crecimiento económico y desarrollo económico local. ...	235
Desarrollo local y sistema urbano.....	237
El proyecto Urban Ribera.....	239
Programa experimental de acompañamiento para la inclusión social	258
Antecedentes.....	258
El programa experimental de acompañamiento para la inclusión social.....	262
Algunos datos del programa	272
Valoración del programa. Perspectivas	279
Centro integrado de formación y empleo: una experiencia en el sur de Madrid.....	286
El paisaje	286
Modelo de centro integrado de formación y empleo propuesto por la Fundación Tomillo.....	303
Síndrome de Down, asociacionismo y medios de comunicación	325
El síndrome de Down en el contexto social.	325
Naturaleza de las asociaciones de Síndrome de Down..	333
Por qué constituirse en una asociación.	336

Actuaciones de las asociaciones.	338
Los medios de comunicación.....	340
Los medios de comunicación, las asociaciones y ONGs	342
El estado de bienestar, debates y perspectivas	347
¿Crisis del Estado de Bienestar? El Estado Social de Derecho, Estado de Justicia y Estado de Bienestar	347
Aprender de la historia: el estado de bienestar y sus realizaciones en el siglo XX.....	354
¿Está en crisis el estado de bienestar? ¿Por qué?	365
Las críticas al estado de bienestar desde los movimientos por otra globalización.....	371
El estado de bienestar, ¿para qué?.....	374
El estado de bienestar: transformación del estado y transformación de la sociedad.....	383
Conclusiones	393
Bibliografía General	397

Las Políticas Sociales en la Unión Europea

Jordi Estivill Pascual. Director do Gabinet d'Estudis Socials. Barcelona.

Pórtico Fluvial

Las políticas sociales diseñadas y desarrolladas a escala europea son como un río. Nacen en manantiales lejanos, de poco caudal, bajan encajonados entre montañas y en determinados períodos sus caudales aumentan y el originario riachuelo se transforma en río abundante. Pero en otros momentos de sequía, las aguas parecen desaparecer bajo la tierra para volver a emerger más adelante. La dirección del río es potencialmente clara: debería desembocar en los mares de las políticas sociales de los Estados Miembros, si bien a veces se desvía, tiene recodos y el estuario está lleno de laberintos intrincados.

El objetivo de este trabajo es dejarse llevar por este río, analizando su itinerario desde su inicio, pero insistiendo en los últimos años (Este trabajo tiene su origen en un encargo del Departamento de Bienestar Social de la Generalitat de Catalunya. Posteriormente fue publicada en el número 32 de la Revista Del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales "Derecho Social, Internacional y Comunitario" en el año 2001. Esta versión ha sido ampliamente revisada y actualizada para ser presentada en las VII Jornadas

Galegas sobre Inclusión Social desarrolladas en Santiago de Compostela el 8 y 9 de junio del 2005. Se intenta poner el acento en aquellas medidas más relacionadas con distintos colectivos (vejez, juventud, discapacitados, inmigrantes, pobreza/exclusión) y con los aspectos (mundo asociativo, protección social y rentas mínimas) que tienen los fondos estructurales de la Unión como el FEDER y el FEOGA (infraestructuras, medio ambiente, agricultura) y el FSE para el mercado de trabajo). No se trata de examinar las políticas sociales de los Estados que componen la Unión Europea sino las de ésta (La bibliografía dedicada a la política social europea en las diversas lenguas de los países de la Unión es ingente. Y ello sin contar con las propias publicaciones de las instancias europeas. Por dicho motivo, en este trabajo se ha optado por utilizar referencias explícitas en los diversos apartados en lugar de dar una lista imprecisa y necesariamente incompleta referida al conjunto de la política social europea. Se insiste en las notas del período 1988-2005). También se presupone que el lector conoce las instituciones y los mecanismos de la Europa Comunitaria. Última limitación: Dada la complejidad y la extensión de la política social de la Unión, uno no se podrá parar en los rincones del río ni en sus afluentes más marginales. Se trata de presentar su curso central y hasta cierto punto su irrigación en España.

Un riachuelo de montaña encajonado hasta 1974

Remontarse a las fuentes equivale en la Política Social Europea a hacer alusión al Tratado de Roma (1957). Este incluía una vaporosa declaración a favor del progreso social y la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y dos series de artículos. La primera concernía a la libre circulación de los trabajadores (arts. 48 a 51) y la segunda, denominada más concretamente política social (arts. 117 a 128), se limitaba a la recualificación y reinstalación de los trabajadores por medio de un Fondo Social Europeo (FSE). Entre las dos series había una diferencia fundamental, ya que los primeros artículos estaban sometidos al proceso de toma de decisiones comunitarias imperante en aquel momento (propuesta de la Comisión, consulta al Parlamento y al Comité Económico y Social y decisión final del Consejo bajo la forma de reglamento o directiva); mientras que los segundos, es decir, las disposiciones sobre el empleo, las condiciones de trabajo, la formación profesional y la Seguridad Social, sólo preveían la colaboración entre los Estados Miembros, y a la Comisión tan sólo se le otorgaba la función de promover estudios e informes y la organización de las consultas (art. 118).

Así pues, ya desde los inicios se establecía una regla de juego limitadora y no exenta de ambigüedades: la libre circulación era un asunto comunitario, el resto pertenecía a

la soberanía de los Estados. Éstos han defendido y continúan defendiendo encarecidamente dicha soberanía. Por este motivo se ha afirmado que no hay que pedir a la Unión Europea lo que no se está dispuesto a exigir de los Estados. También por ello, ante las presiones que reciben muy a menudo, los responsables de las instancias europeas recuerdan el hecho de que las grandes decisiones de la política social se toman en cada país.

Cabe recordar también que las primeras decisiones sociales en el ámbito europeo (Esto se produjo a través del Tratado de París de 1951 que creaba la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)) tuvieron un carácter compensatorio ante la reconversión que la siderurgia francesa tuvo que hacer como resultado de la negociación con el resto de países (especialmente Alemania). Así, la segunda lección que se puede extraer de este dubitativo nacimiento es que el río surge encajonado alrededor de las altas paredes de la política laboral y como resultado, relativamente residual, de las medidas industriales. Esto nos remite a la tercera lección. Los padres de la patria europea, acertados en suponer que la creación de un gran mercado establecería las bases de la paz y del crecimiento económico, creyeron firmemente que dicho crecimiento comportaría una mejora casi automática de las condiciones de vida. Para ellos, el edificio europeo debía construirse sobre unos cimientos económicos que permitirían levantar

las paredes del entendimiento político. El resto podría encontrarse en el desván. El campo social y aún menos el cultural no estaban contemplados en sus agendas.

Pero esta concepción, dominante en toda la Europa de la década de los sesenta, ha ido cambiando y ha aumentado la conciencia de que: 1) el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para la mejora de las condiciones sociales; 2) la integración monetaria, mercantil, financiera, no provoca necesariamente una aproximación de los sistemas sociales, y 3) las decisiones europeas de política económica también generan desigualdades entre los grupos sociales, los territorios y las generaciones.

En este sentido, y tal como se verá, la política social europea se ha debatido entre las orientaciones compensatorias y las subsidiarias, entre la armonización y la convergencia, entre la función de estímulo y la intervención decidida, entre la presión de los Estados y la legitimación de las instancias supra y subestatales.

Hasta 1974 no hubo grandes modificaciones. Crecimiento moderado de la población, aumento de su esperanza de vida y disminución del tiempo de vida activa, crecimiento de la escolarización obligatoria y entrada progresiva de las mujeres en el trabajo remunerado, pero sobre todo unos índices de paro bastante reducidos en cinco países (Benelux, Alemania y Francia) y que sólo eran

proporcionalmente más elevados en ciertas regiones y sobre todo en el Mezzogiorno italiano, sobre un trasfondo de expansión económica, del mercado de trabajo y de la protección social, circunstancias que no requerían una fuerte intervención supraestatal.

De 1961 a 1972 el Fondo Social, con un presupuesto de 470 millones de Unidades de Cuenta, cubrió las demandas provenientes mayoritariamente del gobierno italiano para la reinstalación de sus emigrantes y de Alemania para la reeducación profesional de los accidentados en el trabajo. Asimismo, en la Conferencia de la Cumbre de La Haya de 1969 y en la de París de 1972, ya se empezó a reconocer que la armonización del mercado de trabajo y de las políticas estatales no eran tan automáticas y que el funcionamiento del Fondo Social, a pesar de la reforma de 1971, tenía graves inconvenientes. En primer lugar, porque la intervención del FSE dependía de la importancia de los dispositivos y medios financieros de los Estados Miembros y favorecía más a unos que a otros. En segundo lugar porque, al funcionar como un mecanismo de compensación y sobre la base de operaciones elegibles, no se producía una alimentación del presupuesto comunitario y una concentración de las ayudas. Y en tercer lugar, porque su carácter retroactivo no le permitía afrontar la problemática del paro provocado por las reconversiones industriales y los

cambios rápidos de la tecnología, y menos aún anticiparse a ellos.

También en las décadas de los cincuenta y los sesenta, uno de los desafíos ratificados en el Tratado de Roma era intentar transformar los grandes movimientos migratorios intraestatales en una libre circulación de personas. Ya en el mes de agosto de 1961, un Reglamento y una Directiva del Consejo habían establecido las primeras medidas para la libre circulación de los trabajadores y sobre la entrada, ocupación y su permanencia y la de sus familias en el interior de la Comunidad. En marzo de 1964 y el 15 de octubre de 1968, estas disposiciones se completaron en el sentido de que cualquier ciudadano de cualquiera de los Estados Miembros tenía derecho a acceder y a ejercer una actividad asalariada de acuerdo con el mismo tratamiento que los trabajadores autóctonos. Debía tener las mismas prioridades de acceso al trabajo disponible, las mismas ventajas sociales, fiscales y de vivienda, recibir la misma asistencia en las oficinas de empleo y disfrutar de los mismos derechos sindicales. Asimismo, los miembros de la familia de alguien que trabajase en algún Estado miembro que no fuera el suyo tenían derecho a instalarse en él. La pareja y los hijos menores de 21 años tenían derecho a acceder al trabajo y los hijos debían ser admitidos en la educación general, profesional y ocupacional en las mismas condiciones que los nacidos en el Estado de acogida. Éste

debía facilitarles la entrada sin visado ni obligación equivalente, reconocerles el derecho de permanencia mediante un permiso que no podía serles retirado aunque el trabajador estuviera en paro o en situación de incapacidad laboral permanente. De esta forma se materializaba el principio de la libre circulación de personas, que completaba el de la circulación de mercancías y de capitales en la perspectiva de la creación de un gran mercado común.

Crisis del 73 y ampliación de la política sociolaboral comunitaria

En los inicios de los setenta las expectativas de expansión económica y del mercado de trabajo todavía eran buenas. Pero la crisis de 1973 rompe estas expectativas y aun cuando los Estados tardarán en reaccionar en sus respectivas políticas, en 1974 el Consejo del 21 de enero adopta el Programa de Acción Social, que marca un hito en la política social comunitaria. Ya que, por un lado, se reconoce que no puede desarrollarse una política social exclusivamente a escala de cada Estado en una Europa en curso de integración y, por otro lado, se intentan incorporar los contenidos sociales en la política general de la Comunidad, que se extiende claramente hacia el empleo y la mejora de las condiciones de vida y de trabajo.

Esto entroncaba con la reforma del Fondo Social de 1972 y con la creación del I Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, puesto en marcha el año 1975. En efecto,

aquella reforma estableció que los criterios para la financiación de las acciones no se escogerían en función de los Estados Miembros sino de objetivos comunitarios y a la cual podrían optar empresas y organismos privados.

Se dotaba al FSE con 440 millones de Unidades de Cuenta, los cuales debían ayudar a la formación profesional, al acceso a los puestos de trabajo, a la promoción del empleo en determinadas regiones y a facilitar el desplazamiento de los trabajadores. A lo largo de los años, y hasta 1983 en que tiene lugar una nueva reforma, el Consejo, que podía ampliar la intervención del Fondo, decidió abrirlo hacia la agricultura, el sector textil y la construcción y hacia colectivos específicos como los trabajadores emigrantes, los disminuidos, las mujeres, los parados y los jóvenes menores de 25 años en busca de empleo.

El paro se volvía estructural e incrementaba, aunque con diferencias entre los Estados. Las medidas coyunturales y descoordinadas no podían corregir los desequilibrios entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo. Las consecuencias de la crisis golpeaban duramente ciertos sectores, ciertas regiones y sobretodo determinadas categorías de trabajadores (de más edad, disminuidos) y especialmente los jóvenes. Éstos pasan a ser objeto de una atención especial a partir de 1976 para incrementar las plazas disponibles de los centros de formación y para

intentar resolver el paso de la escuela al trabajo. El Reino Unido e Italia son los principales beneficiarios de esta etapa que acaba en el año 1983 con motivo del desbordamiento del presupuesto comunitario provocado por las demandas de los Estados Miembros.

De 1983 a 1988, la atención del Fondo continuó dirigiéndose hacia los jóvenes menores de 25 años y hacia las regiones más desfavorecidas, tendencia, esta última, favorecida por la entrada de España y Portugal el año 1986. Por tanto, hasta este año, España no pudo disfrutar de este Fondo. Su complejidad técnica y administrativa y el hecho de no haber sabido escoger entre la asistencia coyuntural a determinadas categorías y una acción a largo plazo más estructural, así como el cambio de clima operado en las instancias europeas, llevaron a una nueva reforma en el año 1988.

Por otro lado, la crisis económica y social de 1973 hacía resurgir el tema de la pobreza. Si en las décadas anteriores la pobreza estaba ligada a la imagen del pacífico “clochard” que se refugiaba en los metros de París y a la acción caritativa y residual de determinadas entidades privadas, el panorama se modifica substancialmente en los setenta. Los procesos de empobrecimiento y marginación comienzan a afectar a colectivos hasta entonces ajenos al mercado de trabajo que además no permite entrar a los más débiles o los expulsa directamente, La disgregación urbana

en los centros históricos y en los suburbios surgidos a causa de las grandes migraciones anteriores genera otra representación social del fenómeno. La extensión y profundidad de la pobreza preocupan, y a intentar medirla y diagnosticarla es a lo que se dedica sobre todo el Primer Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza adoptado por el Consejo de Ministros el año 1975. Entre este año y 1980 se desarrolla este programa que moviliza pequeños proyectos pero que sobre todo genera un importante debate entre la definición y la extensión de la pobreza en cada país y a escala europea. El Consejo, en la sesión del 22 de julio de 1975, justo cuando comenzaba el Programa, adopta la ahora ya clásica definición: “se consideran pobres aquellas personas que disponen de ingresos inferiores a la mitad de los ingresos medios per cápita del país en el que viven”.

Gracias a la presión de la Presidencia irlandesa se vencen los obstáculos que marcan el intervalo entre el fin del Primer Programa, 1980, y el inicio del Segundo, en 1985. Precisamente, en la sesión del Consejo del 19 de diciembre de 1984 se adopta la segunda definición de pobreza, que se concretaba de esta manera: “se entiende por personas pobres las familias y grupos de personas cuyos recursos materiales, culturales y sociales son tan escasos que se ven excluidos de las formas de vida mínimamente aceptables en el Estado miembro en el que viven”.

Tal como se ha explicado en otras ocasiones, la primera definición, que proviene de la larga tradición británica, conduce al concepto de pobreza relativa. Tiene el valor de ser medible, cuantificable, comparable territorialmente y remite a la distribución de las rentas. Pero determina mejor la desigualdad de ingresos que las situaciones reales de pobreza, no permite distinguir la precariedad extrema y se aplica más difícilmente en las economías agrarias, en las zonas más rurales y/o donde la economía subterránea y el intercambio no monetario son importantes (Esto se puso especialmente de relieve en la investigación sobre la pobreza en Galicia, en que hubo de adaptar las metodologías comparativas europeas a aquella sociedad más rural. Véase GES “Informe sobre a Pobreza en Galicia”. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela. 1995 (376 páginas)). Además, no incluye otros aspectos más sociales, culturales o políticos que la creciente pluridimensionalidad de la precariedad han puesto de relieve.

La segunda definición continúa poniendo el acento en la falta de recursos, pero amplía el contenido y reconoce asimismo el hecho de que la pobreza puede afectar a familias y grupos. Pero dificulta la cuantificación y la comparabilidad cuando habla de las “formas de vida mínimamente aceptables”. Ya que, ¿qué quiere decir mínimamente aceptable?; ¿Cómo se determinan estos mínimos y por parte de quién?; ¿Y la cuestión de las formas de vida, cuándo se

sabe que son tan variables entre países y que existe, en cierta manera, una cultura específica de la pobreza que adopta comportamientos difícilmente estandarizables? Por otro lado, esta segunda definición comienza a introducir la pobreza como una forma de exclusión (Fue René Lenoir quien en su libro "les Exclús" (Ed. Du Senil. París 1974) inició la popularización de esta noción en Francia. Véase a este propósito Estivill. J. "Panorama de la lucha contra la exclusión. Conceptos y estrategias". OIT/STEP. Ginebra 2003).

Estas distinciones pueden parecer terminológicas pero, no obstante, tienen consecuencias en las directrices europeas y en los programas que de ellas se derivan. Así, en la década de los años setenta, el interés se centraba en la pobreza y la marginación (Término usado en la literatura inglesa que no se introduce en la latina hasta los setenta, como explica B. Vicente en AAVV. "Les marginaux et les exclus dans l'histoire" Cahiers Jussien. UGE. París 1979 (páginas 7 y8)). Noción que, por otro lado, eran ampliamente discutidas conceptual y metodológicamente. El Primer Programa fue una consecuencia y se llenó de contenido con estos debates. Mientras que el Segundo, al ser formulado en términos de acción específica de lucha contra la pobreza, insistía sobre las intervenciones dirigidas a determinados colectivos (Para un balance del II Programa véase el número monográfico de la revista Politiques Sociales nº 1-2 publicado en Bruselas en

1992 bajo el título “Pauvretés et marginalisations. Mêmes problémes, mêmes combats”). Hacia el final de este segundo programa, en 1988, la Comisión publica un documento en el que se mencionan la exclusión social, la marginación y las nuevas formas de pobreza (Este último término generó bastantes reticencias, pero no por ello dejó de tener un cierto eco. Room, G. “New Poverty in the European Community” Mac Millan. Londres, 1990 y en nuestro país Candel, F. “La nueva pobreza”. Ed 62. Barcelona 1988). En el mes de septiembre de 1989 ya es el Consejo de Ministros quien adopta un texto que da carácter oficial a la expresión exclusión social. La cual tiene una matriz más latina y más concretamente francesa (Para una crítica de la noción de exclusión véase Messu, M. “Dérégulation et régulations sociales. Contribution á l’analyse sociologique des politiques sociales”. CREDOC. París 1993 y Castel, R. “Les pièges de l’exclusion”. Rev. Lien Social et Politique nº 34. Montreal. 1995 (páginas 13 a 21)).

Un bienio pletórico: 1988-1989

Si bien hay momentos en que las aguas de la política social parecen estancarse, hay otros en los que se aceleran. No es arriesgado sostener que este es el caso del bienio 1988-1989. Un año antes, el Consejo había firmado el Acta Única Europea. El Título quinto precisa las condiciones de la cohesión económica y social, palabras clave a partir de

aquel momento. El artículo 130^a dice claramente que la Comunidad “con ánimo de promover un desarrollo armónico, desarrolla y continúa su acción a fin de reforzar su cohesión económica y social”, añadiendo que “persigue reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de los menos favorecidos”. Los otros artículos explicitan que los Estados Miembros coordinan sus políticas económicas para obtener los objetivos mencionados y que la Comunidad sostiene esta acción a través de sus fondos estructurales – FEOGA (agrícola), FSE (social), FEDER (regional).

La firma del Acta Única Europea se situaba en la perspectiva de la integración económica del mercado interno y en un contexto más favorable a la toma de decisiones comunitarias que iban más allá del mercado único. El Reaganismo y su versión fuerte europea, el Thatcherismo, habían perdido parte de su empuje inicial. El eje francoalemán funcionaba bastante bien. En la Europa periférica, las opciones de centroizquierda se afirmaban. España y Portugal habían entrado sin demasiadas dificultades y aportaban dosis renovadas de “europeísmo”. Los sindicatos, derrotados en Gran Bretaña, se coordinaban mejor en la CES (Confederación Europea de Sindicatos) y para los empresarios quedaban lejos los conflictos de la crisis de los setenta. La relación de fuerzas en el Parlamento Europeo también era favorable. Algunas de las iniciativas impulsadas por la Comisión fueron firmemente apoyadas por

el Parlamento y posteriormente aprobadas por el Consejo. A algunas de ellas, el Comité Económico y Social también les dio un decidido soporte.

Hacia la formulación de unos Derechos Sociales

Una de las metas más significativas de la aceleración que se produce en el bienio es la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales, adoptada por el Consejo Europeo de Estrasburgo el 8 y 9 de diciembre de 1989. Hacía tiempo que se pedía que la Comunidad definiera algún tipo de Carta Constitucional. No dejaba de ser chocante que el Consejo de Europa tuviera una Declaración de Derechos y que la convirtiese en una garantía de entrada y que, en cambio, la hasta entonces Comunidad Europea no la tuviera. Rápidamente apareció la clara oposición del gobierno Thatcher a dar pasos en este sentido. Y, por tanto, la Carta de los Derechos Sociales quedó limitada a la enumeración de unos derechos y a unas precisiones concernientes a la participación de los trabajadores. Por lo que respecta a los primeros, se establecieron: la libre circulación, el empleo y una remuneración justa, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, la protección social, la libertad de asociación y de negociación colectiva, la formación profesional, la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, la protección infantil, de adolescentes, de ancianos y disminuidos.

Sin embargo, el adelanto fue más importante en los derechos de participación de los trabajadores. En dos sentidos: uno, el de la información, consulta y participación en las decisiones empresariales y, dos, el de la participación financiera de los asalariados en el capital y/o en los resultados. De acuerdo con la Carta Social, estos derechos han de ser desarrollados teniendo en cuenta las prácticas de cada país. En cualquier caso, la información, la consulta y la participación deben ser aplicadas cuando haya cambios tecnológicos que tengan consecuencias en las condiciones y en la organización del trabajo, en las reestructuraciones o fusiones de empresas, en las rescisiones colectivas de trabajo y cuando los trabajadores, especialmente los transfronterizos, vean afectados sus puestos de trabajo por las medidas empresariales.

Algunos de estos derechos, especialmente los de información y consulta, se han desarrollado posteriormente a través de la Directiva del Consejo de Ministros del 22 de septiembre de 1994 con la creación de Comités de Empresa Europeos en las empresas de más de 1.000 trabajadores. De esta manera se llega a la posibilidad de firmar convenios colectivos a escala europea. Por otro lado, el denominado Diálogo Social Europeo, en el cual participan la Comisión y las grandes organizaciones sindicales y patronales (CES, CEEP, UNICE), ha avanzado desde las primeras reuniones de Val Duchesse, ya que la Comisión aprobó una

Comunicación por la cual se constituían un Comité Consultivo Interprofesional, una Mesa de Negociación Sectorial, un Comité Permanente sobre Empleo y unas Propuestas de Procedimiento. En 1995 se llegó al primer Acuerdo Europeo de este Diálogo Social sobre los permisos de paternidad; en 1997 se firma el acuerdo sobre el trabajo a tiempo parcial que, por una Directriz del Consejo de diciembre del mismo año, se extiende al conjunto de empresas y trabajadores.

Ahora bien, estos pasos conciernen al mundo del trabajo. Pero ¿y para el resto, para aquellos que no tienen empleo? El riesgo de avanzar mucho en la primera dirección es el de cristalizar las separaciones entre los que tienen empleo y protección social, los que tienen empleo pero no disponen de protección social (economía sumergida), los que tienen protección pero no tienen trabajo (jubilados, ...), y finalmente los que no tienen ni una cosa ni otra. La Confederación Europea de Sindicatos y algunas organizaciones empresariales no han dejado de alertar sobre el riesgo de este tipo de exclusiones sucesivas.

Así, la preocupación por una carta de los derechos sociales y cívicos de todos los ciudadanos europeos resurge periódicamente. Se trataría de definir un techo del edificio europeo que plasmase un nuevo contrato social (Esta idea de un nuevo contrato social se está abriendo camino) y que a su vez concretase las aspiraciones ciudadanas en

derechos y, quizás más importante aún, las formas precisas para el acceso a los mismos.

El Tratado de Maastricht (diciembre 1991) que insta la Unión Europea recoge, aunque tímidamente, la idea de ciudadanía europea, dando a todo ciudadano de la Unión, aunque no sea originario del Estado donde se celebran las elecciones, el derecho a votar y a ser elegible en las elecciones locales, el derecho a la libre circulación y residencia y el derecho a la protección diplomática y consular cuando se encuentre fuera de la Unión. Además, el Tratado da otras pistas sociales a partir del artículo 117 del protocolo social del cual se descolgó el gobierno británico. El debate sobre una posible Carta Social continuó, como refleja la evaluación y el debate del Libro Verde (Comisión Europea. "Política social europea. Opciones para la Unión". Bruselas. 1993) y del Libro Blanco de la Política Social (Comisión Europea. "La Política social europea. Un paso adelante para la Unión". Bruselas. 1995). En la Comunicación de la Comisión de octubre de 1995 también se sugiere seguir en esta línea y en las primeras páginas del Programa de Acción Social a medio plazo de abril del mismo año, se afirma: "La propuesta de lanzar un debate sobre el futuro de la Carta Social y su eventual extensión a otros derechos y responsabilidades es particularmente importante" (Comisión Europea. "Programa de Acción Social a medio plazo 1995-1997" Bruselas. 1995). En parte para responder

a este debate fue constituido un Comité de Sabios, que trabajó de octubre de 1995 a marzo de 1996, mes en que presentaron su informe al Fórum de la Política Social Europea. Este informe (Comité des Sages presidido por Maria Lourdes Pintasilgo. “Pour une Europe des droits civiques et sociaux”. Luxembourg. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 1996. Véase la descripción del miembro español de la Comisión Garcia Enterría, E. “Por una Europa de los derechos cívicos y sociales”. Boletín de Estudios y Documentación nº 6. Madrid. 1997) comienza afirmando que el gran déficit de la Unión Europea son los Derechos Cívicos y Sociales. El documento posterior que fue elaborado por la Conferencia Intergubernamental y que tuvo una fuerte repercusión proponía la implantación de los derechos cívicos y sociales a escala europea en tres fases. En la primera se trataría de establecer una base mínima de derechos fundamentales, en la segunda se integrarían en los nuevos Tratados europeos las recomendaciones del Comité de Sabios y en la tercera, de una duración de cinco años, se concretaría una Carta Europea de los Derechos Sociales. Pero, por ahora, estas recomendaciones no se han seguido del todo. Tal vez una de las dificultades es el traspaso de la normativa europea hacia la de cada Estado. Para unos, se debe insistir en nuevas acciones legislativas a escala europea, mientras que otros sólo desean la aplicación del marco legal existente, al

cual muy a menudo se acusa de complejo, excesivo y demasiado detallado. Un tercer grupo prefiere que la Comisión presente un conjunto de normas que entren en las competencias fijadas por los Tratados y no sean incompatibles con el principio de subsidiariedad. Por fin, una cuarta opinión es la de los que argumentan a favor de una extensión gradual de las normas mínimas obligatorias.

En los últimos años resurge de nuevo la idea inicial de una plasmación jurídica de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos. Un grupo de expertos redactó un documento que presentó el mes de febrero de 1999 después de haber discutido el contenido con la Plataforma de organizaciones sociales y los interlocutores socioeconómicos. En su prólogo se afirma claramente “lo que ahora se necesita no es una deliberación más, sino una decisión” (Comisión Europea “Afirmación de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Informe del Grupo de expertos”. Bruselas. Febrero 1999 (Pág.7)). El informe reconoce que el Tratado de Amsterdam es un paso hacia delante pero insuficiente para después tratar los factores y los condicionantes de un futuro reconocimiento explícito de los derechos fundamentales y acabar formulando diez recomendaciones concretas. Al mismo tiempo, el Consejo Europeo de Colonia había solicitado a la Convención la elaboración de una Carta cuyo texto recibió más de mil enmiendas. En el mes de septiembre del 2000 y antes del

Consejo de Biarritz, después de que la Presidencia Portuguesa también impulsase la iniciativa, la Comisión presentaba una Comunicación (Comisión Europea. “Comunicación de la Comisión sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”. Bruselas, 13-9-200) en la que definía unas características (valor añadido, protección jurídica, subsidiariedad, etc...) que podían permitir llegar a un consenso.

Finalmente, en la Cumbre de Niza del mes de diciembre de 2000, la Carta era proclamada conjuntamente por el propio Consejo, el Parlamento y la Comisión, pero no se la dotaba de un carácter vinculante. En los últimos cinco años, estas preocupaciones se han plasmado en la elaboración de un Tratado Constitucional que está siendo sujeto de su aprobación, en medio de un fuerte debate en el que precisamente los derechos sociales ocupan un lugar preferente. Estos, para los que están en contra, son menos de los que deberían plasmarse y no quedan claros los mecanismos de su aplicación y por lo tanto temen una reducción de los niveles que han adquirido. Ello se refleja especialmente en la protección social.

Las rentas mínimas, cimientos del edificio social

En esta perspectiva, el fructífero bienio 1988-1989 culmina a escala del Parlamento con la discusión sobre la introducción de las rentas mínimas. En 1988 el Parlamento adopta una resolución que será seguida en el mes de junio

de 1992 por una recomendación del Consejo de Ministros. Si los Derechos Sociales podían constituir un techo, una garantía de ingresos para todos los ciudadanos, se convertía en los cimientos del edificio de la política social europea.

No fue fácil adoptar resolución y recomendación. Pero, aun cuando ninguna de ellas es vinculante, sus efectos han influenciado la introducción de la Renta Mínima de Inserción en Francia; en el País Vasco, que después se ha extendido como una mancha de aceite al resto de Comunidades Autónomas; y las dos últimas, el Rendimiento Mínimo Garantido en Portugal y en Italia. Sólo queda Grecia por introducir esta medida. Su título es significativo de la negociación y de un relativo grado de concreción de la propuesta: “Criterios comunes relativos a recursos y suficientes prestaciones en los sistemas de protección social”. De esta manera se evita una alusión explícita a las rentas mínimas, pero se utilizan recursos y prestaciones en el marco de la protección social. Ello puede significar una ampliación de su contenido al no restringirse a los ingresos monetarios no contributivos, y si se hace una lectura amplia se incorpora la idea de un conjunto global de dispositivos sociales, sanitarios, de vivienda, de trabajo y de formación que deben disfrutar los ciudadanos para su autosuficiencia. Pero ¿cómo se mide la suficiencia? ¿A través de qué estándares y denominadores comunes?

No acaban aquí las dificultades porque el articulado de la propuesta incorpora la noción de inserción. Y éste no es el caso de todos los países. Se ha hecho una distinción entre los países de la primera generación que implantan las rentas mínimas (Dinamarca, Gran Bretaña, Holanda, Suecia, Alemania, Irlanda, ... incluso Bélgica), para los que éstas tienen el sentido de mantenimiento de ingresos sin contrapartidas, y los países de la segunda generación como Luxemburgo (1986), Francia (1988), las Comunidades Autónomas del Estado español y Portugal, que las adoptan en la década de los ochenta y noventa en una perspectiva contractual y como medida de lucha contra una pobreza que cada vez aparece como más estructural. Sin embargo, estas diferencias tienden a desaparecer a medida que en todos los países se hacen esfuerzos para pasar de medidas pasivas de protección a medidas activas.

De todos modos, a pesar de que en todos los países se trata de prestaciones diferenciales del esquema general asistencial, destinadas a los que se sitúan por debajo de un determinado umbral de ingresos, su cuantía, el número de beneficiarios, los criterios de acceso, su duración y su función en el marco de la protección social, no son iguales.

El principal peligro de una eventual homogeneización de las rentas mínimas a escala europea reside en el hecho de que esto podría significar una reducción de las cuantías y las condiciones más favorables de los países escandinavos

y del Norte y de los que se benefician de las habitualmente altas prestaciones sectoriales de mínimos (vejez, invalidez, ...), mientras que en los países del Sur el problema es su financiación y que su implantación con criterios medios choca con las ventajas comparativas de los seguros sectoriales ya adquiridos, como es el caso de Grecia, además de poder ser una excusa para no aumentar las prestaciones más generales existentes. Por otro lado, aquello que representa un mínimo para un sueco o un holandés es prácticamente un máximo, por encima del Salario Mínimo Interprofesional, para un portugués. Lo que puede tener efectos perversos no solamente en términos de la desincentivación al trabajo sino también para las redes informales de solidaridad.

Cabe recordar que tanto la resolución como la recomendación incluyen la evaluación de la aplicación de las rentas mínimas en todos los Estados de la Unión. La Comisión, a través de la Comunicación que define el Programa de Acción Social 1998-2000 se comprometió a hacerlo durante 1998 (Véase Comisión Europea. "Projet de rapport de la Comisión sur la mise en oeuvre de la Recommendation 92/441/CEE du 24 Juin 1992" Bruxelles. Octubre 1998; y el informe de M. Heikkila y D. Gausland realizado en el seno de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Diciembre 1997.). En la Agenda Social aprobada en la Cumbre de Niza se

indica explícitamente que hay que garantizar el seguimiento de la Recomendación de 1992 y examinar nuevas iniciativas que consoliden los progresos efectuados. Deberían contribuir a ello las últimas experimentaciones realizadas en Portugal (Hespaña, P.; y otros. “Entre o estado e o mercado”. Ed. Quarteto. Coimbra. 2000) y en Italia (Alti, T.; Maino, Fr. “L’expérience du revenu minimum d’insertion en italia” en “Les Politiques Sociales”. Bruxelles. 2000. Nº 3-4 (Págs. 78-87)).

Pobreza,..., exclusión

En 1989 también se aprueba el III Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza. Su importancia viene dada porque que era el único programa experimental de tipo social de una cierta envergadura ya que después de los precedentes (PDI, PIM, OID) solamente había existido ERGO para los parados de larga duración y HÉLIOS para los disminuidos. Precisamente Pobreza-3 intentaba superar el enfoque para colectivos de estos otros dos programas y del anterior Pobreza-2, proponiendo una intervención integral que se apoyaba en tres dimensiones: la pluridimensionalidad de la pobreza, la participación de los menos favorecidos –ésta era la esotérica denominación oficial- y el partenariado. Esta nueva orientación tuvo una clara influencia en varias Comunidades Autónomas y en Cataluña, no sólo a través del proyecto ONYAR EST gestionado por el Ayuntamiento de Girona sino también a

través del boletín que se publicó y de la participación de responsables autonómicos y locales en las actividades de Pobreza-3 (Véase el conjunto de publicaciones del proyecto de Girona. El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social aprobado por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya el 2 de mayo de 1995 es un buen ejemplo de la influencia de Pobreza 3 en Catalunya). Durante cinco años, los 44 proyectos aprobados tenían que poner a prueba este enfoque y comprobar cuáles eran las estrategias más adecuadas para luchar contra la pobreza y la exclusión. ¿Dos palabras para designar un mismo fenómeno o dos interpretaciones distintas?

El mes de abril de 1990, en la ciudad catalanófona de L'Alguer tuvo lugar un importante seminario (Seminario auspiciado por la Comisión y coordinado por M. G. Giannichedda, que reunió a Townsend, Liebfried, Bruto da Costa, Castel, Rotelli...) convocado bajo el estimulante título "La pobreza, la marginación y la exclusión social en la Europa de los años 90". En él se enfrentaban dialécticamente dos tensiones: una, la diferente aproximación a estas nociones por parte de los expertos procedentes del Norte y del Centro de Europa en relación con la de los países del Sur y Periféricos; segunda, dos tradiciones, la más cuantitativa y pragmática procedente del mundo anglosajón y la más teórica y estratégica de origen latino, que insistía en la noción de exclusión como proceso. No se trataba de cerrar el debate.

Sin embargo, se identificaron ciertos puntos clave en forma de interrogante: ¿En qué medida la exclusión social difiere de la pobreza?; ¿Son estos dos conceptos equivalentes, complementarios, contradictorios?; ¿Qué estrategias diferenciales son las más adecuadas en cada caso? ¿La pobreza material es más propia de los países menos desarrollados y la exclusión de los que tienen una posición económica más favorable? ...(Véase como son tratados dichos interrogantes al final de Pobreza 3 en AAVV. “The lessons of the Poverty III Programme” Lille. GEIE. 1995.).

En 1991, el Observatorio Europeo de las Políticas Nacionales de Lucha contra la Exclusión, creado por Pobreza III, ligaba la exclusión con el no acceso a los derechos sociales, abriendo así una nueva vía de interpretación que en algún caso ha sido seguida posteriormente. Quizás uno de los documentos más clarificadores fue el que la Comisión publicó el mes de diciembre de 1992 bajo el título: “Hacia una Europa de las Solidaridades. Intensificar la lucha contra la exclusión social y promover la integración”. En las primeras páginas de este documento precisa su posición. Así, el concepto de exclusión implicaría el de pobreza, sería más amplio, mientras que el sentido inverso no sería del todo cierto al existir ciertas formas de exclusión que no comportan pobreza. Además, “la noción de exclusión es dinámica. Permite designar a la vez los procesos y sus resultados... y

más claramente que la noción de pobreza, con demasiada frecuencia entendida en un único sentido de la escasez de rentas, pone el acento en el carácter multidimensional de los mecanismos a través de los cuales las personas y grupos son rechazados de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales constitutivos de la integración social y, por tanto, de su identidad” (La idea de la falta de participación de las personas excluidas ya había sido puesta de relieve por J.P. Hiernaux, primero en el libro “La face cachée” Vie ouvrière. Bruxelles 1981 y después en su balance como coordinador del II Programa Europeo.: Hiernaux, J.P. “Luchar contra la pobreza en Europa. Informe final de Coordinación” ISG. Colonia. Diciembre 1989).

Se ha ido imponiendo una mayor utilización del término exclusión. El Tratado de Maastricht y su protocolo, la modificación del tercer objetivo del Fondo Social Europeo, las diversas Recomendaciones del Parlamento Europeo, el Libro Verde y el Libro Blanco de la Política Social Europea, los Programas de Acción Social de la Comisión, el último programa EQUAL, etc..., incorporan esta noción. Así, por ejemplo, el Libro Verde de 1993 subraya que, si bien la pobreza y la marginación no son fenómenos nuevos, ahora se remarca la “naturaleza estructural del proceso que separa una parte de la población de las oportunidades económicas y sociales”, para constatar más adelante que “no se trata simplemente de la distancia entre el “arriba y abajo” de la

pirámide social, sino de la que hay entre aquellos que tienen un lugar en la sociedad y los que están excluidos”. El Libro Verde reafirma la visión más integral cuando afirma que ésta “no significa únicamente ingresos insuficientes. Incluso va más allá de la participación en el mundo del trabajo, se manifiesta en ámbitos como la vivienda, la educación, la salud y el acceso a los servicios y no sólo concierne a los individuos que han tenido graves dificultades, sino también a los grupos sometidos a la discriminación, a la segregación o al debilitamiento de las formas tradicionales de las relaciones sociales” (Comisión Europea. “Opciones para la Unión” Op. Cit. (Pág. 20). Véanse también los informes sobre las reuniones organizadas por las respectivas Presidencias desde 2001, alrededor de la participación de los afectados...).

Por otro lado, la creciente popularidad del concepto exclusión presenta otras ventajas.

El antónimo de pobreza es riqueza, mientras que el de exclusión es inserción, integración, incorporación. Quizás por eso existe una mayor aceptación del segundo vocablo en la medida que no tiene demasiado sentido combatir la riqueza, sino en todo caso su acumulación y distribución y, en cambio, es evidente que la inserción se ha convertido en una de las piezas clave no ya de la política social sino de la laboral. Otra ventaja del término exclusión es su relativa ambigüedad. Por ahora no se ha encontrado una metodología cuantitativa que permita precisarla. Más bien

son las técnicas cualitativas las más utilizadas. La imprecisión de sus contornos –donde comienza y donde acaba- facilita su uso. Si al fijar los umbrales de pobreza ciertas corrientes pueden convertirla en una noción estática, la idea de exclusión como proceso articulado, sucesivo y acumulativo, implica una visión dinámica. De la fotografía se pasa a la película. Pero en esta transición se pueden perder claridad y detalle y, por tanto, es mayor el riesgo de las generalizaciones abusivas y de las banalizaciones. Así, todo el mundo puede aducir que está o queda excluido de algo.

También cabe mencionar que el término pobreza remite más a situaciones anteriores ligadas a la caridad y a la beneficencia pública o privada que se pretenden superar. La autoconciencia de la pobreza y la propia identificación con esta situación no es evidente y en determinados países, como por ejemplo Grecia, donde hay mucha gente que vive bajo los umbrales definidos por los estándares europeos y donde todo el país se encuentra en un nivel inferior de desarrollo, hay muy poca gente que se reconozca como pobre. La objetivación de la pobreza subjetiva no deja de ser compleja (Existen básicamente dos metodologías, la preconizada por Hagenaars, de Leyden y la de Deleeck, de Amberes).

En último término, la utilización del término pobreza puede generar estigmatizaciones que dificultan la movilización de la población. Precisamente, la incorporación

de la población al trabajo, confrontada con el aumento del paro, es una de las preocupaciones de la reforma de 1988 del Fondo Social Europeo, última propuesta lanzada en el bienio que se comenta.

En esta reforma se limitan los objetivos, que pasan a ser cinco, se substituye la gestión por proyectos por un sistema de planificación-programación en un partenariado entre los Estados y la Comisión y se pone el acento en el carácter complementario de las intervenciones comunitarias en relación con las políticas de cada país. Así, aparece la fórmula de los Marcos Comunitarios de Apoyo, que son planes plurianuales establecidos por los Estados que marcan las prioridades y las responsabilidades financieras. Se duplican los fondos y en 1990 la Comisión lanza un conjunto de iniciativas con objetivos más precisos: Rechar (reconversión de las zonas carboníferas), Envireg (regional), Stride (ciencia y tecnología para la innovación y el desarrollo regional), Interreg (regiones fronterizas), Regis (regiones aliadas), Regen (red de distribución de gas), Prisma (preparación empresarial para el mercado único) y Telemática (telecomunicación en las regiones más retrasadas).

Iniciativas y debates sociales en los noventa

No es fácil resumir el conjunto de iniciativas y debates que han ocupado la escena de la política social europea durante los años noventa.

De alguna manera podría parecer que los criterios económicos de convergencia han sido los dominantes y que la actual Unión Europea sigue siendo un gran mercado en el que imperan los intereses de las grandes corporaciones. Así, según qué indicadores se tengan en cuenta, como el paro, la pobreza relativa, el número de los “sin techo” o de los jóvenes sin empleo, el de actos vandálicos de racismo, no faltan razones para argumentar a favor del euroescepticismo y la incapacidad de resolver estos problemas desde la perspectiva económica dominante en las instancias europeas.

Si la óptica con la que se analiza el período es más política, debe constatarse la entrada (1995) de tres nuevos países, Austria, Finlandia y Suecia, el rechazo de Noruega a hacerlo y la entrada de los países del Este. Al mismo tiempo, las esperanzas suscitadas por la caída del Muro de Berlín se han desvanecido y la Unión Europea no ha sabido afrontar los conflictos militares latentes en los países eslavos, y más particularmente en los que formaban la ex-Yugoslavia. Su intervención en los que se han desarrollado más allá de sus fronteras tampoco se ha distinguido por su eficacia y la unificación de criterios. Ante la globalización económica,

política y cultural, su voz y su fuerza se dejan oír débilmente, y si bien ante la presión externa se han efectuado algunas tentativas como la Conferencia del Mediterráneo de Barcelona, no hay una política única de cooperación exterior. La Europa-fortaleza continúa dominando a la que bajaría los puentes levadizos ante las presiones inmigratorias.

Por otro lado, el juego interno se ha diversificado. El Parlamento tiene mayor peso, aunque continúa el “famoso” déficit democrático derivado del hecho de que es el Consejo quien realmente decide. El Comité de las Regiones ha ganado posiciones, así como el Comité Económico y Social que se ha ampliado. El Tribunal de Justicia ha ido estableciendo una prudente jurisprudencia favorable a la integración jurídica europea (Moussis, M. “Manuel de l’Europe Sociale”. European Study Service. Rixensart. 1997). La cíclica polémica sobre la arbitrariedad europea ha resurgido en los últimos tiempos apoyada en algunos casos de corrupción. Los Estados Miembros reclaman y obtienen un mayor protagonismo. La actual reformulación de los fondos estructurales está poniendo a prueba esta relación inestable.

En cualquier caso, el Tratado de Maastricht de 1991, del cual ya se ha hablado, y el de Amsterdam (1997) marcan la década. Entremedias, en 1993, cabe señalar el lanzamiento del denominado Libro Blanco de Delors,

”Crecimiento, competitividad y ocupación” (Comisión Europea. “Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco”. Bruselas. 1993), que intentaba abrir una estrategia expansiva apoyada en el aumento del gasto público europeo, las redes de transporte, las autopistas de la información, la capacidad competitiva y la creación de puestos de trabajo. Pero un año más tarde, el Presidente de la Comisión abandonaba su cargo y gran parte de sus ideas quedaban en la nevera comunitaria... aunque algunas de ellas han resurgido posteriormente, sobre todo las referidas al mundo del trabajo. En 1995, el documento “Iniciativas locales de desarrollo y ocupación” señalaba 17 sectores susceptibles de creación de empleo en el marco del desarrollo local (Comisión Européenne. “Iniciativas locales de développement et emploi”. Bruxelles. 1995). Esta perspectiva avanzaba con los Pactos Territoriales de Ocupación lanzados por el Presidente Santer y sobre todo con la incorporación al Tratado de Amsterdam de un nuevo capítulo sobre el empleo. Finalmente, la Cumbre de Luxemburgo de 1997 ha permitido dar otro paso adelante en la coordinación de las políticas laborales al establecer unas prioridades, unas líneas directrices o pilares (empresariado, empleabilidad, adaptabilidad e igualdad de oportunidades) y unos indicadores comunes y al comprometer a los Estados a presentar unos planes anuales de empleo. Se puede decir

que hasta cierto punto existe una estrategia europea para el empleo que es evaluada anualmente (Conseil de l'Union Européenne. "Rapport Conjoint sur l'emploi". Bruxelles. Noviembre. 2000), y de la cual comienzan a surgir análisis críticos y derivaciones como la adoptada en la Cumbre de Lisboa (2000) con la sociedad de la información y la incorporación del aprendizaje a lo largo de la vida en el segundo pilar.

En este contexto, ¿cuáles han sido las cuestiones e iniciativas más significativas en el campo social?

Modelo Social Europeo, Estados del bienestar y principio de subsidiariedad

La cuestión de un modelo social europeo ha surgido con fuerza en los años noventa. El simple hecho de plantearse la sin generar comentarios irónicos ya indica algo. Querer responderla implica una visión externa y otra interna. Si existiera un modelo social europeo, esto significaría que sería distinto de los demás y que desde otra atalaya exterior podría verse como un bloque. Para un observador japonés o norteamericano parecería que la respuesta es afirmativa: provienen de otro mundo que ha formulado sus códigos, su lógica, su cultura y, por lo que parece, éstos no son los que se pueden encontrar ni en el viejo continente, ni los habitantes de éste se reconocen en los del otro. Además, la mayoría se confronta (Existen tanto algunas encuestas nacionales y algunos Eurobarómetros europeos que

plantean dichas cuestiones), con ellos. Esto sucede, por ejemplo, cuando se habla de rebajar los altos niveles de protección social europea para competir con los productos japoneses o americanos.

Asimismo, si la visión es interna la diversidad es lo primero que salta a la vista. Para continuar con el ejemplo de la protección ¿qué tienen en común un pensionista griego que tiene una oferta de servicios reducida, se apoya en la solidaridad familiar, recibe una pensión mínima de una mutua que es tres veces inferior a la de un jubilado danés, con éste, que además tiene una extensa gama de dispositivos asistenciales públicos? La posición frente a la enfermedad y la muerte, el papel de la familia, los valores religiosos, pueden ser enormemente distantes ...

El desafío de un modelo social europeo es precisamente el de encontrar rasgos comunes dentro de la diversidad. Y estos rasgos tienen que ver con un patrimonio que acerca y separa (guerras), con una situación, unos retos y unas estrategias más a menudo parecidas que contradictorias. El Libro Verde de la Política Social de 1993 abrió la cuestión y el Blanco de 1994 la respondió diciendo que “hay ciertos valores compartidos que forman la base del modelo social europeo que incluyen la democracia y los derechos fundamentales, la libre negociación colectiva, la economía de mercado, la igualdad de oportunidades, la protección social y la solidaridad” (Comisión Europea. “La

política social europea. Un paso adelantes para la Unión”. Bruselas. 1994 (Página 9). A los cuales cabría añadir, según el mismo libro, la subsidiariedad, la prioridad por el trabajo, la integración social, la convergencia de los sistemas de protección en el marco de unas normas mínimas.

¿Son suficientes estos valores y principios para dar contenido al modelo social europeo? Y sobre todo ¿quién es el encargado de desarrollarlos y aplicarlos? (El representante de la Confederación Empresarial Europea (UNICE) se hacía la misma pregunta en el Seminario de evaluación del Libro Verde celebrado en Bruselas en el mes de mayo de 1994. Véase AAVV “L’avenir de la politique sociale Européenne”. Lovaina. PUL. 1994 (pág.361).

Seguramente una respuesta pragmática a la primera pregunta sería: Sí y no. Sí, porque los procesos económicos, sociales, políticos y culturales son cada vez más parecidos, aunque persistan las diferencias entre el Sur y el Norte de Europa y también porque las medidas y estrategias tienden a aproximarse. No, porque los instrumentos y la capacidad de decisión a escala europea son todavía muy limitados. Esto nos lleva al segundo interrogante. Es decir, cuál es el modelo político de la Unión que debe acompañar la política social. Por ahora no hay una respuesta única (Se alude aquí al tipo de construcción política de la Unión. Para los alemanes, podría ser una extensión de su modelo federal. Pero ni franceses ni ingleses quieren oír hablar de ello. Para

estos últimos, es más importante la promoción de un espacio económico).

En todo caso, se sabe que el proyecto político no puede ser ni la continuidad de los Estados nacionales surgidos en el siglo diecinueve ni su suma y yuxtaposición. Además, las tradiciones y las culturas son bastante dispares, como igualmente lo son los estados del bienestar, que se han creado. Incluso se puede afirmar que hay catorce estados del bienestar, entre los cuales se acostumbra a distinguir el modelo británico, el escandinavo, el germánico y el periférico.

Aquí no se puede entrar en el debate sobre el estado del bienestar y sus salidas, aun cuando tiene una influencia innegable sobre la política social europea, ya que, por ejemplo, los partidarios de más mercado y menos Estado también lo defienden a este nivel, como igualmente lo hacen los que preconizan pasar del “welfare” al “workfare” (Esta es la tesis que procedente del nuevo partido laborista británico parece imponerse en los últimos años). Pero sí conviene poner de relieve que el viejo principio de subsidiariedad, que encuentra sus orígenes en la doctrina social de la iglesia católica del siglo pasado y que ha tenido una plasmación importante en la cultura germánica, está constantemente replanteando el ámbito territorial donde deben tomarse las decisiones de la política social. Las lecturas de este principio son múltiples y muchas de ellas interesadas. Si se sigue al

pie de la letra -que sólo haga el de más arriba aquello que no puede hacer el de más abajo-el riesgo es el retorno hacia un localismo de bajo techo, que si además no dispone de medios ni de autonomía no puede afrontar los retos socioeconómicos más importantes. Incluso forzando el mecanismo del sucesivo descompromiso, se llegaría a otorgar a la iglesia, a la familia y a los individuos la responsabilidad de ser los únicos subsidiarios ante una desprotección creciente!

Ciertamente, hay que pensar globalmente y actuar localmente y también pensar desde el ámbito local y actuar de forma global. O aún mejor, encontrar y dar respuestas adecuadas en los diversos grados de la escala territorial. Esta es una de las discusiones más importantes en términos de la política social europea, dada la defensa que hacen los Estados de no situar los principales aspectos sociales en el ámbito comunitario. Así lo puso de relieve el Tratado de Maastricht y la regla de la unanimidad aplicada en el Consejo cuando éste delibera sobre la Seguridad Social y la protección social, la representación y la defensa de los trabajadores y empresarios, ..., es la garantía para cada Estado miembro de que ninguna regla le será impuesta por el eslabón superior. Pero entonces, ¿cómo pueden afrontarse las consecuencias sociales, positivas y negativas, de las decisiones monetarias, financieras, económicas, tomadas por las instancias europeas?

Todo esto se refleja en otro de los importantes núcleos de la política social europea de los años noventa, es decir, la reforma de la protección social.

De la coordinación a la convergencia pasando por la armonización de los sistemas de protección social.

Nuevamente, cabe mencionar que hasta la década de los noventa, las autoridades europeas solamente habían establecido la necesidad de una coordinación de los sistemas de protección social. Esta era la perspectiva definida en el artículo 51 del Tratado de Roma para facilitar la libre circulación de los trabajadores. Los reglamentos de diciembre de 1958, junio y marzo de 1972 precisan esta coordinación y de hecho, tanto el Acta Única de 1986 como el Tratado de Maastricht, no modifican este principio.

Sin embargo, el impacto del Mercado Común, de la moneda única, así como la discusión sobre el “dumping social, han generado argumentos a favor de una armonización/convergencia de la protección social europea. Se trata de crear un espacio social en el que no existan excesivas diferencias, entre los ciudadanos como contribuyentes y como receptores de la Seguridad Social, y entre los países. De hecho, en la mayoría de países, la protección social juega el papel de mantener las rentas y de asegurar unos niveles mínimos y/o básicos de existencia y también en otros, de distribuir los ingresos. Intentar armonizar significaba que se llevarían a cabo esfuerzos

activos para ir equiparando financiación, contribuciones y prestaciones fijando los criterios a escala europea. Esto no pareció oportuno y, por tanto, se optó por la vía de la convergencia, es decir, por tratar de tomar medidas cuya tendencia fuera la de ir en el mismo sentido y tuvieran un punto de llegada común. Por otro lado, se espera que este proceso cuente con la ayuda de la creciente interacción de las economías de los países de la Unión (Argumento bastante discutible. Estivill, J. "Citoyenneté, protection social et insertion dans l'Europe de Sud" en AAVV "Excluant...excl.". Op. Cit. Nota 45 (págs. 177 a 181). La opinión contraria a White, J.M. en el seminario de Granada de 1991: AAVV. "La convergente des objectifs et les politiques sociales en Europe". París. Rev Europe Social nº 5. 1992 (págs. 49 a 50).

Así pues, el debate entre armonización y convergencia ha basculado, por ahora, a favor de ésta última. Por muchos motivos, entre otros por la propia legitimación y soberanía de los Estados y su política social, pero también por la complejidad que supone equiparar sistemas tan diversos, como por ejemplo en el caso de las pensiones.

Se debe mencionar una vez más que, desde una perspectiva externa, el nivel medio del gasto público europeo dedicado a la protección social, que está alrededor del 28% del Producto Interior Bruto, es relativamente homogéneo y

que, a excepción de Grecia, prácticamente todos los países oscilan entre el 20% y el 30%, mientras que Canadá destina el 19%, Australia el 16%, Estados Unidos el 15%, Japón menos del 12% y entre el 5% y el 10% multitud de otros países. Además, en los últimos años son los países que menos gastaban en protección social los que más han destinado a este fin, aunque sin compensar los diferenciales medios con los países del Norte y del Centro de Europa. Todos comparten el hecho de que la pensión de Vejez, seguida de la Asistencia Sanitaria, es el concepto al que se destinan más recursos, a la vez que han tenido que adaptarse al envejecimiento de la población y han tratado de reducir los costes de la asistencia sanitaria reforzando, por otro lado, los incentivos para trabajar, reorientándose hacia políticas más activas. (Comisión Europea. “La protección social en Europa”. Bruselas. 1993. Ver los sucesivos informes en los que se plasma esta basculación hacia las llamadas políticas activas de empleo. Para una evaluación crítica de las mismas ver el nº 11 de la revista Políticas Sociales “Políticas activas de empleo”. Barcelona. Julio 2002). De igual forma, es posible detectar procesos hacia una posible convergencia como, por ejemplo, el hecho de que los modelos profesionalistas de muchos países tienden a generalizarse al ofrecer una cobertura a todos los ciudadanos a través de las prestaciones de mínimos y que los modelos más universales (británico, escandinavo) se

particularizan o, mejor, tienden a ser más selectivos ya sea a través del control de recursos (“Means Test”) o focalizando las prestaciones en función de determinadas poblaciones (“Targeting”) como en el caso de Irlanda. Seguramente, se podrían detectar otras características y procesos comunes.

Sin embargo, las disparidades siguen siendo considerables tanto en el patrimonio histórico, la concepción de la organización y de la financiación de la protección social como en el número y la tipología de las actuales prestaciones. Por ejemplo, es notable la diferencia que existe en los subsidios familiares, que son importantes en los países Centrales y del Norte y prácticamente inexistentes en los periféricos, o en las prestaciones de paro, permanentes en los primeros y sujetos a muchas limitaciones en los segundos.

En la década de los noventa se desarrolla un conjunto de iniciativas, primero, para intentar conocer esta complejidad; segundo, intercambiar la información; tercero, cooperar y cuarto, averiguar qué posibilidades hay de compartir ideas que mejoren y hagan más eficaces los sistemas de protección social.

En 1991, la Comisión formuló una propuesta para avanzar en la Convergencia de la Protección Social que fue aprobada por el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social. En 1992, apoyándose en aquella propuesta, el Consejo adoptó dos recomendaciones. Una concerniente a

los “criterios comunes para los recursos y prestaciones suficientes” (Comisión Europea. “Common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems”. Brussels. 24 June 1992) y la otra sobre la “convergencia de los objetivos y políticas de la protección social” (Comisión Europea. “La convergente des objectifs et des politiques de protection sociale”. Bruxelles. Rev. Europa Social. N° 5 1992). Desde 1993, la Comisión elabora unas memorias bianuales (hasta ahora ha publicado las correspondientes desde el año 1993) y, por otro lado, se ha puesto en marcha un sistema comparativo de la protección social en todos los países a través del MISSOC (realizado por el ISG de Colonia, publica anualmente una memoria comparativa de todas las prestaciones de todos los países de la Unión. Ahora intentará hacerlo también para los países del Este), y desde el año 2000 se publica un informe anual sobre la situación social. Algunas de las conclusiones de los Consejos de Ministros celebrados en Bruselas, Corfú, Essen (política laboral) y Cannes (propuesta francesa) se refieren a la necesidad de adoptar políticas más activas de prestaciones. El Consejo informal de los Ministros encargados de la Seguridad Social, celebrado en París el 2 de febrero de 1995, recordó su compromiso con el modelo social europeo y su voluntad de mejorar la coordinación y la efectividad de los sistemas de protección social.

La Comisión incluyó en el Programa de Acción Social de 1995 a 1997 una propuesta de esquema de discusión sobre el futuro de la protección social. Este es el nombre que adoptó la Comunicación que presentó a finales de 1995 (Comisión Europea. “The future of social protection. A Framework for a European debate”. Brussels 31.10.1995). En ella comienza por invitar a concertar la reflexión sobre los objetivos, problemas y formas de poner en común la protección social. Después recuerda que ésta se puede definir como “el conjunto de mecanismos colectivos de transferencias que protegen a las personas de los riesgos sociales”. Definición, como todas discutible (esta es la definición aplicada por SEPROSS. Eurostat), pero que al ser tan genérica permite englobar la Seguridad Social, los seguros privados e incluso las transferencias no monetarias... De hecho, esto incluye el conjunto de Seguridad Social, sea o no contributiva y, por extensión, los servicios sociales, monetarios o no. En el documento, la Comisión llama la atención sobre los problemas más importantes de los sistemas de protección: el desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo; la financiación, el impacto que tienen los cambios demográficos y los sistemas sanitarios; la libre circulación y la manera que los sistemas públicos y los seguros privados operen de forma conjunta. Finalmente, invita al debate al conjunto de actores económicos y sociales.

La segunda comunicación de la Comisión, bajo el nombre de “Modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea” (Bruselas 12-3-1997), es del 12 de marzo de 1997 y recoge las principales cuestiones surgidas del debate y sus implicaciones políticas después de mostrar los principales datos comparativos. Contrariamente a las tesis neoliberales, la Comisión también presenta el gasto social como una inversión que genera crecimiento, afirmando que “aquellos Estados que tienen una fuerte protección social a menudo presentan mejores resultados del PIB per cápita y de su balanza de pagos”. Esto significa darle la vuelta a los argumentos que insisten en que el gasto de la protección social gravita negativamente sobre la dinámica económica y disminuye la capacidad competitiva. El Tercer informe de la Comisión sobre la protección social en la Europa de 1997 también va en este sentido (Comisión Europea. “Modernización y mejora de la protección social y adaptación de los sistemas al cambio”. Bruselas. Abril 1998).

En los últimos años, dos Presidencias de la Unión se han preocupado por estas problemáticas. La primera, la irlandesa, que tiene una larga tradición en la promoción del dominio social. En noviembre de 1996 convocó una importante conferencia bajo el título “Nuevas direcciones en el bienestar social”, acerca de cinco temas clave: la coordinación entre las políticas laborales y las de bienestar, las relaciones entre los incentivos en el trabajo y las

prestaciones sociales; la capacidad de participación; las políticas activas; y cómo afrontar la pobreza y la exclusión. La segunda, la holandesa, que tiene un sistema muy alto de protección social (el 33% sobre el PIB) y que desde hace un año está introduciendo modificaciones para mantener unos mínimos que son importantes, al restringir las prestaciones suplementarias y aplicar medidas de incorporación al mercado de trabajo, especialmente con el trabajo a tiempo parcial. A partir de la Conferencia de Holanda del mes de enero de 1997, se incorporan al debate europeo la preocupación por la protección social como factor productivo, la individualización de las prestaciones sin dejar de lado la situación de las mujeres y la manera de mantener la solidaridad generacional en medio del envejecimiento de la población.

Precisamente una de las Comunicaciones (Comisión Europea. “Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre generaciones”. Bruselas 1999) de la Comisión en estos asuntos atrae la atención sobre la solidaridad generacional y se presenta como una contribución al Año Internacional de las personas mayores (1999).

La Comunicación de la Comisión del año 1999, que lleva por título “Una estrategia concertada para modernizar la protección social”, comienza por señalar que la mayor interdependencia económica, que el mercado interior y la

moneda única aceleran, hacen que “las reformas de los sistemas de protección social de un Estado miembro sean de interés para los demás y les afecten a todos” (Comisión Europea. “Una estrategia concertada para modernizar la protección social”. Bruselas 1999 (pág. 8)). De hecho, la estrategia europea del empleo empieza a condicionar una protección social que se fundamenta en el trabajo. Así, cuando la tercera directriz solicita que aumente el número de personas acogidas a las medidas activas, esto puede obligar a reformar las condiciones de acceso a las prestaciones y la disponibilidad de las personas para la formación. Así también, la insistencia para que los trabajadores de más edad continúen trabajando y que puedan conciliar la vida familiar y la vida profesional condiciona las pensiones de jubilación y los servicios sociales necesarios para permitir esta conciliación. Por otro lado, la entrada de diez países de la Europa Central y Oriental significa un aumento de 105 millones de personas de unos países que tienen unos niveles de protección social mucho menores y que se verán obligados a efectuar considerables esfuerzos en este campo.

La Comunicación propone cuatro objetivos: 1) hacer que trabajar sea más rentable y garantizar unos ingresos asegurados; 2) conseguir unas pensiones seguras y viables; 3) promover la inclusión social; i 4) garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad. Por este motivo reclama

una mayor fluidez en el intercambio entre los Estados, supervisar la evolución de la protección social y ampliar el debate con el Parlamento, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el conjunto de la sociedad civil.

Así pues, este debate no solamente queda abierto, sino que se insiste en que se amplíe y muy probablemente tendrá nuevas aportaciones en los próximos años.

Programas, iniciativas, observatorios y líneas presupuestarias.

Muy frecuentemente se puede tener la sensación de que la política social europea es un laberinto donde el hilo de Ariadna que conduce hacia la salida es difícil de encontrar. Por ello, conviene clarificar a través de qué medios opera. El más importante es el apoyo financiero a través de los Fondos Estructurales. El segundo son los instrumentos legislativos, fundamentalmente los Tratados, pero también los reglamentos, las directrices, las decisiones vinculantes, sin olvidar el Tribunal de Justicia que aplica el Derecho Comunitario. Sus sentencias sobre los casos Grevier y Barber han hecho avanzar las legislaciones nacionales sobre la igualdad en el trato de los inmigrantes y de las mujeres. El tercero es el intercambio de información y de prácticas innovadoras que puedan transferir las lecciones que de ellas se derivan hacia otros países o hacia los centros de decisión en política social de ámbitos territoriales más amplios (nacionales, europeos).

En la actualidad, existen miles de proyectos experimentales en toda Europa (únicamente en Catalunya y en el año 1995 se detectaron en un estudio realizado por el GES y encargado por el Ayuntamiento de Girona 170 proyectos experimentales de lucha contra la exclusión con financiación europea. Véase: GES (Xavier Vallvé) “Projectes catalans que lluiten contra l'exclusió des de programes europeus”. Ayuntamiento de Girona. Febrero 1995), que, promovidos por la Comisión, tratan de cubrir estos objetivos organizando la transnacionalidad, verificando el valor añadido europeo e intentando tener un impacto y una visibilidad más allá del territorio donde operan. Este es un proceso que se inició a finales de los ochenta y que se ha desarrollado ampliamente en los años noventa.

El tema educativo y de la juventud tiene unos orígenes anteriores. Desde 1964 con La Juventud por Europa, que ahora está en su quinta formulación, ha habido programas que promueven el intercambio de jóvenes, la preparación para la vida adulta y profesional (PETRA), la movilidad en la educación superior (TEMPUS). A partir de 1995, programas anteriores como Erasmus, Comett, Petra, Force y Eurotecnnet quedan englobados dentro de Sócrates (850 millones de ECUS) destinados a la cooperación transnacional en la educación universitaria, a la introducción de la dimensión europea en todos los niveles formativos, al aumento de los conocimientos lingüísticos, la educación

abierta y a distancia. No hay que olvidar la existencia del CEDEFOP, centro dedicado a la formación profesional ni la de YOUTHSTART, que promovió la integración de los jóvenes menos cualificados en el mercado de trabajo, ni la de ERASMUS, que a escala universitaria ha promovido el intercambio de miles de profesores y estudiantes.

La vía de los programas experimentales se confirmó con Pobreza II de 1985 a 1989 y continuó con Pobreza III de 1989 a 1994. En 1988 se lanzó IRIS, que era una red de proyectos para la formación profesional de las mujeres y, un año antes, el Consejo aprobaba un programa de acción para promover la integración de niños disminuidos. También se promovió ERGO I para los parados de larga duración.

Personas pobres, mujeres, minusválidos y parados han sido el centro de las preocupaciones de este tipo de programas. Pero su desarrollo ha seguido caminos distintos (Véase para la pobreza el apartado siguientes). En el caso de las mujeres se ha ido transformando en una red de organizaciones y, desde el 1 de julio de 1995, en una asociación sin ánimo de lucro que ha firmado una convención con la Comisión. El denominado lobby femenino ha sido muy activo en los últimos años. Sobre la base de la Recomendación del Consejo de 1984, se han llevado a cabo varios programas de acción a favor de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. El cuarto (para seguir este programa véanse los números de la revista

“Magazine de l’égalité des chances”. Bruxelles. ANIMA) (1996-2000), se estableció por la Decisión del Consejo del 22 de diciembre de 1995 y perseguía la eliminación de la segregación en el mercado de trabajo, un mejor acceso a la formación, la conciliación entre la vida familiar y la vida profesional, un mayor equilibrio en la participación en los centros de decisión y reforzar las condiciones de ejercicio del derecho a la igualdad. Muchos de estos temas han sido objeto de recomendaciones y resoluciones (Véanse la recomendación de la Comisión de 27 de noviembre de 1991 y el Código sobre la protección de la dignidad de las mujeres y de los hombres en el trabajo. Resolución del Consejo sobre la participación de las mujeres en la vida económica (1994). Resolución del Consejo sobre el equilibrio entre hombres y mujeres en los centros de decisión (1995). Resolución del Consejo sobre la difusión de una imagen de las mujeres en la publicidad y en los medios de comunicación (1995) y la propuesta de la Comisión (1995) de integrar la promoción de la igualdad en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias (1996)). Quizás cabe resaltar la fecha del 14 de diciembre de 1995, que fue cuando a través del diálogo social se firmó el acuerdo sobre los permisos parentales. Seguidamente, la Comisión adoptó un proyecto de directiva, que el Consejo aprobó el 29 de marzo de 1996. También es importante la idea de la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en las

políticas comunitarias (“Mainstreaming”). Así, se ha reforzado y ampliado el Comité Consultivo y se ha constituido un grupo de interservicios con miembros de las Direcciones Generales afectadas. En mayo de 1996 la Comisión todavía destinó al programa NOW 500 millones de ECUS. Este programa, situado en el marco de la iniciativa Empleo y valorización de los recursos humanos, ha financiado proyectos que contribuyan a reducir el paro de las mujeres y a mejorar el estatus, la cualificación y la carrera profesional. También existen los programas DAPHNE, que promueve medidas para combatir la violencia contra los niños, los jóvenes y las mujeres, y STOP, contra el comercio de seres humanos y la explotación sexual y, actualmente, se está a la espera de la aprobación del V Programa de Acción Comunitaria sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (véase la Resolución del Parlamento Europeo del 2 de marzo de 2000 y la propuesta de la Comisión al Consejo presentada el 7 de julio de 2000). De esta manera, las decisiones europeas van basculando hacia el principio de no discriminación y de igualdad tal como recoge el Tratado de Amsterdam.

Esto también se refleja en el caso de los disminuidos. Se calcula que en la Unión Europea hay unos 30 millones de personas afectadas por alguna discapacidad física o mental. El primer programa de acción para este colectivo data de 1981. El Consejo adoptó, el 24 de julio de 1986, una

recomendación sobre el empleo de los disminuidos y, diez años después, la Comisión, con la Comunicación de julio de 1996, ha insistido en la igualdad de oportunidades de las personas discapacitadas. Desde finales de los años 80, la Comisión, a través de HANDYNET, dispone de una base informatizada de datos sobre las ayudas a los disminuidos, y el Programa HELIOS, que ya se encuentra en su tercera etapa, financia proyectos innovadores en la formación y readaptación profesional y la integración económica y social de las personas disminuidas. Además, desde septiembre de 1993 existe un programa denominado TIDE que promueve proyectos de aplicación de las nuevas tecnologías para facilitar la comunicación, la movilidad y el empleo de los disminuidos. Tampoco hay que olvidar la existencia de HORIZON, que, desde 1994 y hasta 1999, ha financiado proyectos para mejorar el acceso al mercado de trabajo de los colectivos discapacitados. A pesar de estos esfuerzos considerables, no parece que en el terreno de las ideas, por ejemplo de nuevas orientaciones más preventivas y anticipativas de las situaciones de disminución, las instancias europeas hayan avanzado demasiado, incluso teniendo en cuenta la Comunicación al Consejo, "Hacia una Europa sin barreras para las personas con discapacidad" (Bruselas. 12-5-2000).

Ha habido dos programas ERGO para los parados de larga duración, aunque el interés por el desempleo se

remonta a los años 70, y que en los 80 el Consejo adoptó un conjunto de resoluciones (resoluciones del 21.7.1982 para combatir el paro, del 4.2.1984 para promover el empleo de los jóvenes, del 21.6.1984 para combatir el paro de las mujeres y apoyar las iniciativas locales de creación de empleo, del 1.1.1985 para combatir el paro de larga duración, del 28.12.1988 para promover la reintegración de las mujeres en la vida activa y por fin la del 27.6.1990 para apoyar a los parados de larga duración), algunas de las cuales acentuaron la actuación del Fondo Social Europeo. El primer ERGO (1989-1993) se dedicó a la evaluación de proyectos y medidas de lucha contra el paro de larga duración, a organizar el debate entre los diversos actores de cara a favorecer el partenariado y a financiar actividades para la transferencia de metodología. La evaluación estuvo bien planteada y se publicaron unos interesantes libritos de buenas prácticas (se publicaron 5 volúmenes explicando proyectos concretos de lucha contra el paro en torno al arte y la cultura, el desarrollo rural, el medio ambiente, la vivienda y la construcción); la segunda fase de ERGO, en cambio, no funcionó demasiado bien y puso de manifiesto los límites de un programa experimental con pocos recursos para abrazar una problemática tan importante (en Catalunya se produjo una “joint venture” entre el consorcio francés de empresas de inserción IDÉES y “Empleo y desarrollo”).

En este caso, y razonablemente a medida que el desempleo se ha convertido en algo estructural y afecta a mucho millones de personas y aumenta sobre todo el de larga duración, las medidas para combatirlo han ido incorporándose más a las políticas estructurales. Aunque continúan existiendo los programas LEADER (desarrollo de las zonas rurales); LEDA (desarrollo local); y, más recientemente, el artículo 10 del FEDER , URBAN y EQUAL en el que al lado del medio ambiente y de la promoción de infraestructuras también se encuentra la lucha contra el paro y la exclusión en las zonas urbanas desfavorecidas (Véase la nueva formulación de URBAN en EUROGES INFORM).

Así, a partir del Libro Blanco de Delors (1993), de la identificación de los 17 sectores que pueden crear empleo y de la Comunicación de la Comisión del 13 de junio de 1995, formulando una estrategia para la promoción del desarrollo local y de las iniciativas de empleo, el panorama institucional ha cambiado. Cada vez más se reafirma la idea del ámbito local como territorio apropiado para la creación de empleo (la idea no es nueva y tuvo un cierto desarrollo en la OCDE con las Iniciativas Locales de Empleo, que fueron recogidas por la Comisión. Véase en este caso la investigación efectuada por la Fundación Europea de Dublín. O'Conghaile, W. (Ed) "Réponses locales au chômage de longue durée". Dublín. 1988), aunque ello exija tiempo y la identificación de un espacio adecuado, apoyado en unos

contextos más amplios y en un partenariado horizontal con todos los actores locales implicados, y en uno vertical con las agencias que se mueven en otros territorios.

La actuación de las instituciones europeas respecto a los colectivos específicos no deja de ser problemática, ya que siempre es posible argumentar que son las autoridades de cada país quienes en primera instancia deben ocuparse de ellos. Por ello, la Comunidad insiste, cada vez más, en el carácter horizontal y transversal de sus programas y en apoyar las actividades que tienen dicho carácter en el seno de una perspectiva transnacional. La Comunidad también opta por vías indirectas para atraer la atención sobre determinados colectivos o sobre temas que pueden ser nuevos o urgentes. Ésta es la razón de ser de los Observatorios (véanse los números de Euroges Inform dedicados a los Observatorios, 1, 7, 9, 10, 12, 19, 26, 27, 30, 33, 35, 38, 39 y 40), a través de los cuales se examina la evolución de la realidad, como por ejemplo el que existió durante Pobreza III o los que existen sobre la familia, las drogas y las toxicomanías, el del empleo. También se concede un significado particular a los Años conmemorativos, haciendo que jueguen un papel catalizador y de concentración y estímulo de los esfuerzos que se realizan en los Estados miembros. En determinados casos, se cofinancian proyectos que ponen a prueba a escala local el valor añadido europeo. Así por ejemplo, el año 1993 se

destinó a la vejez y a la solidaridad entre generaciones, el año 1996 a la formación a lo largo de la vida y el año 1997 a la lucha contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo.

A menudo, dichos laboratorios (Comisión Europea. "European Year Against Racism. Projects in practice". Brussels. 1998) sirven para preparar programas de mayor envergadura (Comisión Europea. "An action Plan against racism. Communication". Brussels. 1998), como ha sido el caso de la última temática al plasmarse jurídicamente en los artículos 12 y 14 del Tratado de Amsterdam, que otorgan al Consejo la posibilidad de arbitrar medidas contra cualquier tipo de discriminaciones y que se concreta mediante la creación de dispositivos permanentes como el Observatorio Europeo del Racismo puesto en marcha en Viena. De hecho, el Consejo de 27 de noviembre de 2000 aprobó un nuevo programa de acción comunitaria de lucha contra la discriminación para el período 2001-2006. Este programa, que cuenta con una financiación cercana a 100 millones de Euros, tiene un largo preámbulo en el que se destaca la voluntad de formular una estrategia global para combatir contra todo tipo de discriminación y otorga un considerable papel a las organizaciones voluntarias y a la colaboración entre los Estados miembros y la Comisión. Esta colaboración se plasma en la creación de un Comité de cooperación. Por otro lado, se prevé un conjunto de acciones comunitarias ligadas al análisis de la evolución de

la realidad, la evaluación de las legislaciones y medidas, la cooperación y promoción de las redes europeas y la sensibilización de la opinión pública.

Las instancias europeas también abren campos de reflexión y de actuación que o bien son innovadores o indagatorios acerca de nuevas posibilidades o sobre los cuales hay una menor sensibilidad en los Estados miembros. Ejemplo de ello son la insistencia dirigida a los países periféricos para que incorporen medidas medioambientales, reflejada en el Fondo de Cohesión o en URBAN; la Acción Piloto Capital Local con Finalidad Social, apoyada en el artículo 6 del Fondo Social Europeo; y el programa comunitario sobre la salud y la seguridad en el trabajo y la prevención sanitaria (salud pública, consumo de tabaco, SIDA, drogodependencias, cáncer, enfermedades transmisibles...).

Por fin, existen las líneas presupuestarias, que sirven para financiar acciones muy concretas, limitadas en el tiempo y dirigidas a objetivos muy precisos y al mismo tiempo tan dispersos como la sensibilización de la opinión pública sobre la política agraria, la acción de integración de los refugiados, la cooperación en la formación profesional, la lucha contra el turismo sexual en otros países, etc...(véase el debate sobre esta cuestión en el apartado dedicado a la exclusión).

Aviso para navegantes. Por una cultura social europea.

Navegar por los ríos de las políticas sociales europeas es casi un arte. Remolinos tragadores, esclusas, fondos engañosos, riberas difusas y tránsito intenso. Es preciso utilizar buenas cartas de navegación, sobre todo porque cuando se participa en encuentros y reuniones con otros que transitan por los mismos torrentes o cuando se quieren leer los textos que emanan de las instancias europeas es fácil perderse, aunque se comprendan las lenguas utilizadas, por los intrincados canales de la hidrografía europea. Palabras que no tienen el mismo sentido, códigos y liturgias diferentes, lógicas opacas que han de ser descifradas. Así por ejemplo, cuando se habla de la participación ¿se ha de entender cogestión o autogestión?; ¿la sinergia es física, química o financiera?; ¿el efecto multiplicador remite a la aritmética o a las teorías keynesianas?; ¿la visibilidad es un efecto óptico?, ¿la multidimensionalidad es un tipo de proyección cinematográfica?, ¿y el partenariado es una invitación a compartir una danza, un negocio o los productos de la tierra?; ¿Qué significan exactamente la transnacionalidad, la innovación, la elegibilidad, la transferibilidad, la integralidad, la cofinanciación y los últimos inventos del “mainstreaming”, del “benchmarking” y de la coordinación abierta?

No se trata aquí de elaborar un diccionario (en los números 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 17 y 41 del boletín Euroges Inform se encuentran explicaciones detalladas de muchas de dichas palabras), sino simplemente de advertir de estos obstáculos y de invitar a los que quieren introducirse en la política social europea a no permitir que sus embarcaciones se embarranquen. Ya que, aunque a veces sean obstáculos, estas palabras también sirven como orientación estratégica.

En efecto, en la mayoría de las orientaciones y reglamentos de los fondos, de los programas y de las iniciativas, se utiliza un vocabulario específico que es necesario entender para diseñar los proyectos a presentar a los mismos. Así, si se pide co-financiación es porque se entiende que hay que ayudar a quien se ayuda y esta co-financiación es variable en función de criterios más o menos discutibles, pero que tienden a favorecer las zonas y colectivos menos desarrollados. También, si se formulan criterios de elegibilidad es porque no todos los proyectos merecen ser aprobados. Al postular la idea de valor añadido europeo se entiende que deben incorporarse los contenidos y las estrategias definidas en este ámbito y esforzarse para que las lecciones que de éste se derivan sean aplicables a otros lugares. Esto se conecta con las perspectivas de transferibilidad, es decir, que hay que intentar que las enseñanzas sean suficientemente generales para que puedan ser trasladadas a otros contextos. Entonces, la

transnacionalidad, criterio cada vez más exigido, toma sentido, no únicamente como intercambio de información y visitas sino como proceso de implicación entre las personas, las metodologías, los conocimientos de proyectos de países diversos. Se trata de ir construyendo redes que vayan uniendo a los actores de la política social europea. La innovación tiene que ver con el tiempo y el espacio ya que lo que se plantea como una novedad en un sitio, en algún momento, puede no serlo en otros. La sinergia proviene del interés de aprovechar al máximo los recursos y se conecta con el efecto multiplicador en el sentido de generar nuevas acciones, atraer nuevos agentes y llegar al máximo de beneficiarios, cosa que suele suceder al hacer esfuerzos de visibilidad, de dar a conocer aquello que se hace. La multidimensionalidad, la participación y el partenariado, ligado a la integralidad, fueron principios de Pobreza 3 pero después se han incorporado a muchos otros programas. Por un lado, la realidad social, y en particular la exclusión, siempre presentan muchas caras que además están interrelacionadas y que si se quieren atacar debe hacerse intentando abarcar el máximo, sobre todo procurando que intervengan los afectados y los ciudadanos y que se asocien el conjunto de actores, públicos y privados, económicos y sociales, potenciando de esta forma los recursos existentes en un territorio y concediendo más poder a las organizaciones de base (“empowerment”). El “mainstream”

es una corriente del Golfo que endulza el clima de las costas irlandesas y debe entenderse como la tentativa de integrar las lecciones particulares aprendidas en los proyectos concretos en las políticas más generales tanto de la Unión como en las de los Estados miembros. Por eso, además de un proceso constante de evaluación es necesario ir estableciendo metas, “benchmarking”, que marcan los objetivos de las fases intermedias. Así, si alguien va más allá de las palabras y recoge los contenidos y trata de aplicarlos, podrá constatar que se transforman en señales orientativas que tienen una relativa coherencia interna.

Hace veinte años, en España apenas nadie en el campo social formulaba proyectos y actuaba a partir de ellos y menos aún se hablaba de partenariado y de que el sector público y el privado compartiesen recursos y, aunque siempre ha existido una sensibilidad europea, se iba a “Europa” a inspirarse o a copiar modelos, metodologías y fórmulas organizativas. Esto ha cambiado. Desde las Comunidades Autónomas hasta la más humilde asociación de vecinos, muchos se esfuerzan para conectarse y potenciar las relaciones con socios de otros países europeos. El número de seminarios, congresos, reuniones de trabajo con dimensión europea, es muy considerable, así como el de las publicaciones que a ella se refieren (véase por ejemplo la revista *Políticas Sociales en Europa* publicada en Barcelona). La gran mayoría de los responsables

políticos y técnicos y de los operadores del campo social se definen a partir de la cultura social europea y adoptan, mejor o peor, las corrientes principales. También los estudios comparativos han aumentado. Una primera cuestión es que estos estudios conducen a medidas que vayan equiparando los derechos, las prestaciones y los servicios de los ciudadanos con los de los países más avanzados de la Unión. Una segunda cuestión es la de transformar una posición más pasiva en otra que sea más activa, queriendo incidir en el diseño de estas políticas. Pero éste no es un problema específico de España sino de muchos otros lugares, ya que uno de los riesgos de la cultura social europea, con su vocabulario e ideario propio, es que responda más a las manías de los “eurócratas” de Bruselas o a las modas de los países más fuertes que no a las necesidades e intereses del conjunto de los ciudadanos. En los años noventa y en parte por responder a este reto, las instancias europeas y, más en particular, la Comisión se han dotado de algunos mecanismos y han hecho más complejas las reglas del juego y el número de interlocutores.

Nuevas interlocuciones y meandros

La Comisión, uno de los actores principales de la política social europea, tiene un margen considerable de maniobra, ya que es ella quien elabora el presupuesto y las propuestas dirigidas a las demás instituciones (Consejo, Parlamento) y ejecuta las decisiones, pero también tiene

límites, muchos de ellos procedentes de su relación/confrontación con los Estados Miembros. Otros se originan en su peculiar estatus de administración pública europea. En cualquier caso, ante el riesgo de estar aislada y distante o de responder solamente a los intereses de los Estados, es importante para ella saber lo que sucede en toda la geografía europea y que le lleguen las pulsiones del corazón de la sociedad. Esto comienza a manifestarse de manera más apremiante en la década de los ochenta y se afianza en los noventa, coincidiendo además con la ola expansiva del mundo asociativo.

Este, que ha crecido muy notablemente y aunque encuentra sus raíces a escala local, se ha ido convirtiendo en un interlocutor cada vez más imprescindible en ámbitos más amplios hasta llegar al europeo. En este nivel, la actuación de grupos de presión no es algo nuevo y, desde los inicios, el mundo comercial, industrial y económico ha creado millares de iniciativas que pululan por los centros de decisión. El mundo social empezó más tarde, a finales de los años setenta y ligado a la estructuración de organizaciones de origen eclesiástico como Eurocáritas, Cuarto Mundo o el Ejército de Salud, a colectivos específicos como Eurolink Age (vejez) o a Confederaciones Internacionales que se “regionalizaban” (Comité de “Liason” Europeo de la Cruz Roja, Comité Europeo de la Asociación Internacional de Bienestar Social). En los ochenta, este tipo de iniciativas se

multiplican, ya sea porque la Comisión les ha auspiciado (FEANTSA, EAPN, ...) o como resultado de un proceso federativo y acumulativo. Actualmente, son más de 100 las redes y plataformas que actúan, con más o menos vitalidad, en el campo social a escala europea. En los últimos tres años se han constituido la plataforma europea de las organizaciones voluntarias del campo social, la de las que luchan por el medio ambiente (“Green 8”), las que actúan en solidaridad con los países menos desarrollados y las de defensa de los derechos humanos.

La mayoría de ellas crean empleo, proporcionan una amplia gama de servicios, representan los intereses de los ciudadanos y colectivos, defienden los derechos humanos y son escuelas de democracia y participación, apoyan las ayudas mutuas y plantean alternativas a las políticas sociales. Desde principios de los noventa, las organizaciones sociovoluntarias han ido adquiriendo protagonismo, están presentes en la mayoría de los congresos y encuentros europeos y muchas de ellas tienen relaciones más o menos formales con las direcciones Generales de la Comisión. En 1993, en la Conferencia de Copenhague “Luchar contra la exclusión social”, el Presidente Delors propuso la creación de una Mesa Consultiva Permanente en la que, además de la Comisión y las organizaciones sindicales y empresariales, participasen la Red Europea de Organizaciones Voluntarias Contra la

Pobreza (EAPN) y la que representa al movimiento asociativo familiar (COFACE). De hecho, esta mesa no funcionó, pero el proceso confederativo ha continuado. Desde 1995 existe la Plataforma de organizaciones sociales y desde 1996 se convoca bianualmente el Fórum Europeo de la Política Social, que es un momento importante de lo que cada vez se conoce más como diálogo civil. En 1997 la Comisión publicó una Comunicación sobre el “Fomento del papel de las asociaciones y de las fundaciones en Europa” (Bruselas. 1997. véase también el dictamen del Comité de las Regiones “El papel de las asociaciones de voluntariado”. Bruselas 11.6.1998).

No deja de ser relevante la forma en que son presentadas en esta Comunicación las asociaciones y fundaciones y también las cooperativas y mutualidades como componentes de la economía social, y el criterio con el que se las define: ser una entidad formal, no distribuir beneficios, tener independencia y libertad para autogobernarse, gestionarse de forma “desinteresada” y tener una actividad pública. Se resalta su importancia económica y social, sobre todo en la creación de empleo, con un 23% de media en la Unión Europea de 1991 a 1996, frente a un 6% de puestos de trabajo creados por el resto de la economía (datos del último informe de la investigación de la Johns Hopkins University. Salomón, L. Anheier H. “The emerging sector revisited”. Johns Hopkins University. 1998).

La Comunicación acaba planteando problemas y respuestas e insistiendo en la transnacionalidad y en la forma de mejorar el intercambio de información y de “establecer un diálogo y una consulta sistemática y regular” (Comisión Europea. “El fomento del papel...”. Op. Cit. Nota 97. (pág.17)). Ello se propone traducirlo dedicando un Año Europeo al movimiento asociativo, creando un observatorio, mejorando el acceso a los fondos europeos e incluso estudiando la posibilidad de crear un fondo especial para financiar las actividades transnacionales del mundo asociativo. En el 2000, la Comisión ha vuelto a insistir con una nueva Comunicación (“La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración”. Bruselas 2000) sobre cómo mejorar su relación con este tipo de organizaciones. En octubre de 1999, el Comité Económico y Social celebró la primera convención bajo el nombre de la “Sociedad civil organizada a nivel europeo”, mostrando así su candidatura para ser precisamente el lugar donde se exprese esta sociedad civil organizada. El denominado diálogo civil en paralelo al diálogo social comienza, no sin contradicciones, a tener una mayor fuerza.

Vale la pena resaltar la temática de la economía social porque de ser una desconocida que llamaba a las puertas de la política social europea ha traspasado los umbrales y empieza a ser reconocida. Este proceso, que, por otro lado, se corresponde con la creciente importancia

de la economía social en toda Europa y, más concretamente, de las empresas sociales y de inserción en Francia y Bélgica; de las cooperativas sociales en Italia y Suecia; de las Community Business en Gran Bretaña, ..., comenzó con el Congreso de Beaune en Francia el año 1992 y ha proseguido con un conjunto de investigaciones, encuentros e iniciativas. Las cuales han generado unos pasos concretos como que se haya constituido un comité consultivo integrado por Asociaciones, Fundaciones, Mutuas y Cooperativas; que el Programa de Acción Social 1997-1999 cite la economía social; que en las líneas directrices de la Cumbre de Luxemburgo se hable de sus posibilidades de creación de empleo; y que en 1997 la Dirección General V convocase una Acción Piloto denominada Tercer Sistema y Empleo, que ha financiado más de cincuenta proyectos. Los últimos textos emanados de las instancias europeas continúan afirmando el papel de la economía social (esto se pone de manifiesto en los documentos de la estrategia europea sobre el empleo, en la reformulación de EQUAL, etc).

Se han calificado los años 93-94 como los del Waterloo de la política social europea (Odile Quintín, actual Directora General, los califica más diplomáticamente “un nuevo giro que permite entrar en una fase de renovación”. Véase: Quintín, O.; Favarel-Dapas, B. “L’Europe Sociales. Enjeux et réalités”. París. Documentation Française. 1999).

Quizás sea excesivo y el año de sequía más bien sería 1996. Pero es innegable que de 1994 a 1997 predominan los meandros y a veces parece que nuestro río se sumerge. Esto se ve de manera muy clara en el campo de la exclusión. En efecto, en 1994 finalizaba el III Programa Europeo de la Lucha Contra la Pobreza (véase AAVV: "Lessons from Poverty III". GEIE. Lille. 1994). Se ha dicho que su éxito ha sido la razón de su muerte por ahora, en el sentido que muchas de las estrategias diseñadas en el mismo han sido incorporadas a las medidas tomadas por muchos Estados, donde son notables los casos de Irlanda (Department of Social Community and Family Affaire. "Social Inclusión Strategy". Dublín. Agosto 1998, donde se explica la Estrategia Nacional contra la Pobreza (NAPS)) y Portugal (Ministerio de Trabalho e da Solidaridade. "Dizer ñao a pobreza. Un combate para ganhar". Lisboa 1998. (págs. 47 a 51)), y a las políticas estructurales de la Unión Europea. El éxito de la idea del partenariado, que incluso impregna a la propuesta de la reforma de los Fondos Estructurales para el 2000-2006, sería la prueba más fehaciente. Pero cuando finalizaba Pobreza 3 y la gran mayoría pensaba que se iniciaría un Pobreza 4, o un Exclusión 1, o se produjo la oposición frontal del gobierno alemán, y la más subterránea del inglés, ante la propuesta que hacía la Comisión (Comisión Europea. "Vers une Europe des solidarités. Intensifier la lutte contre l'exclusion sociale, promouvoir

l'intégration". Bruselas 1993). Cabe recordar que era el fin del mandato del Presidente Delors y que el optimismo de sus propuestas no sería seguido. El gobierno inglés se había descolgado del protocolo social del Tratado de Maastricht al argumentar sobre el dumping social. El gobierno alemán, históricamente reticente a la intervención social comunitaria, se hizo fuerte en la aplicación del principio de subsidiariedad aduciendo que su Constitución obliga al Estado a ocuparse de la pobreza (es menester comentar que en Gran Bretaña los proyectos sólo tuvieron incidencia a escala local en un clima hostil como lo era el de la Inglaterra Thatcheriana. En Alemania, los proyectos tampoco obtuvieron muchos resultados y los de los Lanas del Este únicamente funcionaron un tiempo reducido. A parte de excepciones notables, tampoco otros gobiernos apostaron decididamente por el nuevo programa y la Comisión no quiso rebajar sus planteamientos). Las redes europeas y el conjunto de organizaciones voluntarias "pusieron el grito en el cielo". El Parlamento, el Comité Económico y Social, los Municipios y Regiones, también se manifestaron a favor de un programa de estímulo y de intercambio de las medidas contra la pobreza tomadas a escala de los Estados Miembros. Pero ni estas presiones ni las negociaciones que se llevaron a cabo consiguieron que el Consejo adoptase el Programa. La Comisión siguió financiando algunos proyectos a través de sus líneas presupuestarias, lo que provocó las iras del

gobierno inglés que el 1 de abril de 1996 introdujo un recurso en el Tribunal Europeo de Justicia. Éste emitió su sentencia el día 12 de mayo de 1998. En ella se afirma la obligación de que cualquier gasto comunitario esté consignado en el presupuesto y se base, además, en una disposición legal que lo autorice. Sólo las acciones comunitarias no “significativas” como los estudios piloto o las acciones preparatorias pueden prescindir de la existencia de una base legal.

La Comisión se vio obligada a bloquear un centenar de líneas presupuestarias que representaban 920 millones de ECUS, es decir, aproximadamente el 1% del presupuesto de la Unión para 1998. Conjuntamente con representantes del Parlamento y del Consejo estudió la cuestión y el mes de junio de 1998 concluyó que se podían desbloquear totalmente 56 líneas, que 19 podían aplicarse parcialmente, que 16 quedaban congeladas a la espera de que el Consejo y el Parlamento adoptasen los correspondientes actos legislativos y que solamente 8 eran contrarias a la jurisprudencia comunitaria.

Estas vicisitudes no son una anécdota, más bien son un exponente, no únicamente de la lucha europea contra la exclusión, sino de los tipos de debate de finales de los noventa. ¿Quién debe hacer qué? es la pregunta implícita de una discusión en la que los Estados Miembros desean volver

a tener mayores cotas de protagonismo y las decisiones comunitarias pasan por un tamiz más fino.

Ahora bien, el Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, abre nuevos márgenes de actuación en el campo sociolaboral. Por un lado, incluye un nuevo capítulo dedicado al empleo que formula la necesidad de una estrategia coordinada susceptible de adopción por mayoría cualificada. Esto es lo que se ha hecho en la Cumbre de Luxemburgo al fijar cuatro líneas directrices (inserción, espíritu empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades) y la obligación de los Estados de presentar anualmente un Plan de Empleo. En segundo lugar, incorpora el protocolo social, reconociendo en el Tratado de la Comunidad Europea la virtualidad de los Derechos Sociales fundamentales como principio informador de la política social. A través del proceso de codecisión (Consejo y Parlamento) se da un nuevo mandato en la lucha contra la exclusión. Así es como queda redactado el nuevo apartado del artículo 137: “el Consejo podrá adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados Miembros mediante iniciativas que mejoren los conocimientos, desarrollen el intercambio informativo y de buenas prácticas y de fórmulas innovadoras y de experiencias de evaluación con la finalidad de luchar contra la exclusión”. En coherencia con esta nueva base legal, en el Programa de Acción Social 1998-2000 la Comisión se

compromete a presentar una Comunicación (Comisión Europea. “Programa de Acción Social 1998-2000”. Op Cit (pág. 16)) y a convocar anualmente un concurso para atraer proyectos de acciones preparatorias . Así pues, y después de varios años de idas y venidas, un nuevo programa europeo de lucha contra la exclusión ha vuelto a ver la luz (en este sentido véase el Dictamen del Comité Económico y Social “El coste de la pobreza y de la exclusión social”. Julio de 1998. Resumido en Euroges Inform nº 24. Barcelona. Diciembre 1998 y el conjunto de ponencias presentadas en la reunión celebrada en Bruselas el 16 de octubre de 1998. Así como el artículo de Harvey, B. “European hints of a new Programme Against poverty”. En Poverty Today nº 41. Dublín. Septiembre/octubre 1998 (pág. 9)).

De hecho, la Agenda Social aprobada en Niza establece que cada Estado miembro ha de presentar, para el mes de junio del 2001, un Plan nacional de acción para luchar contra la pobreza y la exclusión social que abarque dos años, que especifique los progresos obtenidos y los indicadores utilizados para evaluar los resultados de las acciones emprendidas. La perspectiva es la de intentar formular una estrategia europea en el campo de la exclusión parecido a la del empleo. En cualquier caso, la Comisión presentó una Comunicación el 16 de marzo. El Comité de las Regiones y el Económico y Social dieron sus dictámenes y el Parlamento, después de discutir las enmiendas de los

Diputados, aprobó el 16 de noviembre una Resolución en la que ampliaba el papel del Grupo de reflexión, de los observatorios, del intercambio de experiencias y el presupuesto. Finalmente, el Diario Oficial publicaba el 28 de noviembre la Propuesta de Decisión conjunta del Parlamento y de la Comisión por la cual se establece el Programa de Acción Comunitaria para fomentar la cooperación de los Estados miembros para luchar contra la exclusión.

Este programa, se apoya en los acuerdos del Consejo de Lisboa en los que se establece el Método Abierto de Coordinación por el que se trata de que la Comisión y los Estados Miembros colaboren en la persecución de la inclusión social. Ello debe conseguirse a través de la aplicación de unos objetivos comunes, de los Planes Nacionales de Acción (NAP), de los Informes Conjuntos sobre la Inclusión Social, de un sistema común de Indicadores y del propio Programa Comunitario.

El tercer paso efectuado por el Tratado de Amsterdam se encuentra en el nuevo artículo 13, que permite a la Comunidad adoptar, por unanimidad, medidas específicas para combatir la discriminación por motivo de sexo, raza, origen étnico, religión o creencias, discapacidad, edad y orientación sexual. En este caso, esto refuerza el programa de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000) y permitió lanzar en marzo de 1998 un plan de acción contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo,

que empezara a funcionar en Viena el Observatorio europeo de los fenómenos racistas, que se pusiera en marcha una plataforma del conjunto de las organizaciones voluntarias que trabajan en este ámbito, y finalmente el programa aprobado el 27 de noviembre del 2000.

La Conferencia Intergubernamental (1995-1997) despertó muchas expectativas que se vieron en parte decepcionadas por el Tratado de Amsterdam. Pero éste, juntamente con los cambios políticos, económicos y sociales que se han dado en este fin de milenio, abre nuevos retos y nuevas perspectivas para la política social europea. Quizás ha llegado el momento de que nos acerquemos a ellos.

Ser fuertes para ser generosos: hacia el futuro

Alzar la mirada hacia el horizonte para intentar entrever cuál es el futuro de la política social europea es algo complicado por la cantidad de factores imprevisibles y por el número de interrogantes que surgen de una realidad que se modifica muy rápidamente. Además, se deben evitar las trampas de un eurooptimismo que llevaría a pensar que la política social se encontrará en el centro de las decisiones de las instancias europeas, o las de un euroescepticismo que solamente cree en un gran mercado sin dimensión política ni social. Por esto, quizás lo más razonable sea sugerir algunos condicionantes, ver cuáles son los argumentos a favor de una renovación de la política social

europea sin ignorar los posibles efectos perniciosos identificando algunos de sus retos actuales.

Para mirar hacia delante con realismo quizás hace falta recordar de dónde se viene. El Tratado de Roma fijó que uno de los objetivos fundamentales de la Comunidad era la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos. El voluntarismo político de los padres de la patria europea era innegable y su pragmatismo económico también. El resultado ha sido un largo período, casi inédito, de ausencia de guerras generales en un continente más bien propenso a los enfrentamientos belicosos. Las oposiciones económicas se han suavizado con la constitución y aplicación de un mercado de más de 370 millones de consumidores. También las ancestrales beligerancias políticas, especialmente entre los Estados vecinos, se han visto limitadas progresivamente y a pesar de que los miedos y los estigmas resurgen de vez en cuando, los mecanismos de negociación y de mediación se han reforzado. Pero el déficit democrático continúa existiendo, la reforma institucional no se ha resuelto, el abstencionismo en las elecciones europeas no deja de ser elevado, y se asiste a una creciente distancia entre los intereses y expectativas de los ciudadanos europeos y las respuestas que da la Unión Europea. Los recientes resultados de los referéndum Francés y Holandés generan la necesidad de un riguroso replanteamiento sobre esta desconfianza y creciente

deslegitimación. Nadie tiene la varita que daría una solución mágica al edificio político europeo, y al de su política social.

Asimismo, cabe recordar que el nivel de paro oficial se sitúa alrededor del ocho por ciento, de las cuales muchos son jóvenes y que aumentan la precariedad laboral y el paro de larga duración (48,5% del total). Los datos más recientes del Panel Europeo sobre la pobreza señalan que más de 60 millones de personas viven por debajo de los umbrales de la pobreza relativa, de las cuales alrededor de 3 millones no tienen techo. Agravándose estos datos con los nuevos países y con las disparidades interregionales. Tampoco nadie puede negar que las zonas rurales tienen un claro declive y que muchos centros históricos y suburbios de las grandes ciudades se degradan, aumentando así la marginación y un tipo de exclusión que no es únicamente sectorial sino de distanciamiento de los centros productivos y distributivos y de los circuitos de participación social, cultural y política. Por eso el paro y también la exclusión se convierten en el primer condicionante, a la vez que son uno de los mayores retos del panorama presente y futuro de la política sociolaboral europea.

Después de una fase de retención que se impuso en Maastricht y que ha prorrogado el Pacto de Estabilidad, el actual ciclo económico es relativamente expansivo aunque desigual y las decisiones en este campo tienen puesta la tercera velocidad: libre circulación de mercancías, capitales

y personas, suprabanco europeo, moneda única ... ¿Quién le pone las riendas al galope del mercado? ¿Es suficiente poner límites a la especulación financiera, a ciertas prácticas monopolizadoras, a medidas de competencia desleal? Pero una mayor integración económica, monetaria e incluso financiera no comporta necesariamente la creación de un euroestado intervencionista, sino que puede haber otras opciones. Entre ellas, la de institucionalizar a nivel europeo la versión del estado mínimo de corte neoliberal. Cosa que, paradójicamente, haría triunfar la tesis de la Señora Thatcher. De esto se deriva un segundo reto consistente en que las autoridades económicas europeas emergentes no sólo tengan una capacidad de decisión monetaria sino también sobre el conjunto de la política económica, distributiva y fiscal, y que la política social no sea la que se sitúe en la última fila del espectáculo.

Otra cuestión importante es la de la ampliación de la Unión Europea. La Agenda 2000 (“Por una Unión más fuerte y más amplia”. Boletín de la Unión Europea. N°5. Bruselas. 1997), había definido los criterios, la estrategia y el marco financiero. La segunda parte planteaba el reto de la entrada de nuevos países que tienen una historia y una situación institucional, cultural, económica bastante diferente. El riesgo es que, al no haber avanzado de forma clara en la reforma institucional, se diluyan los espacios políticos y sociales mientras que, una vez más, el área económica y comercial

se expande. Esto puede proporcionar alas a los que sólo ven a Europa como un espacio económico, y en términos sociales es seguro que significará un fuerte replanteamiento en la medida que tanto la pobreza y la exclusión como las estructuras y los sistemas de protección social de estos países tienen formas muy diversas de las de esta parte de Europa. Además, crecen los recelos ante la centralidad de una Alemania que ya se prepara para que Berlín sea la capital europea. Asimismo, la responsabilidad de haber contribuido a la caída del muro de esta ciudad y de haber despertado las expectativas de millones de ciudadanos de los países del Este, junto con el derecho que tienen a coparticipar en la evolución de la Europa del próximo milenio, hacen que la Europa social deba replantearse sus potencialidades, límites y fronteras. Y si se citan las fronteras planteadas por el Este también hay que pensar en las del Sur donde la presión inmigratoria se hace sentir cada vez más, obligando a formular medidas coordinadas, no defensivas sino de acogida y de incorporación de los que llegan, junto con planes de cooperación y desarrollo con sus países de origen. En el Mediterráneo, esta tarea no se puede posponer más.

Un cuarto condicionamiento es el de las reglas del juego y de los procesos de legitimación. Tal como se ha señalado, existe un creciente riesgo de que los ciudadanos se distancien de las instancias y programas europeos al no

comprobar los efectos positivos sobre sus vidas cotidianas. Según los expertos que intentan reflexionar sobre la calidad social, se añadiría una segunda paradoja entre la supuesta antítesis entre la competitividad económica y los altos niveles de protección social. Una tercera vendría dada por la disminución de la soberanía de cada Estado a causa de la integración económica y monetaria europea, mientras que, al contrario, en el campo social sus competencias permanecen fundamentalmente intactas y el contexto socioeconómico en el que se elaboran las políticas sociales es cada vez más interdependiente. Estas paradojas, que no contradicciones, añadidas a los límites impuestos a ciertas producciones industriales que generan paro; al “gap” de credibilidad que provocan las arduas y muchas veces incomprensibles negociaciones europeas y a la opacidad y complejidad para acceder a las ayudas europeas, desaniman no ya al ciudadano corriente sino a multitud de organizaciones pequeñas y locales que ven la política social europea como un laberinto sin salida. De hecho, en todas partes crecen las opciones políticas contrarias a la Unión Europea, aunque la mayoría de las organizaciones políticas le sean favorables. Lo que supone una ocasión histórica para invertir aquellas tendencias y ofrecer signos tangibles y palpables, de tipo social, que lleguen a los ciudadanos. Esto difícilmente será posible, y aún menos probable, si no se modifican las reglas actuales.

Finalmente, un último condicionante es la fuerza que todavía tiene la concepción surgida del Estado-nación decimonónico, según la cual los problemas sociales deben ser resueltos por el estado. Ya sea utilizando el principio de subsidiariedad, aludiendo a la solidaridad nacional, argumentando sobre los riesgos de perder en un ámbito superior los avances plasmados en las legislaciones de cada Estado o, más directamente, oponiéndose a una confederalización/federalización política, lo cierto es que las reticencias de los aparatos estatales a conceder dominios, aunque sean mínimos, en el campo social son enormes. Se añaden todos aquellos que estando en contra del “estado del bienestar” en cada país, aún lo están más frente a la posibilidad de conceder poderes a un hipotético “estado del bienestar europeo”. Renacen así, con renovada fuerza, todos los razonamientos contra la burocracia ineficaz, los efectos perversos, los límites a la expansión económica, una dependencia y una pasividad ciudadana que pueden crear un funcionariado europeo distante y además descontrolado. También cabe mencionar que a bastantes responsables políticos, empresarios y hombres de negocio, ya les conviene que la Unión Europea sea solamente un espacio económico con un mínimo control político y donde la respuesta social esté relativamente ausente. También es cierto que la forma en que llegan las ayudas de los fondos estructurales contribuye a dar una imagen de la Unión más

parecida a la de un gran grifo del que manan caudales beneficiosos que como un espacio donde se puede intervenir activamente y plantear alternativas. Muchos sindicatos, a pesar de los crecientes esfuerzos de la Confederación Europea Sindical, continúan estructurándose y actuando en la lógica estatal y también el mundo civil sigue a menudo aferrado en la defensa de sus parcelas locales. Además frente a la globalización hay una tendencia, fundada en gran parte en el miedo, de volver al amparo estatal.

Ante estos condicionamientos, ¿cuáles son los argumentos a favor de una expansión actual y futura de la política social europea?

- El primero es que todos los Estados están confrontados a retos parecidos y que, por tanto, deben desarrollar estrategias comunes. La evolución sociodemográfica (véase el primer capítulo del informe sobre la protección social en Europa. Comisión Européenne. “La protection sociale en Europe. 1997”. Bruxelles. Abril 1998, y el último informe “La situation sociale dans l’Union Européenne”. Eurostat; Comisión Européenne. Bruxelles. 2004), presenta muchos más rasgos compartidos que, por el contrario, divergentes. Esto lleva a una función supraestatal de intercambio, coordinación y formulación de nuevas medidas.

- El segundo es que una política social es necesaria para facilitar la integración económica y superar los efectos

negativos del mercado y de las decisiones económicas y monetarias que han sido tomadas por las instancias europeas. Se añaden los costes sociales suplementarios provocados por la entrada en la Unión o de medidas concretas que pueden incidir específicamente sobre ciertos territorios o colectivos. Esto conduce a una política social comunitaria de tipo compensatorio, que se concibe como una inversión productiva y que ayuda a la cohesión social.

- El tercer argumento es el de la equidad. Es decir, que la existencia de grandes desigualdades entre territorios, grupos sociales, generaciones, de género y, muy especialmente, de pobreza y de exclusión son intolerables política y socialmente y a la larga contradictorias con el tipo de desarrollo económico y con el modelo social de la Unión Europea. Ésta, por tanto, debe preocuparse de establecer medidas de discriminación positiva a favor de los que quedan al margen.

- Otra situación que obliga a una intervención supraestatal es la existencia de problemas que ya no se pueden ser resueltos a partir de las autoridades estatales y de sus recursos y mecanismos. El ejemplo más claro es el de la problemática generada por la inmigración denominada extracomunitaria, tanto la que ya circula dentro del espacio europeo como la que intenta entrar en el.

- Un quinto razonamiento tiene que ver con el hecho de que un desarrollo sostenible y un espacio político se

apoyan sobre una identidad común, que no homogénea, y en una conciencia y valores compartidos. Esto requiere un modelo social, a la vez que unos derechos y unos mecanismos de participación del conjunto de los ciudadanos.

¿Triunfarán estos cinco argumentos en el futuro? No es evidente, ya que ello no depende solamente de la bondad de estos razonamientos sino de la relación de fuerzas que se crea en cada momento y de las contrapartidas que obtienen los actores en presencia. Además debe existir una continuidad en los esfuerzos y una correspondencia a escala territorial desde el ámbito europeo hasta el local y a la inversa. También el río de la política social europea puede desviarse, embalsarse o perderse en un pantano. En este sentido, se pueden distinguir tres efectos perniciosos.

El primero podría llamarse “Efecto Guadiana”. Río fronterizo que aparece y desaparece. Durante mucho tiempo ha separado más que unido los dos márgenes. Así, los flujos de la política social pueden sumergirse en manos de las autoridades estatales y reforzar sus fronteras o, al contrario, promover las políticas transversales y transfronterizas.

La utilización del Fondo de Cohesión en ciertos Estados y muy especialmente en Grecia, donde ha cubierto parte del déficit público, ha ido en el primer sentido. En cambio, las actuales orientaciones de los fondos estructurales que afirman los criterios de transnacionalidad,

de descentralización, de interregionalidad, de “mainstreaming” (integración), van en el segundo sentido.

Un segundo tipo sería el “Efecto Besòs”, en que la superutilización y la contaminación del río lo han convertido en una especie de cubo inútil de basura. La política social formulada por las instancias europeas tiene también la posibilidad de ser contaminada y mediatizada de tal manera que al final resulte ineficaz. ¡Cuántos programas han quedado inservibles porque han sido superados en el tiempo o han caído en las rutinas más mortecinas!. Ante estos efectos nocivos, que tienden a impregnar los fondos estructurales, se insiste en el valor de la experimentación innovadora y de las buenas prácticas. Con la condición de que no sean siempre los mismos los que tengan acceso a el, se simplifiquen los procedimientos administrativos, las formas de cofinanciación no sean excluyentes y la relación entre los proyectos locales y la Comisión sea directa. La consecuencia de todo esto es la invención de un nuevo partenariado más imaginativo y paritario. El programa EQUAL está siendo una prueba de hasta qué punto es posible avanzar en este sentido.

Otra contaminación viene dada por el dominio de los modelos de los tiburones anglosajones, que tienden a hegemonizar el diseño y la aplicación de las políticas comunitarias y a comerse a los peces pequeños de los países periféricos y mediterráneos. Esta es una encrucijada

importante para la política social comunitaria, que debe aceptar las diferencias entre el Sur y el Norte, el Centro y la Periferia, y que debe partir de mínimos comunes denominadores aceptables para todos.

Una tercera categoría podría titularse “Efecto Daró”, río que riega la planicie del Empordà pero que a menudo se seca y al mismo tiempo provoca desbordamientos repentinos. La política social europea debe ser un caudal continuado y no se puede esperar a “ser fuerte para ser generoso”, como proponía el expresidente Delors. Esto equivaldría a aceptar que hay que pensar primero y únicamente en el desarrollo económico y que, o bien éste ya tendrá consecuencias positivas posteriormente o que cuando esté bien conseguido ya llegará el momento de distribuir los resultados. Sí que es cierto que difícilmente se puede ser magnánimo cuando se es débil, pero ¿no se hace uno fuerte siendo pródigo al mismo tiempo? En la Europa actual es difícilmente pensable una expansión económica que no vaya acompañada de un avance político y social.

El avance de la política social europea debería sustentarse sobre una reformulación del contrato social, una especificación de los contenidos del modelo social que se escoja teniendo en cuenta los valores comunes y el patrimonio que aporta cada país en el marco de la explicitación de los derechos sociales y del acceso a ellos, de un zócalo de mínimos garantizados para todos y de una

protección social sostenible. Las instancias europeas deberían ser capaces de recoger las aspiraciones de los ciudadanos situándolas en el centro de sus decisiones, creando un diálogo social y civil entre todos los actores, articulando los fondos estructurales como verdaderos motores de la cohesión y la equidad, con las iniciativas experimentales en las que se expresan la innovación y los nuevos márgenes para la calidad social de la sociedad europea.

Calidad y acceso a los servicios sociales

Eduarda Varela Castro. Jefa del Servicio de Cooperación con las Corporaciones Locales. Xunta de Galicia.

Competencias y Principios

La Constitución Española ofrece a las Comunidades Autónomas la posibilidad de poder asumir competencias en materia de asistencia social (artículo 148.1.20º). No hay que olvidar que el texto constitucional establece en su artículo 39 que los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

Por lo que respecta a la normativa estatal, la Ley 7/1985, del 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, establece en su artículo 25.2.k) que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

En el artículo 26.1. de la misma ley se establece que los municipios, por si o asociados, deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: (...) c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, (...), prestación de servicios sociales.

Así mismo, el artículo 36.1. de esta ley dispone que son competencias propias de la Diputación a las que les

atribuyen, en este concepto, a las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso:

- La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a la que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.

- La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

- La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, si es el caso, supracomarcal.

- En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

El Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado por Ley orgánica 1/1981, del 6 de abril, establece como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia la materia de asistencia social (artículo 27.23).

En su virtud, fue aprobada por el Parlamento de Galicia la Ley 4/1993, del 14 de abril, de servicios sociales. En su artículo 1 dispone que esta ley tiene por objeto la ordenación y la estructura de un sistema integrado de servicios sociales como servicio público de la Comunidad Autónoma de Galicia, así como la regulación de su promoción.

Como principios inspiradores del sistema de servicios sociales el artículo 3 recoge los siguientes:

- responsabilidad pública
- reconocimiento y apoyo de la iniciativa social
- reconocimiento de la iniciativa privada con ánimo de lucro
- territorialidad
- planificación y coordinación
- globalidad
- normalización e integración
- participación
- prevención
- solidaridad
- universidad

Los servicios sociales se configuran en esta ley como un sistema integrado de protección social orientado a la prestación programada de atenciones y servicios que posibiliten la mejora de la calidad de vida y la participación de las personas o grupos, especialmente de aquellos que sufren algún tipo de carencia, marginación o desatención selectiva, así como la prevención y eliminación de las causas que están en el origen de aquellas situaciones (artículo 4).

El sistema de servicios sociales queda estructurado, de acuerdo con el artículo 5, en:

- niveles de atención (primaria y especializada), en función de la territorialidad, y de la intensidad, complejidad y especificidad de la prestación
- áreas de actuación, en función de los sectores de población y de las problemáticas diferenciadas que se abordan en cada una de ellas

Los distintos programas básicos de actuación que se desarrollan desde los servicios sociales de atención primaria son los siguientes (artículo 8):

- programa de orientación, asesoramiento e información
- programa de ayuda en el hogar
- programa de inserción social
- programa de animación, prevención y cooperación social
- programa de convivencia alternativa

De conformidad con el artículo 20 de esta ley, las competencias en materia de servicios sociales les corresponderá a los ayuntamientos, a las diputaciones provinciales y a la Comunidad Autónoma, así como, si es el caso, a las demás entidades previstas en el Estatuto de Autonomía o citadas en esta ley. Y en el artículo 27 señala que los servicios sociales se prestarán por las administraciones públicas directamente o a través de las

diversas modalidades de gestión de servicios públicos regulados en la normativa vigente sobre contratación administrativa, (...), recogándose también la posibilidad de que la iniciativa privada realice prestación de servicios sociales.

La Ley 5/1997, del 22 de julio, de Administración Local de Galicia, recoge las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales, ya tratadas por la ley reguladora de las bases de régimen local.

De conformidad con el Decreto 301/2004, del 22 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Asuntos Sociales, Empleo y Relaciones Laborales, esta consellería es el órgano de la Administración autonómica al que le corresponde, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Galicia y en los términos señalados por la Constitución Española, el ejercicio de las competencias y funciones en materia de política de servicios sociales de atención primaria.

Plan Concertado

Para conseguir una mayor eficacia en la prestación de los servicios sociales, en el año 1988 se firmó un convenio entre la Xunta de Galicia y la Administración central, con el objetivo de desarrollar una actuación conjunta en este campo. Mediante la necesaria cooperación entre las diferentes administraciones, se establecía el objetivo de

financiar conjuntamente una red de atención de servicios sociales municipales que permita garantizar unas prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad. Esta red pública de servicios sociales supone la puerta de entrada a los servicios sociales a través de los ayuntamientos, constituyendo un acceso fácil y efectivo a todos los colectivos. Con la puesta en marcha de este Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales se pretende conseguir de forma progresiva la cobertura territorial del nivel básico de prestaciones de servicios sociales en municipios y entes locales.

Los principales objetivos del Plan Concertado son los siguientes:

- Garantizar unos servicios sociales básicos a toda la población.
- Proporcionar a los ciudadanos servicios sociales de calidad, adecuados a sus necesidades.
- Construir una red pública de equipamientos para prestar estos servicios.
- Cooperar con las corporaciones locales para que puedan afrontar adecuadamente sus competencias de gestión en materia de servicios sociales.

El Plan Concertado articula un sistema de financiamiento de carácter finalista.

La Consellería de Asuntos Sociales, Empleo y Relaciones Laborales, en colaboración con el Ministerio de

Trabajo e Asuntos Sociales y los ayuntamientos, financia a través del Plan Concertado:

- El personal de los servicios sociales de los ayuntamientos.
- El mantenimiento de servicios sociales.
- El desarrollo de programas básicos de actuación.
- La inversión en equipamientos de atención primaria de servicios sociales.

De esta manera, en todos los ayuntamientos gallegos funciona, por lo menos, una unidad de trabajo social (UTS). En las entidades de mayor tamaño, un centro de servicios sociales (CSS) coordina las actuaciones de varias UTS. Así, se financiaron de forma directa equipos interdisciplinarios compuestos por trabajadores sociales, psicólogos, educadores, otros técnicos de grado medio y superior, junto con otros trabajadores que se encargan del necesario apoyo administrativo, equipos que se van consolidando.

Modelos

Una vez establecido el marco normativo regulador en materia de servicios sociales en nuestra comunidad autónoma, es importante realizar un análisis comparativo que nos permita examinar el tratamiento de los servicios sociales en las distintas partes del territorio español.

De esta manera, nos acercamos al modelo de atención al ciudadano del Ayuntamiento de Madrid, al

modelo de intervención social del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, y a un estudio sobre la protección social, los servicios sociales de atención primaria.

Por lo que respecta al modelo de atención al ciudadano del Ayuntamiento de Madrid, me gustaría incidir en que los servicios sociales del Ayuntamiento de Madrid experimentaron en los últimos años un gran impulso y transformación, creando nuevos recursos relacionados con los fenómenos sociales y las necesidades emergentes. Se realizó un esfuerzo de coordinación y homogeneización en la atención y en las prestaciones sociales a las familias y personas que acuden a los Centros Municipales de Servicios Sociales. Dentro de este proceso de homogeneización, hay que destacar la importancia de los recursos humanos municipales y la mejora de los medios informáticos como elementos de apoyo en la unificación de criterios y en el tratamiento de la información, así como para agilizar los procesos administrativos y facilitar el acceso a bases de datos y recursos municipales y, a medio plazo, de otras administraciones y entidades sociales.

En lo referente al modelo de intervención social del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, hay que destacar que el Departamento de Intervención Social tiene como función principal atender las necesidades sociales de los ciudadanos, mediante la dirección, organización y prestación de servicios de competencia municipal en el ámbito del

bienestar, proyectando su acción de acuerdo con los principios de actuación establecidos en la ley de servicios sociales.

Los objetivos de este departamento se ponen en marcha a través de un Servicio de carácter generalista y polivalente (Servicio de Acción Comunitaria), y a tres servicios especializados: Servicio de Infancia y Familia, Servicio de Tercera Edad y Servicio de Inserción Social. El acceso a los programas y servicios se realiza a través de los Servicios Sociales de Base ubicados en los Centros Cívicos, y, si es el caso, a través del Servicio Social de Urgencias.

El Servicio de Infancia y Familia recibió diversos premios a nivel estatal por ser pionero en la desinstitucionalización de grandes centros de menores y al desarrollo de un programa integral de atención a la infancia.

Finalmente, en cuanto al resumen relativo a la protección social: los servicios sociales de atención primaria, hay que destacar que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia se está produciendo un importante crecimiento del presupuesto dedicado al Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, lo que permite la expansión de la atención a la totalidad de los ayuntamientos de la comunidad autónoma.

Así mismo, no se puede olvidar el Plan de Formación Continua que se está desarrollando por la Consellería de Asuntos Sociales, Empleo y Relaciones Laborales,

destinados a los profesionales de los servicios sociales, como medio para incidir en el nivel de eficacia y calidad de los servicios.

Por último, y en lo que se refiera a la utilización de las nuevas tecnologías, destacamos el creciente grado de implantación y utilización del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), así como del Manual de Trabajo, Información y Asesoramiento de Servicios Sociales (MATIASS). El MATIASS es un manual informático de trabajo que contiene información sobre servicios sociales, constituyendo una herramienta de trabajo muy útil para los profesionales que prestan sus servicios en el campo social, sirviéndoles de asesoramiento continuo. Este manual es fruto de la colaboración entre la Consellería de Asuntos Sociales, Empleo y Relaciones Laborales y el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Galicia.

Procesos de exclusión e integración territorial.

M^a Luisa López García. Diplomada en Trabajo Social. Jefa Servicio Prestaciones de la Consellería de Asuntos Sociales, Empleo y Relaciones Laborales. Delegación de Ourense.

M^a Elena Muguerza Martínez. Diplomada en Trabajo Social. Consellería Asuntos Sociales, Empleo y Relaciones Laborales. Delegación de Ourense

Introducción conceptual

Los distintos especialistas que estudian el fenómeno de la exclusión no acaban de llegar a una definición común. EUROSTAT, oficina estadística de la Comisión Europea, considera la exclusión social como un fenómeno multidimensional que impide a los individuos **participar** plenamente en la sociedad. Es por tanto el resultado de una interacción compleja en la que intervienen además de la falta de acceso a determinados servicios, factores sociales y demográficos, situaciones socioculturales y de nivel de calidad de vida en general. En este sentido, la exclusión social por ser multidimensional se diferencia de la pobreza o falta de recursos y de las situaciones de desempleo prolongado.

Para P. De la Rosa Gimeno (1996: 183), *la exclusión social hace referencia a un fenómeno complejo de*

naturaleza social, cuyos efectos se aprecian principalmente en las especiales dificultades que algunas personas y grupos experimentan en la satisfacción de las necesidades mínimas que les permitan un desarrollo personal y social satisfactorio.

La situación de los afectados por las pobreza actuales guarda estrecha relación con aquellas dinámicas socioeconómicas que en acelerada evolución dejan fuera a personas y grupos que no logran subirse al "tren del cambio". De aquí que se prefiera hablar de procesos de exclusión o excluidos. Ello refleja la condición de los que acceden a los bienes "disponibles para todos", los que la sociedad ofrece a sus miembros (N. De la Red, 1996:16)

Las referencias teóricas de la exclusión son muy amplias, pero todas ellas coinciden en distinguir diferentes dimensiones en la exclusión social: **económica-productiva, sociocultural y político-ciudadana**. En este sentido el Banco Mundial señala que la exclusión **"es un proceso por el cual individuos o grupos quedan total o parcialmente excluidos de la participación económica, social o política en su sociedad"**.

La dimensión económica productiva hace referencia a las características que tienen algunas personas que limitan sus posibilidades de inserción en el mercado. Es decir están fuera del círculo productor-consumidor. Esta dimensión se materializa en la imposibilidad de algunos de

acceder a los bienes más elementales. Es por ello que las necesidades básicas de algunas personas no están cubiertas

La dimensión sociocultural está relacionada con el espacio interno del sistema social humano, donde se construyen los vínculos sociales, las relaciones, las comunicaciones, la cultura, la historia..En este sentido, se ven afectadas aquellas personas que no manejan competencias ni códigos que le vinculen a una sociedad determinada.

La dimensión política ciudadana está relacionada con el factor de no pertenencia a una determinada sociedad y se produce por las distintas normas y valores que algunos grupos sociales tienen.

Esta complejidad de dimensiones determina que la lucha contra la exclusión social requiera una movilización global de esfuerzos y la combinación de medidas económicas y sociales. Sólo podremos abordarla desde la cooperación y la coordinación entre los diferentes agentes que actúan, con **la implicación de los propios afectados y de toda** la sociedad, así como utilizando los recursos de forma más eficaz desde **la sinergia y complementariedad** entre las diferentes líneas de actuación en este ámbito.

Una aproximación territorial

Por acercarnos geográficamente al fenómeno de la exclusión, tendremos en consideración la diferencia entre **exclusión social urbana y rural**

Cuando un elevado número de personas pobres o víctimas de las mismas formas de exclusión se concentran en unos mismos espacios, la exclusión se hace visible. El mayor problema está en aquellos excluidos dispersos que son por ello “invisibles”.

La concentración de los excluidos es fundamentalmente un fenómeno urbano. Se encuentra sobre todo en los barrios con densa concentración de inmigrantes o minorías, barrios obreros etc.... En las zonas rurales la exclusión es menos visible por estar mas dispersa y por otra parte se hace extensible, en muchos casos al propio territorio. Es decir, no son solo los individuos, las familias o las minorías son los excluidos, sino que el propio **territorio** tiene características que dificultan el acceso a oportunidades de tipo económico, cultural, sanitario o de otro tipo. Es lo que se ha denominado “geografía de la exclusión” representada por algunos barrios marginales, los guetos urbanos, las zonas rurales alejadas y mal comunicadas, los territorios periféricos, etc...

Siguiendo a Esparança Esteve i Ortega (1998), las condiciones estructurales del territorio como las relaciones que los individuos establezcan entre sí y con su entorno

(vivienda, trabajo, escuela, industria, comercio, orografía, urbanismo, espacios verdes, cuidado-deterioro, convivencia-conflicto...etc.) son factores que pueden contribuir a la constitución de una sociedad de riesgo, por ello el territorio puede ser el marco idóneo para la integración social o todo lo contrario, la exclusión social. **Desde una perspectiva de red**, señala esta autora, que cuanto menor sea la red y en la medida en que el ámbito territorial se corresponda a una zona desfavorecida, el riesgo a la exclusión aumenta.

Recordemos que **la práctica de red** contribuye a proporcionar recursos y servicios a personas en dificultades y ayudarlas a auto organizarse.

En el ámbito rural actúan sumando a los factores comunes de exclusión otros factores específicos:

- **El peso de la tradición y resistencia a la modernidad:** la persistencia de las tradiciones de las sociedades rurales y la diferencia cultural así como la resistencia a aceptar la modernidad son factores de exclusión en el medio rural. Hay una cultura productiva que se desarrolla en el marco familiar protegido y el contexto rural no facilita iniciativas de riesgo o innovadoras. Este factor es más notorio en mujeres y jóvenes

- **Dispersión de la población y de las actividades. Aislamiento. Escasez de medios de transporte:** la escasa densidad demográfica y el éxodo rural generan problemas como escasez o inexistencia de servicios de transporte que

dificultan el acceso a los servicios básicos. Así se producen cierres de centros escolares por falta de transporte público; surgen dificultades de acceso a los centros de salud, a las empresas, a los centros de ocio... etc. al no contar con medio de transporte que lo facilite. Ello genera sentimientos de aislamiento y los riesgos de exclusión son mayores.

El aislamiento y falta de accesibilidad es mayor cuando afecta a minusválidos, personas mayores, o personas que tengan que acceder a formación o al mercado de trabajo.

- **Falta de perspectivas de futuro familiar:** el desequilibrio demográfico entre sexos por la emigración a las ciudades mayoritariamente de jóvenes y mujeres produce una masculinización del medio rural. Ello genera dificultades para formar parejas y constituir una familia.

También encontramos pequeños empresarios o explotadores agrícolas sin heredero que adolecen de perspectiva de futuro.

- **Precariedad del empleo:** las actividades de las zonas rurales son de carácter estacional en función de la actividad agraria y turísticas.

Nos parece de especial interés el trabajo realizado en el seminario LEADER “**Responder a las situaciones de exclusión en los territorios rurales**” por la importancia que confiere al nivel local en las intervenciones relativas a la cohesión social. “*Si bien la lucha contra la exclusión social*

no se consideraba explícitamente como integrante de las medidas de intervención de LEADER II, los esfuerzos de los grupos de acción local (GAL) por utilizar todo el potencial autóctono de los territorios rurales, han llevado en la mayoría de los casos, a la asunción de los problemas de exclusión, de desempleo y de aislamiento". ("Innovación en el medio rural". Cuaderno de la Innovación nº8. Observatorio europeo LEADER julio 2000)

En este mismo informe se aborda el enfoque territorial de la lucha contra la exclusión social, abogando por una **perspectiva inclusiva: "La lucha contra la exclusión social no se debe concebir como tal, sino como elemento de un todo, que adquiere la forma de una estrategia de desarrollo territorial"**.

Valora este estudio las acciones innovadoras que emergen desde hace unos diez años como la apertura de un camino que se desmarca de los enfoques tradicionales basados en la asistencia y suelen obedecer a una concepción más amplia del **desarrollo rural territorial**.

Continúa razonando, que mientras la lucha contra la exclusión social aparece como una práctica adicional y correctiva necesaria, la inclusión social se concibe como una práctica cotidiana y compartida, presente en cada iniciativa, y que desempeña así un papel de prevención de la exclusión social.

Afirma que el enfoque territorial local, al incluirse en la perspectiva de inclusión, adquiere otras dimensiones positivas:

Gana en eficacia en la utilización y la valoración de los recursos financieros puestos a disposición para el trabajo de inserción, gracias fundamentalmente a las formas de prevención que pueden promover, cuyo coste financiero, humano y social es muy inferior al de las acciones paliativas.

Garantiza a largo plazo la continuidad y la pertinencia de los mecanismos de reinserción y de la cohesión social, participando de una concepción amplia del desarrollo socialmente sostenible.

Recordando las políticas sociales

A partir de los años 80 nuestras Administraciones (europea, nacional, local) empiezan a sentir verdadera preocupación por la distorsión que se estaba produciendo en este medio y la situación de exclusión en que estaba cayendo, por lo que dirigen sus esfuerzos a impulsar y generar estructuras adecuadas que faciliten la revitalización de las zonas rurales a través de los distintos sistemas de protección social y de la elaboración y puesta en marcha de programas de lucha contra la pobreza así como de planes de desarrollo económico, cultural y social.

De esta forma, la Unión Europea consciente de la situación que afecta a todos los países miembros, ha ido

organizando Directrices y Reglamentos que tienen por objeto el desarrollo del medio rural. Ejemplo de ello es la Reforma de la Política Agraria Común (PAC) y los acuerdos de Berlín que generan todo un reglamento de desarrollo rural.

En marzo del 2000, el Consejo Europeo de Lisboa fijó un nuevo objetivo estratégico para la Unión Europea: convertirse, durante el próximo decenio, “en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de mantener un crecimiento económico sostenido con más y mejores empleos y una mayor cohesión social” Para conseguir esta meta se requiere una estrategia general enfocada, entre otras consideraciones, a combatir la exclusión social. En la creencia que “una sociedad con más cohesión social y menor exclusión consolida una mejor economía”, la Agenda Social Europea acordada en la Cumbre de Niza incluye, entre sus seis orientaciones futuras para la política social, “la lucha contra la pobreza y todas las formas de exclusión y discriminación a fin de promover la integración social”

Entre las políticas a desarrollar según la antedicha orientación se convino en: **(a)** implementar, desde junio del 2001, planes nacionales bianuales para combatir la pobreza y la exclusión social; **(b)** asegurar un seguimiento de la recomendación de 1992 de establecer recursos mínimos garantizados y provistos por los sistemas de protección social; y **(c) establecer condiciones para una**

partenariado eficiente con los actores sociales, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales y las instituciones que gestionan los servicios sociales.

De acuerdo con los principios inspiradores de la acción de la Unión Europea en materia de inclusión social, en la Comunidad Autónoma Gallega, se pone en marcha el I Plan Galego de Inclusión Social (período 2001-2006). Su objetivo principal es *“Conseguir que las personas o familias gallegas en situación de pobreza o exclusión social logren adquirir las habilidades necesarias para evitar su vulnerabilidad a los cambios en los procesos socio-económicos, posibilitando el acceso al empleo y el mantenimiento de un modo de vida normalizado”*.

Para el logro de este objetivo general, se definen objetivos específicos y se desarrollan acciones que se articulan de forma transversal a través de distintos ámbitos. Con esta dimensión se pretende afrontar la exclusión desde un punto de vista global, evitando hacer frente a las situaciones carenciales de los sujetos solamente a través de una intervención meramente asistencial centrada en ofrecer una prestación económica.

Importancia de lo local

La importancia de lo local radica en que es este espacio donde se generan los desajustes y es en el mismo espacio donde existen mayores posibilidades de corrección. No por ello vamos a restar importancia a otros entes Autonómicos, Nacionales e Internacionales. En este sentido, el espacio local, es el escenario donde se generan las exclusiones básicas que luego tienen resonancia a nivel nacional y mundial, pero por la magnitud de población y de territorio que abarcan y por las innumerables características culturales y políticas que le diferencian, no sería exitoso intervenir en organizaciones “macro”.

A veces se designa “**lo local**” a través de sus atributos más resaltantes como el espacio geográfico, el tamaño del territorio, el número de habitantes, el marco político-administrativo, etc. En general hace referencia al aspecto cuantitativo. Pero es más interesante el aspecto cualitativo, y que va más allá del espacio donde se reside. Cada territorio tiene una cultura, su historia, sus problemas, con una determinada forma de abordarlos. Existen relaciones sociales, grupos y organizaciones que pueden permitir la participación de sus habitantes. También actúan instituciones públicas y entes privados con una determinada forma de relacionarse.

Parafraseando a Marchoni (1988:70), un territorio es “una entidad física y social, no solamente urbanística, en la que vienen a encontrarse y a veces a enfrentarse las contradicciones conflictos, relaciones sociales y, al mismo tiempo, en ella actúan las instituciones y la población”.

Sigue explicando Marchoni, que en el territorio vive y trabaja la población, que junto con las instituciones, estructuras y organizaciones de la sociedad (fuerzas políticas, sociales y sindicales), pueden y tienen la obligación/derecho de intervenir en relación con determinados aspectos o problemas de la sociedad que le afectan.

Desde esta perspectiva, el término local, para diferenciarlo del espacio físico, expresa la posibilidades de desarrollo de una comunidad, porque es el contexto en el que la identidad, la cultura de una comunidad se fragua con el tiempo. También se fraguan las relaciones sociales y económicas. Hay grupos solidarios y organizaciones públicas y privadas.

En esta línea el desarrollo será entendido como un proceso, resultado de varios factores sociales políticos, económicos, culturales presentes en la sociedad con carácter **sinérgico**, cuyo principal objetivo será la superación de las necesidades, en el sentido más amplio, que están presentes en una comunidad.

En definitiva, y aglutinando estas reflexiones seleccionadas para irnos aproximando a las nuevas exigencias, parece claro que el ámbito ideal para articular políticas de promoción y desarrollo humano, social y económico con una perspectiva de inclusión/incorporación es el marco local.

Aportaciones del desarrollo local

Dado que la exclusión social es un proceso asociado a problemas económicos, políticos y sociales de la sociedad actual, que la convierte en un problema estructural de las sociedades avanzadas, conlleva que la intervención social desde los servicios sociales sea más compleja ya que la forma más eficaz de abordarla sería a través del Desarrollo Local.

Dentro de cualquier plan de Desarrollo Local y exclusivamente desde un punto de vista **meramente económico**, la lucha contra la exclusión implica la conjunción de toda una serie de elementos que deberán estar bien coordinados, como son: el mercado, la formación, empresas de economía social, empresas de inserción, emprendedores, financiación, tejido social. (Proyecto ¡A Punt!, 96-99)

El mercado: el “trabajo protegido” con el que se cubrían ciertos déficits mediante subvenciones, es sustituido por otros conceptos más dinámicos como “mercado tutelado”, que proporciona apoyo básico para desarrollar con garantía de éxito los proyectos de iniciativa social, que apuestan por la inserción por lo económico, a través de proyectos empresariales dirigidos a inserción de colectivos de riesgo.

Formación: Para hacer frente al mercado competitivo y cualificado se desarrollarán itinerarios formativos, a ser posible dentro de la propia empresa, lo que permitirá adquirir un mínimo de conocimientos sobre infraestructuras, financiación, producción, comercialización.etc.

Empresas de economía social y de inserción: posibilitan el desarrollo de los proyectos empresariales dirigidos a los colectivos de riesgo, mediante iniciativas que combinen la formación y el apoyo social, unidas a la experiencia práctica que ofrecen a las personas la posibilidad de coparticipar en proyectos que facilitan su integración activa en la comunidad.

Emprendedores: para coordinar y dirigir un proyecto generador de empleo para estos colectivos, hay que contar con profesionales que cubran los dos aspectos fundamentales y necesarios: instrumentos socio-pedagógicos e instrumentos de gestión empresarial.

Financiación: dada la dimensión local y pequeña de las empresas que se generan con el desarrollo de proyectos de inserción, nos encontramos con limitaciones por parte de sus gestores y actores para asumir la complejidad de un proyecto económico-financiero que asegure un futuro sin complicaciones. De ahí que se haga preciso concretar bien los recursos económicos procedentes de diferentes prestaciones para capitalizar el grupo-empresa o para obtener plusvalías mediante resultados productivos, o bien obtener líneas de financiación preferente y con niveles de riesgo mínimos (entidades financieras solidarias, fundaciones, seguros...) que garanticen un nivel de recursos económicos-financieros suficientes para desarrollar un proyecto empresarial con coherencia.

Tejido social: son necesarias la participación e implicación de las entidades vecinales, asociaciones y entidades de los barrios en el trabajo contra la exclusión y por la cohesión social. Sin esta participación no es posible desarrollar un marco estable de actuaciones a largo plazo con el objetivo de mejorar la calidad de vida.

Pero hemos de recordar que los procesos de exclusión van más allá de la precariedad económica. Abarcan áreas de salud, trabajo, vivienda, educación, formación, relaciones sociales, es decir, de **condiciones de vida**. Es por ello que las políticas y planes de desarrollo local que se diseñen para hacerle frente no pueden limitarse a la

consideración de un aspecto o dimensión, sino que serán integrales y en ellos se implicarán todo el conjunto de Agentes Sociales: Administración, Empresas, Tercer Sector, Población..., al mismo tiempo que se conjugarán todo tipo de funciones preventivas, asistenciales y de promoción en las distintas áreas sanitaria, educativa, laboral, vivienda, cultura, seguridad social...

En líneas generales, la lucha contra la exclusión territorial a través de planes integrales que busquen el desarrollo socioeconómico, tendrá por cometido:

1.-Reforzar estrategias de integración social, desarrollando políticas activas de inclusión que sustituyan a las políticas meramente asistenciales.

2.-Lograr la integración social y la autonomía de las personas, a través de la inserción laboral, buscando su desarrollo integral, potenciando la autoestima y la autonomía personal.

3.-Fomentar la integración laboral normalizada de personas en situación de pobreza y exclusión.

4.-Promover la corresponsabilidad entre la comunidad, los agentes sociales y económicos y las diferentes administraciones en los procesos de inserción.

Impulsar el partenariado entre las administraciones, los agentes sociales, económicos, entidades ciudadanas y las iniciativas sociales privadas para implementar procesos

de inserción sociolaboral a través de proyectos empresariales.

5.-Impulsar políticas innovadoras de lucha contra la pobreza y la precariedad, como vías de solución para liberar de la marginalidad a estos colectivos.

Impulsar actuaciones dirigidas a la integración laboral de colectivos con dificultades especiales de colocación. Esto implicará el análisis de la situación del mercado laboral y partir de un conocimiento de la realidad del colectivo al que se apliquen.

6.-Apoyo al tejido asociativo. Desde una perspectiva comunitaria, es necesario crear condiciones y situaciones para que los programas no sean externos al colectivo, sino demandas sentidas y exigidas por ellos mismos y con la implicación del tejido social del territorio.

7.-Creación de equipos interdisciplinarios de apoyo, seguimiento y coordinación de la totalidad de las acciones del proyecto que han intervenido sobre el conjunto de variables que inciden en el proceso de viabilización de las acciones (selección, formación, tutorización, relación con las entidades, seguimiento interdisciplinario de cada acción de la fase de formación ocupacional, etc.)

8.-Las medidas de inserción se desarrollarán en el marco de actuación de los programas de dinamización cívica y comunitaria (viviendas, formación de adultos, familia, mujeres, jóvenes, etc.) que tiene por objetivo responder de

una forma global a los problemas de exclusión para favorecer la cohesión social.

En esta línea, los Servicios Sociales contarán con profesionales de diversas disciplinas que trabajen de forma coordinada con otros agentes sociales y con la población en general, y llevarán a cabo una intervención comunitaria de forma interdisciplinar a través de planes integrales encuadrados dentro de una política social que promueva cambios sociales y articularán y optimizarán recursos (prestaciones, empresas de economía social y de inserción, proyectos de integración...) cuyo fin último sea alcanzar el bienestar social del territorio.

Es fundamental que dentro del proceso de Desarrollo Social Local, los/as profesionales de lo social que intervengan contra la exclusión a nivel de territorio, **han de superar el modelo meramente asistencialista basado en el binomio necesidades-recursos y aplicar nuevos modelos de intervención basados principalmente en la intervención interdisciplinar con enfoque global e integral.**

Oportunidades de actuación desde el ámbito local

Es nuestra intención “dar un repaso” a la normativa que sustenta la competencia municipal, para poder llegar a la conclusión de la competencia creciente que va adquiriendo la Administración Local.

Tras la asunción de competencias en materia de servicios sociales por parte de la Xunta de Galicia de acuerdo con lo establecido en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía, el parlamento gallego aprobó la ya derogada ley 3/1987. del 27 de mayo de Servicios Sociales. Esta ley estableció, por primera vez en nuestra Comunidad, un sistema ordenado de Servicios Sociales de responsabilidad pública y de marcado carácter universalista e integrador, en línea con las restantes leyes que, a lo largo de la década de los años ochenta, fueron aprobadas en otras Comunidades Autónomas.

Sin embargo, las limitaciones del propio texto legal, especialmente en lo que se refiere a la conceptualización de su contenido, atribución de competencias, ordenación de las entidades prestadoras de servicios sociales y del voluntariado social y control global del sistema, aconsejaron la derogación de la ley y la aprobación de un nuevo texto más acorde con los principios de descentralización, participación, prevención y solidaridad.

En consecuencia, se aprueba la vigente ley de servicios sociales: **ley 4/1993 del 14 de abril**, mediante la cual se regulan materias pendientes como la ordenación de las entidades prestadoras o el control global del sistema, y el trascendental tema de distribución de competencias, donde se le atribuyen a las entidades locales, respondiendo al espíritu de la Constitución y de conformidad con la ley 7/85,

Reguladora de Bases del Régimen Local (en el futuro LRBRL), competencias propias para la creación y gestión de servicios sociales.

Conscientes de que los servicios deben ser prestados por aquellos entes más próximos al ciudadano, otorga un protagonismo esencial a los Ayuntamientos en la creación y gestión tanto de los servicios sociales de atención primaria como de los servicios sociales especializados de ámbito local.

En cuanto a la ley 7/1985 LRBRL, define a los municipios como entidades básicas de organización territorial del Estado, cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan en autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.

Entre las reformas parciales a la que fue sometida la ley, destacar la importancia de la 11/1999 de 21 de abril, dentro de las medidas para el desarrollo del Gobierno local, impulsada por el Gobierno de la Nación en el denominado **“Pacto Local”**.

Siguiendo esta línea, parece de especial relevancia el Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (Boletín Oficial de Las Cortes Generales, Congreso de los Diputados 13/06/2003).

Como la propia ley explica “la LRBRL se vio desbordada por las exigencias de una vida local dinámica y rica, profundamente influida por las importantes transformaciones sociales, económicas y culturales que han venido experimentando los municipios españoles durante las últimas décadas”.

El mismo texto califica “de insuficiente el tratamiento que de la participación ciudadana se hace en la LRBRL. En este sentido, reconoce el proyecto la tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el Gobierno Local para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública”.

Los diversos mecanismos que se establecen para la participación colocan a nuestro régimen local en línea avanzada de **promoción de la participación** que está adquiriendo cuerpo en todo el continente, impulsada por el Consejo de Europa y de la que es una importante manifestación la Recomendación de su Consejo de Ministros Rec. (2001:19), que ha servido de fuente de inspiración para esta reforma.

Es por tanto el ayuntamiento el gobierno no dependiente de otras instancias, quien tiene capacidad real para adoptar decisiones que afectan a la gestión y la intervención de los Servicios Sociales de su territorio.

Reflexionando desde la perspectiva profesional del trabajador social

Parece necesario contextualizar trabajo social frente a las nuevas situaciones de necesidad y de evolución de los problemas sociales que exigen una manera diferente de abordar ciertos campos de intervención. Hemos identificado como marco idóneo de intervención integral local al Ayuntamiento y como consecuencia será el equipo de atención primaria quien lidere y promueva este tipo de intervenciones relacionadas con las situaciones de exclusión de su ámbito territorial. Desde esta ubicación adquiere especial sentido la intervención integral.

El papel de los profesionales sociales no se puede analizar si no es dentro del contexto socioeconómico y político, ya que al margen de sus contenidos disciplinarios, métodos y técnicas de profesión, actúan y se desarrollan en el marco de las prioridades y el encargo político.

Por ello el trabajador social tendrá que preguntarse desde que perspectiva quiere trabajar, cual va a ser el enfoque y previamente conocer las limitaciones que nos va a imponer su trabajo y cuales son las características del encargo institucional.

Siguiendo a los diversos autores que abordan el objeto del trabajo social, podríamos extraer varios elementos que interaccionan en este: **El ser humano**, entendido como una dimensión de los individuos, grupos o colectivos. **Un**

medio concreto, único y diferente. **La interrelación de apoyo y de ayuda y una perspectiva positiva** para desarrollar potencialidades.

Haciendo uso de los Fundamentos del Trabajo Social y en base a la Definición adoptada por las Naciones Unidas (1959) “El Trabajo Social es una actividad organizada cuyo objetivo es facilitar la adaptación recíproca entre los individuos y el medio social”.

En un reciente informe el Consejo Económico y Social retoma dichas misiones y afirma que “aún en su campo, que es el del restablecimiento del vínculo social, el trabajo social no puede actuar sólo. La lucha contra la exclusión pasa por una implicación de toda la colectividad nacional” (CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. Mutations de la société et travail social 2000).

Envía también un mensaje a los trabajadores sociales y a los responsables institucionales al decirles que el trabajo social debe posicionarse ante sus responsabilidades y sus misiones, **pero primordialmente debe pasar por el reconocimiento de los beneficiarios como actores de su propio devenir.**

Los Servicios Sociales Comunitarios en el medio rural deben participar en el abordaje de los problemas comunitarios que ponen en peligro el futuro y el bienestar de la comunidad en la que actúan. En este sentido el sujeto de intervención ya no sería el individuo o el grupo, sino toda la

comunidad . Esta intervención no se podrá llevar a cabo en solitario, pero si en conjunto con otros agentes que actúan en el mismo territorio. **Para ello es necesario una planificación conjunta e intencionada.**

Esto supone una nueva forma de organizar el trabajo, intensificando las relaciones con otros profesionales, con otras áreas de actuación, con el sector público y el privado y aproximarnos al sector económico. Ello supone ir más allá del trabajo coordinado. Es ya una exigencia el **trabajar transversalmente**, entendido como un proceso que abarca desde el estudio, toma de decisiones, planificación y ejecución de proyectos. Creemos de vital importancia, incorporar en esta dinámica de trabajo al voluntariado, como expresión social solidaria.

A lo largo de este trabajo, hemos utilizado repetidamente el término de **participación**. Situarnos en esta línea participativa, supone **centrarnos en las capacidades y posibilidades de las personas**. Siguiendo a Marchioni, en todo proceso de desarrollo comunitario, el/la trabajador/a social como profesional que realiza una intervención social “en”, “con” y “para” la comunidad, promoverá la participación y buscará la implicación de la población en el proceso, de tal forma que las personas sean capaces de abordar los problemas que afectan a su comunidad, buscando de forma solidaria soluciones a los mismos y siendo los protagonistas de sus propios cambios.

Pero la participación no está referida solamente a los/as usuarios/as en el sentido de considerarlos/as como sujetos activos. Además de personas, hacen falta comunidades acogedoras, receptoras e integradoras. Por lo tanto nuestra intervención tenderá a vincularse hacia esos dinamismos comunitarios activando la participación, la movilización de recursos y promoviendo actuaciones sinérgicas.

En líneas generales podemos decir que el/la trabajadora social será un agente de dinamización de la comunidad que motivará a la participación y promoverá el proceso de organización de la comunidad; es decir, será un profesional facilitador de relaciones, promoverá estructuras de encuentro, confrontará y concertará entre los participantes una acción colectiva y potenciará en todo momento una tarea educativa consistente en hacer adquirir competencias a las personas y grupos con el fin de promover y favorecer su participación en la vida social y ser capaces de organizarse para resolver otros problemas (C.Robertis, 1994: 30-31)

Ante las nuevas situaciones, se están generando “nuevas formas de hacer”. Desde nuestra perspectiva implica trabajar no solo por la asistencia, sino por **la promoción social**, siendo esta una responsabilidad de todos ya que la exclusión se da como hemos visto, en todos

los ámbitos e incide en todas las dinámicas institucionales y sociales.

Somos conscientes de las múltiples dificultades con las que nos podemos encontrar para adaptarnos a nuevas formas de trabajo coherentes con las nuevas necesidades, pero lo importante es ir aproximándose hacia formulaciones actuales del desarrollo en el medio rural, al que tenemos mucho que aportar. En definitiva se trata de seguir avanzando

Ella estaba en el horizonte.

Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos.

*Camino dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más
allá.*

Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré.

¿Para qué sirve la Utopía?

Para eso sirve: para caminar.

(Eduardo Galeano)

La exclusión social en la prensa escrita

Xurxo Fernández López. Jefe de Diseño del Grupo Correo. Santiago de Compostela.

Breve reseña histórica

Hablamos hoy de exclusión y de inclusión social. Y hablamos de su presencia en los medios de comunicación, pormenorizando en lo que se refiere a medios escritos. Es decir, periódicos y revistas. También hablamos, por extensión lógica, de ese sector de la prensa escrita que es lo que se refleja en Internet, prolongación o aspecto indisociable ya de cualquier empresa periodística.

Cualquiera podría pensar que este es un problema estrictamente actual, con consideraciones de índole estrictamente contemporáneas. Pero es necesario recordar que los dos conceptos que manejamos, con las variantes que es necesario establecer, tienen muchos siglos.

Cuando uno maneja tanto los manuales de historia como la información que nos ofrecen en la red los ensayistas genéricos, los médicos, los sociólogos, los lingüistas o los asistentes sociales, enseguida te das cuentas de fuentes sobre la exclusión tan curiosas como conocidas. Hablamos, por ejemplo, de la Biblia, donde un personaje como Lázaro aparece analizado, en el contexto de uno de los evangelios, como arquetipo específico de excluido. O de los textos del Acta Urbis o Acta Diurna, el periódico mural y de multicopia

—en tabla de cera o en papiro— fundado por Julio César en el año 69 antes de Cristo, cuando el futuro mandatario era procónsul de Roma, y tenía un especial interés en que no se falsificaran las actas del Senado. Es cierto que no se conservan más que algunos fragmentos originales. Pero hay quien nos da una magnífica transcripción de los ejemplares de la famosa Acta. Es el Satiricón de Petronio. Durante la escena del Banquete de Trimalción, un personaje lee el periódico. Y podemos ver cuales son los intereses sociales de la época. Y vemos, sobre todo, los temas que se tratan. Los temas que preocupan a la población romana más favorecida: militares, patricios, los hombres de las grandes ciudades de los alrededores de la Metrópoli. Y resulta que son, como es lógico, las noticias militares. Las conquistas, las sucesivas prolongaciones del Imperio. Y las noticias económicas: la venta de grano y de ganado. También, cosa curiosa, las novedades que hoy englobaríamos dentro de lo que llamamos prensa del corazón: de cómo un centurión viene de repudiar a una esclava manuminida recientemente gracias a él, por descubrirla in fraganti con un compañero de armas, por poner un solo ejemplo. O de los problemas sentimentales de un determinado petrucio.

Pero en esos textos también somos capaces de ver un esquema social muy claro. Y es que esa sociedad se divide en dos hemistiquios: uno, el de quién manda; otro, el de quién obedece. Es, por lo tanto, un esquema básico del

germen de una sociedad feudal, o, como podrán ver, de un organigrama capitalista.

Una sociedad de esta forma, por contraste con cualquier organización tribal o socialista, mantiene la exclusión como norma. Pese todo, esa sociedad, crítica consigo misma a perpetuidad, hace exclamar a alguno de sus defensores cosas bien distintas. El caso de Johann Wolfgang Von Goethe, autor del Fausto o de Las tribulaciones del joven Werther:

“Yo prefiero la injusticia al desorden”

“Amo a quién desea lo imposible”

Goethe parece confundirse en esencia. Pero las dos frases, esgrimidas en contextos bien distintos, no hacen más que resaltar el carácter voluble, antinómico, de un romántico del XIX. Esa característica, en absoluto propia de la Alemania en el 1820, es, con sobrada frecuencia, materia de duda en nuestros días. Nos estamos a referir a consideraciones de exclusión social manejadas por uno de los cerebros curiosamente más lúcidos de todos los tiempos. Y es que, si se prefiere la injusticia al desorden, el sector de la sociedad que no cuenta para ese autor es impresionante.

Pero veamos un ejemplo más de esta franja histórica. Y hablamos ahora de George Gordon, Lord Byron. El autor de El Corsario, romántico por excelencia también, aventurero generoso, defensor de causas perdidas, capaz de logros mismo deportivos como cruzar los Dardanelos a

nado, es capaz, así mismo, de publicar, en pleno uso de su ejercicio periodístico –una de sus facetas menos conocidas– su propia separación matrimonial, en un tono que no deja lugar a dudas, y que lo sitúa dentro del ámbito campo de los que infravaloran el papel de la mujer.

¿Curioso? Sí. Contradictorio, también. Realista. Como si habláramos de hoy mismo.

Pero, así, saltándonos siglos, sin pretender tampoco hacer una reflexión histórica metódica, sino más bien espontánea, tendríamos que acuñar para el papel de la prensa respecto a nuestro problema dos frases que encontramos por azar. Una es de Martín Luther King. Y la otra, de Albert Einstein:

“Tendremos que arrepentirnos en esta generación no tanto de las acciones de la gente perversa como de los pasmosos silencios de la gente buena” MLK

“¡Triste época la nuestra! Es más fácil desintegrar un átomo que un prejuicio” AE

Pero atengámonos a la casuística. En materia de exclusión social, cada país tiene sus propios demonios. Además de eso, es necesario señalar la homogeneidad casi universal respecto de factores como la emigración, la política de seguridad o, en resumidas cuentas, los mecanismos de control social del Estado. Teniendo también en cuenta que, si hablamos de emigración, estamos hablando de uno de los aspectos cruciales de la segregación racial. En Estados

Unidos, por ejemplo, pese a estrategias globales por parte del Gobierno de campañas de propaganda homogeneizadora, se mantiene la condición del apartheid real en estados como Mississippi, Alabama o Georgia. Y hay datos que confirman que la gente no dejó de pensar lo mismo desde los años cuarenta: el negro tiene que volver a África. El judío es enemigo de América y, por extensión, de la Humanidad. Los católicos son unos papistas peligrosos, susceptibles de ser borrados del mapa.

Y el código WASP (como saben, White, Anglo-Saxon, Protestant). Ciertas hermandades con poder ilimitado lo tienen como ideario base. Es el caso del Ku-Klux-Klan, quienes ayudaron a situarse en el poder a George Bush. Cierta prensa norteamericana mantendrá para siempre sus dudas respecto a la población negra o judía.

Abdennur Prado, secretario de la Junta Islámica en España, mandaba hace poco un mensaje por Internet para poner el grito en el cielo. Resumiendo mucho, ese hombre venía a constatar una nueva ola de fascismo que estaba extendiéndose en ciertos países occidentales. El citaba EEUU, Francia Alemania, Holanda, Bélgica y España. ¿La cabeza de turco? los árabes. De hecho, titulaba el artículo así: "La islamofobia es el fascismo del siglo XXI". Ni que decir tiene que ese, desgraciadamente, es otro de los nefastos puntos en común entre la sociedad y la prensa norteamericana y española. Con especial énfasis, como

todos ustedes comprenderán, desde los dos episodios paralelos: 11S, 11M.

En el caldo de cultivo previo a la Segunda Guerra Mundial, se puso de manifiesto un elemento perturbador. Fue un panfleto, en apariencia clandestino, que se extendió coma un reguero de pólvora por cierta prensa manejada por los nazis. Era el famoso “Protocolos de Sión”. En él, un supuesto Consejo Secreto Mundial Sionista amenazaba con apoderarse completamente de Occidente, utilizando una estrategia directamente terrorista.

Situación actual

Qué curioso que, en estos últimos años, la prensa se haya puesto de acuerdo sobre quién es el nuevo Anticristo. Bin Laden, claro. Un movimiento violento hasta el paroxismo detrás. Un signo religioso previamente satanizado. ¿No parece todo demasiado fácil? ¿No estamos viviendo otra vez la historia, manejada por los nazis, de los Protocolos de Sión?

Vean una perla recogida hace poco en un conocido diario madrileño, firmada por un conocido columnista habitual:

“Pues no, no y no. Tiene muchísimo que ver el nacionalismo con ETA, el Gulag con el comunismo y el Islam con el terror. Nos matarán, pero no nos engañarán...”

Pobres místicos árabes. Si el Arabí de Murcia levantara la cabeza...

Ya tenemos, pues, un demonio común a todo el Occidente. La prensa lo lleva tratando del mismo modo hace un tiempo. Veamos cuales son los otros.

Existen, y así se refleja en la prensa de nuestro país, colectivos vulnerables.

El periódico Gaceta Sindical, un periódico digital que lleva adelante Comisiones Obreras, publicaba en Enero del 2002 el siguiente titular:

“Los poderes públicos tienen que afrontar la exclusión social atendiendo a la situación de riesgo que sufren las personas en cada momento”. Y hacía una descripción muy minuciosa del problema, que parecía y sigue pareciendo la mar de razonable: “La Secretaría de Política Institucional de CC.OO. considera que el Gobierno sigue haciendo tabula rasa a la hora de afrontar la situación en la que se encuentran las personas pertenecientes a colectivos sociales vulnerables para a su inclusión social” –decía-. Y añadía “Su pertenencia a un colectivo determinado (menor, mayor, mujer e inmigrante) no tiene por que indicar exclusión social.”

Alguien tan poco sospechoso como el sindicato CC.OO. pone el dedo en la llaga. Los menores de edad, incluyendo los períodos de la infancia y de la adolescencia, constituirían el primer grupo de riesgo a efectos dobles: de

vulnerabilidad social y de relativa ignorancia por parte de los medios. Los viejos, concibiendo el concepto desde el momento de la jubilación y mismo antes. La mujer, en toda su extensión circunstancial. Los inmigrantes, caballo de batalla y bandera de todo cuanto movimiento de extrema derecha quepa en toda la Comunidad Europea y en América. Aparte de un colectivo muy nuestro: el pueblo romaní, los gitanos.

Todos ellos sufrirán algún tipo de discriminación. En mayor o menor medida, ese trato de exclusión se verá reflejado también en los medios.

Un tema de interés general para una colectividad se desgasta cuando pierde su capacidad de ser instrumento de entendimiento y discusión. Quiere esto decir que hay ciertos temas de vital importancia que perdieron su poder de convocar al país, y que otros se hicieron crónicos, y, como tal, perdieron su valor real.

Lo que se sumarán ciertos colectivos de riesgo. ¿Ejemplo? Los enfermos de Sida.

Este último apartado aparece con frecuencia en los primeros puestos del ranking en medio mundo. En los periódicos se repite, como una especie de tic insidioso, una noticia: la del alumno a quien sus compañeros –primero-, sus padres –después- y a veces los enseñantes relegan a un segundo plano. Un efecto bola de nieve acaba convirtiendo un problema meramente anecdótico en una

manifestación popular, en la que todos piden poco menos que el linchamiento de la criatura.

Es sólo un ejemplo. Pero causa estremecimiento. La insensibilidad social y mediática es un hecho palpable. ¡Ojo! Estamos hablando de información contrastada, no de sensiblería acomodaticia, por otra parte muy puntual y no genérica. Es una de las puntas del iceberg.

Conclusiones

Para concluir decir que la exclusión social es producto de muchos factores: el desnortamiento ideológico que finaliza en la derechización o fascistización radical de la sociedad, la insensibilidad producto de una educación exenta de fuertes principios éticos, la globalización del concepto de capitalismo salvaje, y puede que la ausencia, en el hombre de hoy, de una mirada limpia y serena, derive en lo que tenemos: la exclusión social en los medios de comunicación y en el conjunto de la vida.

El tratamiento de la exclusión social en los medios audiovisuales

Xosé Manuel Rodríguez Durán. Xefe de Programas de TVG. Santiago de Compostela.

Introducción

La Televisión tiene clara vocación de entretenimiento. Solamente en los ámbitos informativos puede huir durante algunos minutos de la “magia”, de la puesta en escena que nos sitúa en un mundo deseable, pero no siempre real. Por lo tanto, ya podemos imaginar que la exclusión social tendrá cabida en los espacios informativos, especialmente en los programas de sucesos y la inclusión social, si resulta “espectacular” podrá formar parte de los programas de entretenimiento y, muy esporádicamente de la información diaria.

Sin embargo hay una palabra muy sonora, con un claro valor informativo como es “solidaridad”, que podemos vincular consciente o inconscientemente con la inclusión social y que apenas escuchamos en Televisión.

En el seguimiento que hice un día cualquiera de la semana, de una cadena privada, al mediodía, no escuché ni una sola vez la palabra solidaridad. Mientras tanto, palabras como “desastre”, “suceso”, “soledad”, “crónica rosa o de corazón”, dominan el lenguaje de los medios audiovisuales.

Argumentos informativos

¿Es la exclusión social, desgraciadamente, más televisiva que la inclusión social? Tal parece en función de lo que vemos y escuchamos a diario.

Comparemos argumentos informativos. Cualquier día en los programas informativos oímos hablar de:

- La persona mayor que aparece muerta en su domicilio después de varios días sin que nadie se entere.

- La persona mayor que malvive entre basura y miseria en su propia casa sin que los vecinos o familiares avisen.

- Los vagabundos e inmigrantes que duermen en la calle o en el parque y no encuentran trabajo. Ahora son noticia especialmente si se produce algún altercado o robo.

- Las mujeres víctimas de la violencia o prostitutas en clubs de alterne.

Como vemos, aunque casi nunca se cita por su nombre, la exclusión social existe como noticia en las televisiones, pero no siempre se ofrece desde una perspectiva que nos permita reflexionar sobre sus causas y sus terribles efectos. Forman parte de la información, de lo que los espectadores aceptan como irremediable, de lo que convive con nosotros y no parece tener solución.

Este fatalismo de una gran parte de los espectadores nace porque no existe apenas información sobre la inclusión social, sobre las diversas formas de ejercer la solidaridad,

sobre los remedios para los grandes males de la sociedad de nuestro tiempo.

Una parte de la culpa está en los propios periodistas que consideran que sólo es noticia aquella visión de los aspectos negativos de la convivencia. Otra parte de la culpa atañe a las instituciones y a las ONGs que actúan en el campo de la inclusión social, por no ser quien de “explicarles “a los medios de comunicación al importancia de la misma. Y la otra parte de la culpa está en la propia sociedad, en los espectadores que aprenden a convivir con las exclusiones pensando que, probablemente, non les afecte nunca a ellos este tipo de desgracias.

En la TVG, sin querer disimular las carencias informativas que también arrastramos, no solamente existen noticias sobre exclusión social, sinó que también se hace referencia a la inclusión social, a veces con reportajes de duración media.

Comentarios

A continuación pasamos a comentar algunas noticias emitidas en la televisión;

- En una noticia emitida en la información local de A Coruña se habla de la muerte de una persona mayor en su piso en un barrio coruñés. Los vecinos hablan del fallecido diciendo que vivía solo, que hacía tiempo que no se veía, pero nadie se atrevió a avisar en las primeras horas en las

que se descubrió su ausencia...Y como vemos por las declaraciones, el fatalismo es la clave de una situación por todos conocida.

- En otra noticia si que se habla de inclusión social de un grupo de mujeres en una empresa textil en Orense. Pero tiene que ir la Conselleira de Asuntos Sociales para que los periodistas destaquen la noticia en sus medios de comunicación.

La televisión puede ser el mejor medio para la formación en solidaridad y para la reflexión sobre los problemas sociales de nuestro siglo. Por lo de ahora son más los fracasos que los logros. Por ejemplo, todavía en los programas infantiles, en las series de dibujos animados seguimos viendo los estereotipos que poco ayudan, como las madres de los protagonistas en la cocina o limpiando y el padre trabajando fuera de la casa para conseguir el salario. Con estos argumentos los niños no se sorprenden de que las mujeres precisen de la inclusión social en mayor medida que los hombres.

Pese a todo pueden hacerse como dijimos programas que incidan en la inclusión, como es el caso del que emitió la TVG durante tres años (2002, 2003 y 2004) en microespacios de seis minutos, patrocinado por la Xunta y titulado "Eido Social".

En otro reportaje sobre una exdrogadicta, el espectador puede hacerse una idea de:

- las drogas como fenómeno de exclusión social, que queremos denunciar.

- los efectos perversos de una vida sometida a las drogas y sus secuelas.

- la posición mayoritaria de la sociedad con respecto a esta exclusión.

- la existencia de caminos o soluciones, en este caso a través de una ONG que considera que hay remedio.

- las políticas de inclusión social que deberían emplearse o que ya se están empleando.

Por lo tanto, resulta imprescindible ofrecer información sobre exclusiones sociales e inclusiones sociales sin caer en la frivolidad que puede acabar por inmunizar, por insensibilizar a la opinión pública.

Actualmente las buenas noticias, las que hacen referencia a la inclusión social y a la solidaridad no suelen abrir los espacios informativos, más bien van situadas en la parte final del informativo, como si formaran parte de lo menos interesante. Sigamos informando en los telediarios pero también deberíamos darle más valor informativo a la solidaridad. Si salen estas noticias en los telediarios tendrán una buena audiencia y los ciudadanos sabrán más de políticas de inclusión, pero pensemos que la TV pública tiene que funcionar como tal Servicio Público y programar más. Una cadena dedicada exclusivamente al Servicio Público en Galicia, ahora que se amplían los programas digitales (hasta

cuatro programas podría haber para TV pública) tendría que nutrirse de muchos programas de inclusión social, confiemos. En todo caso los espectadores gallegos pasan unas tres horas y media diarias frente al televisor y los mayores de sesenta y cinco años cuatro horas.

Para los espectadores más jóvenes la escuela debe ser la base de su conocimiento de la exclusión/inclusión social y ya debería haber materias en primaria y secundaria que permitiesen la formación de niños más solidarios.

La reivindicación de una enseñanza solidario no implica la renuncia a los medios de comunicación. Reivindiquemos también el derecho mediático a existir, no nos vaya a pasar como a Mariano Grondona, el radiofonista argentino que, cuando los “descamisados” de toda la nación se acercaron en octubre de 1945 a la Plaza de Mayo, quedó asombrado porque nunca pensó que podría haber tanto pobre en Argentina.

En Brasil hubo un tiempo en que los mendigos, los vagabundos y los niños que pedían en la calle les llamaban “los invisibles”, tal era el deseo de no saber nada de ellos.

La TV nos hace visibles a todos, a veces mismo recorriendo el espectáculo. No es esa, la del espectáculo, la “visibilidad” que queremos para la exclusión y la inclusión social, si bien en algunos casos (maratones solidarios con famosos) también sirva para apoyar las políticas de inclusión y de solidaridad.

Final

Como periodista me conformo con cuidar las palabras (evitando cualificar a colectivos o despreciar a personas en base a su situación social) y a pensar en la preparación de programas que ayuden a potenciar la solidaridad.

Sobre esto último hay un anuncio televisivo que espero poder ver pronto en las pantallas:

- Estamos en un parque, donde una persona mayor está sentada en un banco, con las manos sujetando la cabeza, con aspecto descuidado, tanto en el aseo personal (mal afeitado y mal corte de pelo) como en la vestimenta. Sobre el banco hay fotos antiguas, en blanco y negro. Desde cierta distancia, un niño, correctamente vestido y con cara sorprendida, mira al anciano. Este repasa, con manos sucias, las fotos que guardaba en un trapo sucio: Fotos de madurez, bien vestido con su familia, fotos de juventud y fotos de cuando era niño, con una pelota de trapo en sus pies. El anciano recuerda cuando jugaba al fútbol de niño y la pelota que lanza ese niño de hace tiempo va a parar a los pies del niño moderno, en color, niño que tiene la misma cara que el otro. El niño le entrega la pelota de trapo a la persona mayor y salen los dos del parque cogidos de la mano.

Un texto en pantalla dice:

“Ahora que eres joven, ahora que puedes, no dejes que te excluyan”.

Intervención social y demandas emergentes

Natividad de la Red Vega. Catedrática de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de la Universidad de Valladolid.

El título de mi trabajo incluye dos conceptos que, requerirían aclaraciones previas y posiblemente debates, para aceptar acuerdos sobre necesidades sociales y sobre intervención social.

Las reflexiones se centran en, **cómo avanzar en la intervención social desde la implicación profesional para el mayor bienestar y la calidad de vida**, teniendo presentes algunos rasgos del **contexto** en el que nos situamos.

Para ello me parece oportuno recordar que la intervención social orientada al bienestar, en un Estado Social Democrático y de Derecho, pasa por el reconocimiento de necesidades sociales y por el cumplimiento de los derechos humanos. La primera observación que cabe plantearnos aquí es si las declaraciones de derechos y las normas de política social recogen todas las dimensiones de las necesidades sociales; y, de las recogidas, ¿cómo se concretan y dónde? Las grandes declaraciones (p. ej., declaración de 1948, cartas sociales, cartas de derechos fundamentales de la Unión Europea, etc.) han sido reconocidas y ratificadas, pero eso

no implica que se estén cumpliendo en todos los ámbitos y con todas las personas.

Una primera responsabilidad del profesional de la intervención social es identificar los derechos sociales reconocidos en un estado de derecho, si éstos positivamente se cumplen, si llegan a todos los ciudadanos y si cuentan con garantías en su cumplimiento a través de las medidas de política social. No olvidemos que la política social, en una sociedad democrática y plural, además de selectiva (no se pueden atender todas las demandas), es cuantitativa (se necesitan recursos que son siempre escasos), y es también polémica (visiones y razones diversas nos llevan a elecciones distintas). En la medida en que los profesionales de intervención social avancen propuestas fundamentadas la polémica no desaparecerá, pero ganará en eficacia y eficiencia.

La responsabilidad de las administraciones sociales resultan claves en este proceso; y ante las nuevas necesidades, también lo es el papel de los profesionales. Aquí vamos a situar la atención preferentemente. Y ello porque afirmamos, ya desde ahora, que las funciones de los profesionales de la intervención social no se reducen a la ejecución de políticas; para un rol activo, deben avanzar propuestas recabadas de sus conocimientos y sus prácticas. Es esta dimensión descendente y ascendente, circular,

también aquí, una exigencia del funcionamiento de las sociedades y las instituciones democráticas.

De hecho, los profesionales de la intervención social son agentes bien situados para emitir indicadores de política social, porque su contacto con la realidad les permite detectar los mejores recursos y estrategias de bienestar, ya que conocen cómo se alimentan los procesos de marginación desde el subsuelo de la vulnerabilidad de masas y cómo estos procesos afectan a personas y grupos, como fuente de fractura social y de desgarros personales (GARCÍA ROCA, 2004:53). En dichos procesos encontramos una serie de necesidades que no son únicamente materiales, con ser éstas importantes; encontramos también nuevas necesidades: de significado vital desde la propia identidad, de comunicación, de relación, de inclusión social, de contar para uno mismo y para los demás, de ser considerado útil

Ante esta realidad, se hacen necesarios recursos y agentes adecuados a la naturaleza de dichas necesidades a través de la asistencia, la promoción y prevención, hasta la inserción, pero también se hace necesaria la intervención para la calidad de vida, desde el proyecto vital de cada cual.

Y esto no se logra solamente a través del crecimiento cuantitativo de los recursos de la administración del Estado, mercado y sociedad civil, o a través sólo de la creación de nuevos departamentos y nuevas administraciones para

gestionar nuevas demandas y nuevos riesgos; se hace necesario además un cambio en la organización y en la gestión de las demandas ciudadanas (GARCÍA ROCA, p. 49) y en las modalidades de intervención.

Las profesiones sociales han sido un pilar esencial en el origen y mantenimiento del Estado de Bienestar, pero tal vez han quedado afectadas por el imperio burocrático que desconoce la dinámica de los procesos singulares. Ante esta nueva realidad, además de la solidaridad institucional, universalista (que es anónima y opaca —impuestos—), se hace necesaria la solidaridad de las relaciones personales y del tejido social inmediato (visible, próxima y vivencial). Se trata pues de cómo mejorar la armonización y el crecimiento de ambas solidaridades.

Se ha avanzado en la intervención técnica, pero en los procesos sociales y de exclusión los efectos de intervención no se producen sin proximidad y cercanía, sin participación. Una cercanía que, al estar unidos, despliega *energía*. Es el punto de partida en la intervención social profesional, porque nos proporciona conocimiento de lo que realmente existe, no únicamente proyección de lo que somos o hemos aprendido; y sobre todo nos lleva a *comprender*, a entender con el otro, y de ahí a *transformar* desde una relación entre pensamiento, ética y acción, que orientan las estrategias de intervención en el mundo de la exclusión con la integración de los tres elementos: el saber,

que constata, la fuerza, que hace resistentes y la pasión por transformar las cosas.

El escenario de la intervención social.

Los profesionales de la intervención social, conocen la realidad en la que intervienen, desarrollan programas y actividades de alta utilidad social, pero no siempre se refleja y conoce el resultado de su acción. ¿Por qué esto es aún así?

Los ámbitos en los que se sitúa habitualmente la intervención social son **diversos y variados**, lo que **dificulta** a veces la “localización contextual” de su campo. Las características comunes vienen definidas con frecuencia por aquellos ámbitos donde no llegan con regularidad los derechos y las políticas sociales. Frecuentemente se trata de situaciones de marginación. Si ésta es muy marcada, la intervención va poco más allá de la gestión de recursos económicos. La dimensión profesional puede tener efectos y repercusiones favorables en situaciones de **vulnerabilidad**; cuando se trata de marginaciones muy pronunciadas se constata que la incidencia profesional está siendo escasa.

Podemos acercarnos al descubrimiento de los motivos por lo que esto es así. Observamos, en primer lugar, que la intervención social en el ámbito de las vulnerabilidades sociales no se ha pensado mucho a sí misma, como ha hecho la salud o la pedagogía. Tampoco se

ha caracterizado por la elaboración de conceptos que sustituyan la realidad. Esto puede haber influido en su desarrollo.

Y sin embargo la intervención social está en buena posición para **eleva la realidad**, lo que encuentra en la vida cotidiana, las necesidades, los recursos, los resultados de las intervenciones, hacia otro nivel: el **conceptual**.

Si esto es necesario en todas las realidades, lo es aún más ante el surgir de nueva y mas complejas necesidades que requieren nuevos estilos fundamentados de intervención.

Los últimos años, con la implantación de los servicios sociales, se ha prestado mucha atención a las prestaciones necesarias hasta completar lo que podríamos denominar el sistema de servicios sociales.

Hoy, además de la expansión de ese sistema, se hace necesaria mayor atención a la calidad y a los procesos de intervención profesional más allá de las prestaciones. Si esto no se aborda, el trabajo profesional corre el riesgo de quedar en un papel meramente administrativo, de gestión burocrática. Para ello tienen que considerarse todas las dimensiones de la intervención.

Las dimensiones de la intervención profesional.

No estamos afirmando que la intervención social no cuente con importantes experiencias y aportaciones al bienestar social. Pero, con frecuencia, las prácticas, los conocimientos y la misma realidad en la que interviene han sido vividos más desde los **límites** que desde la celebración de las aportaciones que ha ido realizando a través de su historia. Y hay motivos para que las cosas no sigan siendo así. Hay motivos para celebrar los resultados de los procesos de intervención social. Hay motivos para pasar a un enfoque más **apreciativo**.

Frecuentemente la intervención social se ha dejado marcar por las carencias, por lo que falta, por los problemas, por las necesidades, más que por los logros y los resultados, más que por las potencialidades, más que por los recursos humanos. Esta situación ha significado cierta actitud de inferioridad en el ámbito de las ciencias humanas y sociales frente por ejemplo al ámbito de la salud o de la pedagogía. Es necesario prestar atención al lado positivo; da más relevancia y aceptación ¿o no?

Es importante desarrollar la perspectiva positiva, la apreciativa, la que pone la atención en el logro, no únicamente en la carencia, la que cuenta con los recursos y las posibilidades personales, humanos y sociales, no únicamente con los recursos administrativos (con ser

importantes e imprescindibles, por supuesto). La que se ocupa más de las posibilidades que de los límites.

Es, en mi opinión, en esta línea en la que además de la dimensión asistencial, de promoción y de prevención, se ocupa del desarrollo de posibilidades, encuentra el trabajo social las “alas naturales” que está llamado a desarrollar.

La globalización económica y las nuevas exigencias de intervención social

Desde la intervención social se constata que emerge, en el mundo de la globalización económica, el subsuelo de la vulnerabilidad de masas, que se alimenta de los procesos de exclusión y que son fuente de fractura social.

La globalización económica tiende a ocultar aquello que expulsa, a hacer invisible aquello que orilla y completamente prescindible a personas y grupos. De este modo la globalización influye en el aumento de la pobreza y en el aumento de la insignificancia (GARCÍA ROCA, 2004: 212).

Ser excluido significa carecer de importancia, no ser considerado útil a la sociedad, ser descartado de la participación y, sobre todo, sentirse insignificante.

Las necesidades derivadas de estas dinámicas son amplias, también globales, y se producen en todas las culturas. Las respuestas desde la intervención social deben plantearse desde criterios, referencias e intercambios

también internacionales e interculturales, para ser eficiente, en el ámbito específico y concreto.

Nos encontramos así pues ante la necesaria **dimensión internacional** de la intervención social, que supera el localismo, favorece el intercambio y caracteriza toda disciplina. Tal como afirma HEALY (2002: 180), “es difícil imaginar en el siglo XXI la carrera de un trabajador social sin contactos con situaciones que precisan de un saber que va más allá del propio ámbito estatal”.

Y también es evidente que, junto a la dimensión internacional de la intervención social, aparecen en el horizonte y la realidad con particular relevancia las **exigencias de la interculturalidad**. Así, desde la perspectiva internacional e intercultural se puede reforzar la dimensión profesional a través de tres procesos relacionados entre sí (HEALY, L. (2002): “International Social Work Curriculum in the 21 Century”, en Tan, N. T., Dodds, I. (ed.): *Social work around the world II*, International Federation of Social Workers Press, Bern, pp. 179-194.):

a) mejorando los procedimientos de intervención social gracias a esos intercambios desde situaciones y contextos diversos;

b) reorientando de forma más coherente y eficaz las políticas sociales desde análisis comparativos;

c) potenciando el *status* profesional a través de mayor visibilidad y demostración de competencias internacionales e interculturales.

La investigación como horizonte desde el ejercicio profesional.

Para superar algunas de las debilidades más arriba indicadas y para avanzar en la dimensión internacional de la intervención social y la intercultural, parece conveniente prestar más atención a la **investigación continua entre la práctica y la teoría, entre docentes-investigadores de las universidades y con los profesionales de campo**. Ello podrá repercutir en el desarrollo de metodologías adecuadas desde la utilización de los nuevos conocimientos para una respuesta más eficaz a las nuevas necesidades.

Es tal vez la exigencia más evidente en la intervención social. Exigencia que resulta más fácil de abordar hoy que en el pasado, desde los actuales procesos de generación de conocimientos.

Porque, como nos indica PARTON (1994 y 1996), cuando las costumbres y las tradiciones gozaban de consenso difuso, los expertos podían resolver y decidir sobre situaciones críticas, y la “ciencia”, por lo menos a la luz de la opinión pública, tenía autoridad indiscutible. Hoy las cosas no son así.

Actualmente estamos en un mundo en que conviven **autoridades diversas**. Si esto ocurre en general, es más evidente en el ámbito de las **profesiones sociales**, en las que se ha avanzado poco más allá de la elaboración teórica de modelos. Desde la pluralidad de la intervención práctica, desde la variedad de la riqueza de la intervención, se está en buenas condiciones para mejorar la solidez profesional (Parton, M. (1996): “Some thoughts on the relationship between theory and practice in and for social work”, *British Journal of Social Work*, vol. 30, n. 4, pp. 449-464.), si profesionales e investigadores se preocupan no solamente por la acción, también por la sistematización de la práctica y la elaboración teórica.

El avance de la intervención social a través del ejercicio profesional práctico.

Si observamos la intervención social es fácil constatar que se ha preocupado más por la acción que por la sistematización de la práctica o la elaboración teórica. Es ésta una característica común en **los caminos de las profesiones de intervención social**.

Ello ha dado lugar a que, como afirman algunos autores como CARA SAUNDERS y después E. ETZIONI (años sesenta del siglo pasado), se haya planteado la pregunta de si las profesiones sociales son propiamente profesiones o se trata quizás de *semiprofesiones*.

Hoy no se cuestiona el carácter profesional, pero su fortaleza o debilidad dependerá de la consolidación profesional. Y recordemos que **una profesionalidad “rigurosa”** es la que se ejercita de manera fundamentada en conocimientos compartidos, acumulados y convergentes, desde distintas realidades y contextos, y obtiene el propio rigor de la utilización de técnicas que pueden describirse, y reproducirse, sobre la base de la propia investigación, también realizada desde la misma práctica. Así se va definiendo y configurando el perfil de profesional de la intervención social.

El perfil profesional de la intervención social.

En el proceso que venimos proponiendo, los resultados de investigadores como WALLACE (1982) y HOWE (1995) nos proporcionan interesantes orientaciones sobre el perfil del profesional de la intervención social. Según dichos estudios, la variable más importante en la intervención profesional de los trabajadores sociales no parece que sea la técnica utilizada, y sí la calidad y el valor de la experiencia que logra el usuario. Los ingredientes del éxito profesional fueron sintetizados por HOWE en 1993 con el *slogan* siguiente: “acéptame, compréndeme, habla conmigo”.

Otro aspecto que nos señala el autor al que nos estamos refiriendo está relacionado con la **carencia cognoscitiva** que los profesionales denotaban respecto a

las teorías formales. Al mismo tiempo era evidente que los profesionales habían elaborado **su propia forma cognitiva** para conferir sentido a la experiencia y utilizan algunos conceptos teóricos de vez en cuando si lo estiman pertinente. Se recaba así una realidad personal y contingente que por ahora no sería fácil de encontrar en los manuales teóricos.

Más allá de los diversos modos de hacer de cada profesional, el denominador más común se centra en la capacidad de fijar desde el principio la “escala de prioridades” de su intervención (valiéndose así de la experiencia humana y profesional madurada).

FOOK resume así las **conclusiones de estos estudios** en lo referente al perfil profesional del trabajador social, las cuales podrían ser aplicables a todo profesional de la intervención social:

- Emerge de la experiencia profesional una marcada capacidad para intervenir en situaciones complejas en las que se combinan intereses divergentes y en las que se individualizan factores prioritarios que deben tenerse presentes para intervenir con claridad.

- En estos procesos los expertos se mantienen abiertos a los cambios e incertidumbres del ambiente, y están en grado, al mismo tiempo, de elaborar los conocimientos (fruto, en muchos casos, de la relación de reciprocidad con los usuarios).
- Desarrollan las habilidades necesarias para intervenir en modo apropiado en contextos distintos en los que se insertan como actores responsables (2000: 113).

En definitiva, para comprender cómo fundamentan su intervención los profesionales de la intervención social, debemos diferenciar los “**conocimientos procesales**”, los que se construyen vez por vez en interacción con la situaciones y los “**conocimientos como productos**”, que se van adquiriendo y se tienen siempre en consideración. A través de los estudios indicados se muestra con claridad la menor relevancia de los conocimientos como productos. Ello tiene claras repercusiones en la configuración de las profesiones de intervención social.

Para avanzar en el perfil profesional se hace necesaria hoy la **investigación desde la propia intervención social**. De este modo se podría superar lo que HEALY nos indica cuando afirma que “durante demasiado tiempo, la posición ocupada por las trabajadoras sociales ha sido la de sirvientas de las grandiosas narraciones de las ciencias sociales y las humanidades. Este monólogo ha

suprimido las ideas diversas que pueden proceder de otros lugares para ampliar y complicar las teorías en las que se ha basado la intervención social” (2002: 185). Afortunadamente parece que las cosas están cambiando también en esto.

Los planteamientos posmodernos han significado un considerable avance en este camino, aunque no entremos en algunos problemas que comporta. Tal como indicábamos más arriba, actualmente **no existe un único centro de autoridad y verdad**; se viene a sustituir la unidad de la verdad por la necesidad de la **búsqueda continua** de la misma en lugares y tiempos. Según esto, nadie puede monopolizar la verdad, las certezas, las teorías, los significados únicos. Asistimos por tanto a la presencia de modelos pluralistas.

En este marco, tal como afirma GIDDENS (Giddens, A. (1987): *Social Theory and Modern Sociology*, Cambridge, Policy Press, p. 32.), la función del científico y del trabajador y profesional de la intervención social del mundo posmoderno no es la de remediar, controlar y legislar siguiendo supuestos cánones universales, sino la de interpretar y comprender un mundo y luego hacer partícipe a los otros mundos de esa interpretación. No se trata tanto de globalizar una cultura superior cuanto de garantizar el mutuo entendimiento entre las culturas, profesiones, aportaciones, etc. para lo que es fundamental ser competente en las reglas de la interpretación correcta.

Intervención social, demandas emergentes y nuevos paradigmas

Una interpretación correcta actual en el gran marco de la revolución tecnológica comporta una transformación del horizonte de la acción humana con profundas implicaciones para la ciencia, la filosofía, la intervención social y las políticas de la vida cotidiana. Ello supone también la producción de una nueva *residencia mental*. Se trata pues de un nuevo paradigma que influye en el pensamiento, las percepciones y las acciones, desde la *red* que aparece como metáfora de ese nuevo paradigma que desde la intervención social se debe considerar, según GARCÍA ROCA (2004: 12-13), en:

- El potencial tecnológico y la consiguiente capacidad de reducir las distancias e introducir la simultaneidad como nueva experiencia del espacio y del tiempo, con nuevas estructuras que unen lo “micro” y lo “macro”, lo “local” y lo “global”.
- El modelo político que enfatiza una sociedad que se despliega en voces diversas y plurales.
- El referente ético que nos sugiere que la existencia humana es relacional y la autorrealización como individuos nos compromete con la responsabilidad con y por los otros.

- El modelo de intervención social que alude a una estructura con interacciones e intercambios no tanto condicionados por el espacio y el tiempo y más por los objetivos e intereses comunes.

En el marco de este amplio paradigma se sitúan los **nuevos paradigmas** de la intervención social (Recordamos que, para Thomas KHUN, el “paradigma científico viene dado por la completa constelación de creencias, valores, técnicas y así sucesivamente, compartidas por una comunidad dada (...). **Un paradigma es lo que los miembros de una comunidad comparten**”) emergentes y que enfatizan el cambio:

- De la independencia de cada uno desde los seguidores y cánones propios a la interdependencia que nace de la constatación de que la verdad debemos buscarla en común, recordando aquello de “¿Tú verdad? No, la Verdad, y ven conmigo a buscarla. La tuya guárdatela”.
- De los valores instrumentales a los valores finales (lo que no significa que el fin justifique los medios).
- De la técnica a la ética, en nuestro caso ética de la justicia, de la equidad, de la calidad de vida.
- De la norma a la persona, lo que no implica saltarse las reglas de juego en una sociedad democrática.

De acuerdo con estos cambios se pone el énfasis en los saberes necesarios que pasan por la *sabiduría práctica*, y con ello el cambio del paradigma cartesiano al paradigma de la complejidad.

Desde el paradigma cartesiano, la intervención profesional se conduce a partir de una perspectiva simplificadora, lineal, dual:

Partiendo del paradigma de la complejidad, la intervención profesional se desarrolla desde otra perspectiva:

- Ve sistemas en los que se integran las partes.
- Recurre a la totalidad y busca las cualidades que emergen de la interrelación de las partes.
- Encuentra realidades integradas, multidimensionales.
- Conjuga y comunica los dos universos en los que nos movemos por efecto de las dicotomías mecanicistas, subjetividad, objetividad; cualidad y cantidad; sentimiento y razón...
- La realidad se va construyendo desde una dinámica auto-organizadora basada en principios de causalidad compleja.
- Permite pensar la contradicción y asociar en el mismo espacio mental nociones complementarias o recurrentes antagónicas, como orden-desorden, sujeto-objeto, individuo-grupo...

- Introduce al sujeto humano como observador-participante.

Nos parece que podemos afirmar que la intervención social hoy, según los resultados de los estudios a los que hemos aludido más arriba, desde su trayectoria, se tiene que expresar en la realidad social desde el paradigma complejo, sensible a la interdependencia, a la persona como sujeto universal de derechos humanos, al reino de los fines gobernando el reino de la necesidad...

El profesional se sitúa con frecuencia, decíamos más arriba, en situaciones de vulnerabilidad. Desde el nuevo paradigma, o los nuevos paradigmas, en esas realidades, viene prestando aportaciones interesantes a la llamada **“sociedad de los apoyos”** a través de conocimientos, habilidades y actitudes; es una componente fuerte de lo que podríamos denominar “sabiduría práctica”, y para ello:

No se ha preocupado tanto de explicar hechos cuanto de la acción para lograr fines que se consideran deseables.

La acción se centra y se desarrolla desde el deseo de determinados fines u objetivos acudiendo a los conocimientos y procedimientos necesarios para ello, dadas unas determinadas circunstancias de partida.

La preocupación no ha sido tanto la preocupación científica, ¿qué ocurre?, cuanto ¿qué tenemos que hacer? El primer interrogante genera conocimiento y fundamentación para comprender, y el segundo también para la acción.

Ambos son necesarios para una acción profesional fundamentada y con fines operativos.

A través de este proceso, la intervención social se ha preocupado por los derechos humanos y la justicia social en el marco de las ciencias humanas. Quizá puede parecer presuntuoso hablar de la repercusión efectiva en la concreción de los derechos humanos, de la justicia social y de la práctica; desde un sano realismo cabe aceptar que así ha sido. Algunas opacidades impiden verlo así. Pero tal vez haya de reforzarse la necesidad y conveniencia de hacer visibles y demostrables los resultados de la intervención social para mayor reconocimiento y legitimación también sociales y, sobre todo, para el desarrollo de derechos y deberes de ciudadanía y vida democrática.

La inserción social y laboral: una oportunidad para el trabajo en red

*Daniel Jover Torregrosa. Director de formación do
Equipo Promocions. Barcelona*

*“Si fuera objeto, sería objetivo, como soy sujeto, soy
subjetivo”*

José Bergamín

“¿Quién levantó los olivos?”

*“...No los levantó la nada, ni el dinero, ni el señor,
sino la tierra callada, el trabajo y el sudor.*

Unidos al agua pura y a los planetas unidos,

*Los tres dieron la hermosura de sus troncos
retorcidos...”*

del Poema “Andaluces de Jaén, aceituneros altivos”, de

Miguel Hernández

Presentación: la fuerza de las metáforas

Empezar con estos versos tiene como propósito incorporar la fuerza de la metáfora y el simbolismo del olivo en la reflexión sobre la creación de REDES. Entendemos que es la mejor fórmula para intervenir en el ámbito de la inserción social –como derecho de ciudadanía- para la plena integración en la sociedad y en el trabajo. Al igual que el olivo la red es fruto del esfuerzo, de la idea germinativa, de la energía, del trabajo que se invierte, de su adecuación al entorno, de su cultivo y clima propicio o adverso, etc. Tanto el olivo como la red son metáforas que expresan simbólicamente lo que queremos comunicar.

RED es una palabra afortunada por sus múltiples significados y connotaciones. Su polisemia y adaptabilidad a diversas situaciones la hace especialmente fecunda como noción versátil a una realidad compleja: la práctica contra la exclusión social y laboral.

Para los países mediterráneos donde el mar ha sido fuente de riqueza tenemos también la metáfora de las Redes de Pesca. Donde no llega un hilo con la caña de pescar, llega esta gran innovación que es la suma organizada de pequeñas y frágiles cuerdecillas para pescar. Red es el instrumento tradicional de los pescadores para poder recoger peces mediante un artilugio que une hilos y cabos

sueltos mediante nudos que multiplica la fuerza en su conjunto.

En la sociedad de la información y las comunicaciones el concepto de RED ha adquirido una relevancia enorme. Flujos de información circulan por esos canales interconectados. Sabemos que prevalecen las imágenes y la banalidad frente a las ideas y las reflexiones conceptuales. Por eso hay que ser cuidadosos con el lenguaje y las palabras que utilizamos. Debemos superar la ambivalencia asociada a la red:

Suma de esfuerzos, complementariedad, efecto multiplicador, descentralización, multipolar, etc. son connotaciones unidas.

Para el equipo Promocions la palabra Red no es una moda técnica. Es una Opción de calidad y un modo de ser “honrados con la realidad” de desigualdad y exclusión social en la que nos desenvolvemos porque nos permite intervenir en el conflicto con una concepción metodológica dialéctica e interactiva que se basa en el diálogo igualitario entre los diferentes agentes y operadores involucrados.

Nuestra experiencia cotidiana como EQUIPO PROMOCIONS en la gestión y desarrollo de programas de formación-empleo, inserción y promoción socio-económica nos hace estar en contacto permanente con las diferentes realidades de la exclusión social, del desempleo y sus tipologías diversas. También con administraciones públicas y

organismos con los que colaboramos. De todo ello aprendemos permanentemente y nos posibilita expresar el sentido de responsabilidad social y ética de nuestra organización.

Con ello quiero resaltar que nuestra visión está enraizada en la acción-reflexión. Teorizamos la práctica y conceptualizamos a partir de los procesos vivos para el desarrollo social, para crear empleo y actividad. Por generar nuevas oportunidades de inserción. Por eso hemos tenido que ir innovando sistemas y metodologías adecuadas para dar soluciones integrales. Y este esfuerzo para dar respuestas a la exclusión socio-laboral requiere imaginación y solidaridad.

Implica elaborar conceptos y categorías de análisis que nos permitan conocer más y mejor el sentido de nuestra intervención para REINVENTAR permanentemente nuestro quehacer. Para que la PRAXIS de inserción social esté presidida por los principios de CALIDAD y ETICA profesional como antídotos de los procesos de burocratización y banalización tan comunes.

A continuación exponemos algunas reflexiones para favorecer el TRABAJO EN RED Y LA INNOVACIÓN DE LAS METODOLOGÍAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y LABORAL. Con ello pretendemos demostrar que es necesaria la visión integral y coherente para impulsar medidas de inserción social al servicio de un proyecto global

de INTEGRACIÓN Y COHESIÓN SOCIAL. Previamente realizaremos un análisis crítico de la realidad social y los cambios más importantes que inciden en las estrategias de intervención.

Una inquietud recorrerá este escrito:

¿Por qué es tan difícil llegar a acuerdos operativos y realizar en la práctica proyectos conjuntos de inserción, empleo y desarrollo en red?

¿Por qué hay tantas resistencias al cambio cultural que supone este enfoque innovador?

¿Es misión imposible compartir responsabilidades-competencias en vez de competir?.....

Nos aventuramos a sugerir 3 tipos de explicaciones:

a) Falta de deseo y conciencia.

b) Incapacidad de organizarse y articular discursos contradictorios.

c) Insuficiente poder de decisión compartido.

No dejemos que la complejidad nos bloquee. No tenemos derecho a la inhibición.

Para lograr este objetivo hay que empeñarse en conseguirlo, hay que proponerselo porque nos afecta a todos como ciudadanos/as; técnicos/as y políticos/as.

Mutaciones de la realidad social y de las formas de intervenir

VIVIMOS UNA REVOLUCIÓN basada en la información y el conocimiento como factor de producción de incalculables consecuencias a nivel social, antropológico y cultural. Se remodela una sociedad patriarcal en la que los hombres han vivido a costa del tiempo de las mujeres. La desigualdad de género ha posibilitado que las mujeres “se oscurecen” en el espacio público y son visibles solo en la esfera privada.....doméstica. Pero los cambios en la institución familiar con la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo y su protagonismo en la historia, asumiendo nuevas responsabilidades en la esfera pública crea nuevos desafíos a la conciliación de la vida profesional y familiar y la exigencia de compartir responsabilidades.

Todo esto provoca un impacto clarísimo en las formas de pensar e intervenir en la realidad social.

Existe la responsabilidad de la sociedad con respecto a sus miembros más desfavorecidos. La pobreza y exclusión social son causadas por el propio modelo de crecimiento económico que a algunos beneficia y a otros perjudica.

Un compromiso moral y un principio cívico impulsan a las sociedades democráticas avanzadas a buscar soluciones al desempleo y luchar contra la pobreza más allá de los paliativos o medidas coyunturales.

Pero esta misión no es fácil: Vivimos una múltiple transformación: crisis de intercambios y de relaciones entre la gente, entre las sociedades y las culturas, entre las personas y la naturaleza.

El paro no es un frío dato estadístico. Afecta a la economía y a la salud. Representa sobre todo el vacío y la pérdida de sentido para quienes se han instalado en él.

No podemos ignorar la espiral de fenómenos aparejada a la ausencia del empleo: ruptura de los vínculos sociales, sentido de pertenencia y utilidad, construcción de diversas formas de solidaridad, participación en la memoria histórica y conciencia de clase, etc.

Hoy vivimos una interrelación entre todos los conflictos. No es una simple carencia de trabajo: es la ausencia de oportunidades para vivir dignamente porque las condiciones de irregularidad y precariedad unidas a la economía sumergida forman un cóctel explosivo.

En el ámbito que nos ocupa, la exclusión social y laboral constituye la expresión más inhumana de nuestras sociedades contemporáneas sometidas a las exigencias del mercado único y de la competitividad, que deja fuera a los sectores más desfavorecidos. Y sin embargo la historia nos enseña que han sido las normativas y los derechos sociales construidos a partir del trabajo las que han promovido la regulación del mercado y el compromiso de las sociedades del bienestar para no dejar desamparados a nadie.

Determinados colectivos especialmente vulnerables, sin suficiente cualificación social, cultural ni profesional viven el riesgo de deslizarse del paro a la exclusión. La consecuencia más directa es la disolución de las relaciones colectivas de solidaridad. El aislamiento y la lucha individual por obtener un puesto. La quiebra de la condición de la ciudadanía.

Si las regulaciones del trabajo son la principal garantía de cohesión social ¿qué amenazas y consecuencias prácticas comporta que la economía excluya a sectores significativos del mundo del trabajo?

En la sociedad industrial se producía el fenómeno de la “explotación”. A partir de esa experiencia se tomaba conciencia y los/las trabajadoras se auto-organizaban para defender sus intereses. Los sindicatos tienen un enorme reto antes los nuevos dilemas que agudizan viejos problemas.

En la sociedad de la información determinados sectores no participan ni en el proceso de producción ni en el de consumo. Son excluidos y tienen mayores dificultades para tomar conciencia de su situación. Quedan inhabilitados para organizarse en busca de sus derechos.

Con ello se intensifica la paradoja que siendo el trabajo el principal modo de incorporación a la vida social, el propio sistema lo está aboliendo y precarizando masivamente.

Inserción socio-laboral: Un modo de evitar la escisión entre economía y sociedad

Los programas de inserción pueden facilitar puentes entre el trabajo y la vida. El mundo vital de la mayor parte de los colectivos desempleados en riesgo de exclusión está muy alterado y afecta a su salud, vivienda, rendimiento educativo y atención a familia. Las condiciones de vida y dignidad no se ciñen al mundo laboral.

Tenemos que pensar la economía como un “sub-conjunto” y no como un super-conjunto a la que se subordinan todo. La “Oikonos” (economía) está subordinada al “oikólogos” (ecología).

La sociedad no puede ser transformada exclusivamente en “mercado” siendo sometida a sus exigencias y lógicas.

La mayor parte de políticas y programas de formación-empleo y desarrollo local van tan presionados para gestionar la urgencia que no caen en la cuenta de lo verdaderamente importante.

La distancia entre lo planificado y lo ejecutado suele ser mucha.

Muchos proyectos adolecen de lo principal: ¿cuál es su sentido? ¿Para qué sirven? ¿Quién cree verdaderamente en ellos?

Para que un proyecto de inserción socio-laboral cumpla sus objetivos es necesario que los responsables y participantes se identifiquen y crean en él.

Impelidos por un supuesto pragmatismo en pos de una supuesta eficacia se plantean “programas y medidas” de formación e inserción que soslayan los aspectos fundamentales: Las personas y las oportunidades reales en el mercado de trabajo.

Los procedimientos burocráticos-administrativos y los procesos de toma de decisiones tecno-políticos a menudo obstaculizan el cumplimiento de los objetivos y volatilizan la propia filosofía de los proyectos.

Las mejores energías e ilusiones se estrellan. Los proyectos frecuentemente pierden el “alma” que les daba sentido y razón de ser. Son “vampirizados” por otros intereses o contingencias y sin rumbo claro naufragan a merced de las circunstancias.

Es cuestión de restablecer las prioridades: el ser humano y sus circunstancias son más importantes que la producción. Los acontecimientos claves de la existencia: nacer, amar, vivir, morir, infancia, intercambio generacional, etc., son elementos importantes. Trabajamos para vivir no hay que vivir solo para trabajar. Los bienes son inferiores a las relaciones. Muchos de estos acontecimientos vitales están mediatizados por el hecho de tener/no tener empleo.

No podemos dejar que el factor trabajo sea un elemento secundario mercantilizado y expuesto a la precariedad.

La irrelevancia social de amplias capas de población insignificante en términos de producción o consumo desplaza la gravedad del problema hacia la esfera de la vida con la pérdida de sentido y alteración de valores culturales. Este tipo de exclusión social no se reduce a la pobreza material. Marginaliza a una parte de la sociedad que sin empleo también se ven privados de dignidad, confianza en sí mismo, quebrándose los vínculos que fundan el contrato social. Los individuos sin empleo que no pertenecen a ninguna red relacional son individuos cada vez más solos e inútiles. Recluidos en sí mismos se sustraen a los otros y se refuerza el proceso de degradación y marginación sin retorno.

Este aspecto no se puede eludir en la programación de ningún programa de intervención y cualificación socio-profesional. Esto constituye el “pan nuestro de cada día” para todos los profesionales, técnicos o voluntarios que colaboran en los servicios sociales, centros de salud, educadores sociales, servicios de empleo-formación etc.

Los aspectos relacionales, la voluntad, la comunicación y la capacidad de pensar y organización se deben desvelar tan importantes para la cualificación social y personal como la mera cualificación profesional.

Esos factores son los decisivos para la creación u obtención de empleo.

Gestionar la innovación a favor de la solidaridad.

La novedad histórica de la actual mutación es que la crisis del empleo es consecuencia de la abundancia y de la acumulación de riqueza. La miseria existente en el mercado de trabajo se deriva de la opulencia concentrada.

El conocimiento y la información se han convertido en una fuerza productiva que han desplazado al mismo trabajo. En una economía cada vez más desmaterializada en la que prevalece la producción de más alto contenido tecnológico, el trabajo solo sirve en pequeñas cantidades y cuando es de calidad.

Consciente o inconscientemente la planificación de programas de intervención a favor de colectivos desempleados se hace pensando que el modelo de trabajo industrial era inmutable y que no estaba sujeto a ninguna circunstancia externa. Muy a menudo los esquemas organizativos y el círculo orientación-formación-inserción reflejan una manera de trabajar y organizar la producción que ya no existe.

El mercado de trabajo está experimentando una triple mutación tecnológica, organizativa y cultural. Los sistemas de formación e inserción profesional así como las políticas de empleo -sean pasivas o activas- no pueden permanecer

ajenas a esta nueva realidad que economiza empleos, reducen permanentemente costes laborales y tiende a eliminar factor trabajo.

Debemos de ser capaces de reactualizar el “derecho” “al “trabajo y el derecho “del” trabajo: para que la flexibilidad y competitividad necesarias no comporte precariedad ni desmantelamiento de las coberturas y derechos sociales aparejados al empleo asalariado.

No es lícito fomentar exclusivamente una dinámica neo-darwinista a nivel social y laboral. A la lucha por conquistar uno de los pocos empleos aptos para ti. Y que sobre ese discurso uniformizador giren los sistemas de inserción, orientación o colocación.

Solamente partiendo de las diferencias y particularidades de las situaciones de desempleo se podrá abordar el conflicto en toda su extensión.

Pretender lograr un “trabajo remunerado en un empleo estable a jornada completa por tiempo indefinido” como la “única vía de acceso a la identidad social y personal” y como ocasión exclusiva de definirse y de construir sentido en su propio itinerario individual es arriesgarse a abandonar al margen a muchos. Dada la fragmentación y atomización social existente donde hay una pluralidad significativa de colectivos desempleados en diferente situación de riesgo hay que identificar claramente a

los colectivos “diana” objetos de cualquier intervención para que pasen a ser sujetos agentes.

El reto de la inserción socio-laboral no reside solo en atender y acompañar en itinerarios a los individuos sino canalizar energías e innovaciones para potenciar nuevos yacimientos de empleo, creando nuevas ocupaciones sin la obsesión de “asalariar” y convertir en mercancía derechos y actividades que no son de la esfera lucrativa.

Sin embargo, mientras tanto, no podemos ignorar la centralidad del trabajo ni al empleo asalariado como factor estratégico de vertebración y cohesión social.

Dimensión ética y utópica de las políticas sociales y de empleo.

En nuestra propia experiencia profesional y humana hemos comprobado el poder de las ideas cuando se llevan a la práctica con paciencia y humildad histórica. Se dan resultados sorprendentes con el cruce fertilizante que supone el viejo eje dialéctico: experiencia-reflexión-acción. El diálogo, la capacidad de escucha y el espíritu de trabajo cooperativo han sido los ingredientes básicos para una acción comprometida en el conflicto del desempleo y la exclusión social sobre el que intervenimos. Aprendiendo las lecciones de nuestros fracasos e incorporando siempre el RESPETO y el sentido de RESPONSABILIDAD CÍVICO porque no nos limitamos a gestionar los recursos existentes sino a “crear” procesos vivos y participativos, plurales y

diversos para ampliar la visión de nuestro quehacer con ideas-fuerza que resuelvan problemas. Sabemos que un Buen PROYECTO moviliza recursos y energías. Por el contrario solamente recursos-sin ideas ni proyecto movilizador-generan despilfarros y acaba banalizando las palabras y los conceptos.

La interrelación e integración de perspectivas teóricas complementarias y la activación de equipos interdisciplinarios y multiprofesionales han supuesto-siempre-factor de ÉXITO y CALIDAD. Sin un horizonte ético y utópico a favor de la justicia y la transformación social y cultural que diera sentido a la organización y gestión de programas sociales y de inserción no habiéramos desarrollado nuestra trayectoria. Sin esa dimensión utópica y ética - viable y posible-no habiéramos llevado a cabo muchos de los proyectos y acciones impulsados en estos 23 años de praxis creativa y comprometida a favor de la formación e inserción social en el marco de un desarrollo local humano y solidario. Sin esos retos y estímulos habiéramos caído en el fatalismo paralizante y en el bloqueo de la falta de resolución. Solo frente a las dificultades y los conflictos podemos realizar apuestas superadoras.

Una reflexión crítica sobre las políticas de inserción social y laboral en nuestro momento presente supone un ejercicio de memoria y recuerdo.

Apenas ha transcurrido un período histórico de tiempo, relativamente corto con algunos hitos significativos: Año 1978: Constitución; 1979: primeros Ayuntamientos democrático; inicio de los años 80: Estatutos de Autonomía y traspaso de competencias en Catalunya, Andalucía.

Los trabajos por construir un Sistema público de Servicios Sociales y de Empleo los podemos contemplar con cierta perspectiva para analizar sus realizaciones y sus insatisfacciones. Queramos o no somos el fruto impaciente de nuestra propia historia colectiva por edificar un Estado de Bienestar Social y una Unión Europea con las tensiones de “descentralización” y “concentración” simultáneamente en competencias y responsabilidades.

El debate: QUIÉN HACE QUÉ, CÓMO Y CON QUÉ RECURSOS. en las políticas sociales y de empleo....todavía no está cerrado a nivel local.

En algunas comunidades autónomas todavía no se ha completado el traspaso de las denominadas “Políticas Activas de Empleo: con lo cual programas y recursos importantes para favorecer la inserción socio-laboral, la orientación profesional, la colocación, o el desarrollo local, piezas fundamentales para trabajar EN RED Y COOPERATIVAMENTE en una perspectiva participativa y comunitaria de los servicios sociales... pendientes de decidir. Y la situación de organización, gestión y calidad de los servicios sociales en general y del derecho a la Inserción

socio-laboral, en particular presenta un panorama muy desigual con luces y sombras. Lo peor de todo: un creciente malestar y sensación de fatalidad que se ha apoderado de las estructuras de dirección y entre los profesionales de los servicios sociales. Carencia de una concepción dialéctica y amplia de las políticas sociales y de empleo, poca energía y resolución. Escasa visión holística de los problemas sociales.....etc.

Es necesario disponer de marcos de referencia tanto a nivel político, conceptual e histórico para superar las inercias que empujan hacia el nivel aséptico de asistencialismo y pasividad burocrática que el sistema requiere para hacer tolerable tanta desigualdad y marginación. Y nada en la vida y menos en la sociedad se consigue sin esfuerzo ni empeño colectivo e individual.

Pensamos que hay que ser “radicales” en la afirmación y concreción de los derechos para evitar que sean presa de la retórica vacía.

Sin ambición, compromiso ni decisión no se hubiera avanzado en la construcción de nuestro modelo europeo de bienestar y cohesión social que hay que preservar y desarrollar constantemente.

¿Cuáles son los marcos de referencia para las acciones de Inserción social?

El Sistema de servicios sociales responde al concepto de derecho social de protección pública defendido por la

Constitución. La defensa de esos derechos -desde una perspectiva ética y de responsabilidad cívica- nos exige en la conexión con los principios generales establecidos de: Prevención del riesgo social, de promoción de la autonomía personal, de integración social, de participación de personas o grupos en la vida colectiva, a fin de garantizar estos derechos sociales consagrados por nuestras normas constitucionales y el espíritu fundacional de la Unión Europea.

Desde las políticas sociales y de inserción hay que actualizar algo que es muy frágil:

Los DERECHOS HUMANOS se basan en el reconocimiento de que la dignidad intrínseca y la igualdad y la inalienabilidad de los derechos de todos los miembros de la familia humana constituyen el fundamento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo. Estos derechos se definen en la Declaración de los Derechos humanos de 1948. A nivel europeo el artículo 6 del Tratado de la UE establece que la UE se basa en los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos, y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros. Además, el convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos adoptado por el Consejo de Europa, es jurídicamente vinculante en todos los Estados miembros. Por último, la Carta Europea de la Derechos Fundamentales que se

adoptó en Niza en diciembre del 2000 es el instrumento en el que se basan las instituciones europeas y los estados miembros en materia de respeto de los derechos humanos, cuando actúan en virtud de la legislación comunitaria.

Principios del sistema de servicios sociales y de las políticas de inserción.

Con nuestro compañero y entrañable amigo José María Rueda, pionero de los Servicios Sociales en Barcelona, tuvimos la suerte de compartir procesos de reflexión e implantación de los primeros servicios sociales de carácter integral. Él contribuyó a teorizar y sistematizar algunos principios al comienzo de los primeros ayuntamientos democráticos que todavía mantienen su vigencia y carácter progresista. Sean estos pensamientos compartidos un sencillo homenaje a su obra y persona.

Algunos de esos principios vertebradores de las políticas sociales estrechamente relacionadas con las de empleo e inserción socio-laboral son:

- a) Garantizar las necesidades básicas al conjunto de la población.
- b) Defender la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos públicos.
- c) Asegurar un tratamiento integral de las personas y grupos ante las necesidades que surgen.
- d) Prevenir marginación y la pobreza con medidas de desarrollo social.

e) Potenciar la cohesión y la integración sociales así como promover la solidaridad y la participación ciudadana.

La inserción social en tanto que integración plena de las personas con sus derechos y deberes es una meta noble de las políticas sociales. El acceso al trabajo es un derecho y un medio para alcanzar esa plena ciudadanía pero no se puede convertir en el único fin cuando hablamos de colectivos especialmente desfavorecidos y en situación de riesgo porque no disponen ni de los factores básicos para desarrollar su empleabilidad ni de las condiciones para su disponibilidad.

Requieren una atención social integral e intensiva que rompa con los círculos perversos de la exclusión en alianza perversa con la economía sumergida y clandestina y les permita acceder al ejercicio pleno de sus responsabilidades ciudadanas y familiares.

Sin embargo la falta de dotación presupuestaria adecuada a la envergadura de los problemas y falta de prioridades... etc., hace que exista una insuficiencia manifiesta en la prestación de los servicios básicos.

Algunos de los objetivos estratégicos de los servicios sociales que ayudaron a ordenar el debate y posicionar a los agentes e instituciones implicadas fueron:

- Primacía del sistema público de servicios sociales como alternativa a la beneficencia pública y a la asistencia social.
- Primacía del principio de subsidiariedad, partiendo de los municipios- como núcleo operativo básico para el desarrollo de los servicios sociales. Descentralización y desconcentración de los servicios por barrios o distritos, en el caso de mucha densidad de población o, bien, creación de mancomunidades o consorcios de servicios en núcleos de población reducida.
- Primacía del principio de globalidad integrando y racionalizando servicios y programas, para tratar de modo preventivo las necesidades sociales y optimizar al máximo los recursos.
- Primacía de la universalidad y la discriminación positiva. Evitar caer en el reduccionismo, tristemente real de “servicios para pobres... acaban siendo. pobres servicios”.

El concepto de Universalidad es inspirador de los servicios sociales y la garantía de que no hayan discriminaciones es que sea un sistema para todos. Los usuarios/as reales o potenciales de los servicios sociales somos todos los ciudadanos/as. Tal como nos advertía José María Rueda:

”Todos somos iguales ante la ley, pero tenemos necesidades diferentes, en momentos diferentes, esto no puede ser ignorado... Es a partir del conjunto de sus necesidades, expresadas o no, que discriminaremos las atenciones a la población con más necesidades y mayor riesgo social... precisamente para evitar el “efecto Mateo. (Denominación que viene del versículo del Evangelio que dice: “A quién más tiene, más se le dar; y al que no tiene, incluso lo poco le será quitado”).)

Aquí tenemos unos de los primeros núcleos conceptuales de debate: la armonización y equilibrio entre la lógica que sustenta la POLÍTICA GENERAL DE INTEGRACIÓN y las POLÍTICAS ESPECÍFICAS DE INSERCIÓN que si bien son necesarias y útiles si se aplican correctamente y con el máximo rigor, no deben ni sustituir ni servir de coartada para desmantelar o debilitar la primera.

Esta combinación de “Universalidad”-propio de la POLÍTICA DE INTEGRACIÓN y “Discriminación positiva”, propio de la de INSERCIÓN, es fundamental para evitar que las capas medias y altas de la población, al estar mejor informadas tengan más capacidad de poder acceder a los servicios. Y la mejor garantía que las políticas de inserción cumpla bien su papel y no contribuya a legitimar y hacer soportable la desigualdad social.

Importancia de la educación transformadora y de la coherencia como actitud en proyectos de inserción

Creemos que la mejor intervención social es aquella que incluye una perspectiva educadora. Porque a través de la educación y de la cultura llegamos siempre al centro de los problemas fundamentales de nuestras sociedades. Pero no nos referimos a la educación entendida como transmisión de conocimientos ni como factor de reproducción de las desigualdades culturales y sociales aunque preconice unos objetivos nobles. Nuestro concepto de educación tiene una larga tradición unida a los procesos de cambio social y liberación integral. Forma parte de los esfuerzos por humanizar el mundo y hacerlo más habitable y solidario. Que denuncia todo tipo de discriminación y desigualdad al mismo tiempo que anuncia otros modos de relacionarse, trabajar y convivir. Desde ese punto de vista la Educación tiene una naturaleza política y cultural porque se convierte en la llave para aproximarnos a muchos de los problemas que tienen planteados nuestras sociedades tan conmocionadas por el cambio de civilización del capitalismo informacional. Especialmente en el dilema: "Uniformización alienante-Autonomía y protagonismo". La historia de la educación crítica y la pedagogía liberadora nos enseña que el saber siempre aporta dignidad a la persona que aprende y la dignidad es una necesidad primaria. Por eso es tan

importante que las acciones de Inserción sirvan para que las personas con fracaso escolar y desigualdad cultural y educativa se pueda reconciliar con el conocimiento y el saber mediante modelos educativos que respeten su biografía y valoricen su “experiencia vital. Centrados en el eje Didáctico propio de la “ Pedagogía de la Alternancia “ que expresamos así:”Menos currículum y más Vitae”

El proceso de ser autónomo y protagonista.

Esta concepción no considera la gente como objetos pasivos a las que conducir a los objetivos de los técnicos como si no tuvieran historia o circunstancias vitales posibilitadoras de aprendizajes significativos. La tentación de burocratizar los procesos de atención, acogida y tutoría son muy altos en los servicios de inserción. Se tiende a infantilizar y considerar a los usuarios/as ciudadanos/as de segunda clase dependientes de las ayudas externas e incapaces de decidir por sí mismos. Como si estuvieran encerrados en una espiral de marginación sin retorno y etiquetados como irrecuperables para la sociedad normalizada, socialmente irrelevantes si no fuera por la peligrosidad que encierran.

Es necesario trabajar para que recuperen su derecho a decidir y a soñar un futuro diferente para sus vidas. Para ello es fundamental incorporar un enfoque crítico de educación de personas adultas que favorezca el

descubrimiento de los aspectos culturales y políticos subyacentes en cualquier acción social y que se pretende escamotear. Esta dimensión educativa abre la oportunidad que la gente tome conciencia de sus condiciones de vida y trabajo y pueda acceder a procesos de autonomía y capacidad de decisión. En realidad la etimología de la palabra AUTONOMÍA significa hacerse cargo de sí mismo, darse sus propias leyes. Esa autonomía implica un nivel de conciencia de lo que se es, una comprensión crítica de lo que hace. De este modo buscará ser original, creador y protagonista de su vida.

La auto-orientación y la capacidad de analizar problemas, resolverlos y tomar decisiones adecuadas. están íntimamente relacionadas con este OBJETIVO COMÚN PARA LA EDUCACIÓN Y LA INSERCIÓN SOCIAL:

Desarrollo de la autonomía y responsabilizarse de su vida y sus circunstancias a partir de la fuerza de voluntad y el amor propio, motor de cualquier cambio.

Favorecer la conciencia, la organización y el poder

Nuestra opción de inserción social con perspectiva educativa integra tres factores claves que son catalizadores del proceso de cambio hacia la autonomía y responsabilidad de las personas:

Conciencia, Organización y Poder son el trípode básico de las personas para construirse como sujetos

históricos y protagonistas de su propia vida, íntimamente vinculadas al triple esfuerzo por LIBERAR EL DESEO, LA PALABRA Y LA ACCIÓN. Esta experiencia de liberación es consustancial a todo proceso creativo en lo personal y colectivo. Veamos nuestras razones:

Conciencia, porque sin ella no hay voluntad ni motivación para tomar iniciativas. Es el conocimiento que tiene el espíritu humano de sí mismo. Es lo que posibilita encontrar razones para actuar. Es un descubrimiento progresivo que consolida las convicciones en los valores e ideales que te impulsan a QUERER dejar la condición de objeto y salir del fatalismo. La capacidad de producir SENTIDO es básica para auto-educarse y auto-orientarse. Responde a la fuerza del DESEO y la pasión que se liberan por conquistar una vida digna.

Organización porque es la capacidad de disponer como ha de realizarse lo que se proponen. La habilidad de interrelacionarse y crear vínculos creadores con otras personas y grupos para canalizar intereses y objetivos. Medio e instrumento necesario para lograr metas. Modo de estructurar, articular y dar cauce a los DESEOS.

La dimensión colectiva de los problemas tan necesarios para evitar el aislamiento y el individualismo fatalista. Sin organización no es posible mediar ni incidir en la resolución de conflictos. La organización es la conciencia en acción de los miembros que la integran. Manifestación

externa de la vida interna de un colectivo. En términos de Análisis Institucional diremos que es la expresión de la voluntad y la PALABRA en proceso constituyente.

Poder porque hace visible la capacidad de transformar hábitos, valores, culturas y, también de cambiar cosas y circunstancias que antes parecían condena inexorable.

Foucault, en sus trabajos sobre la microfísica y la arqueología del Poder lo definía como “algo que se ejerce” sobre alguien. Y existen tipos y formas variadas de Poder: la fuerza, el dinero, el conocimiento, la información, etc. Lo importante es explorar las potencialidades de todas las personas de construir poder y ejercerlo como afirmación de su existencia. Habrá que estar alerta a las formas patológicas o perversas de ese poder: maltratos, violencia, etc.

La pedagogía del éxito y de lograr pequeñas metas refuerza el sentido de lo que se hace constatando que vale la pena esforzarse por mejorar y avanzar juntos. La educación como proceso de cambio permanente es el mejor modo para la comprensión de los entornos complejos. El poder se expresa liberando la ACCIÓN.

Convertir las dificultades en posibilidades.

Sin embargo esta dinámica solo es transformadora y creativa si se enraíza en el valor del compromiso y la coherencia.

Paulo Freire, el gran impulsor de la pedagogía de la liberación acuñó esta expresión para significar el impulso creador que tiene la práctica social a favor de la emancipación de colectivos desfavorecidos. Él nos alertaba acerca de la “Incoherencia”, de la distancia sustantiva entre el decir y el hacer. Nos animaba a perseverar en el valor del ejemplo y compromiso ético.

NO podemos dicotomizar el SER del QUEHACER. Las Palabras y los hechos. Para que una persona se forme y cambie su actitud debe sentir la necesidad de hacerlo y para ello debe reconocer que la actividad propuesta le va a dar respuesta a su problemática concreta.

Que la acción de educar para saber trabajar debe ir vinculada al saber vivir. Toda formación profesional que se limite solo a los aspectos técnicos es una formación “sin valor”. Esta debe integrar los problemas sociales, económicos y culturales asociados al ámbito laboral. Debe permitir a la persona asumir su condición de ciudadanía. Educar personas que sean trabajadoras y ciudadanas conscientes de su situación y contextos les permitirá también comprender su entorno para incidir en él.

Actualmente, en la Unión Europea con el debate sobre APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA, se vuelve a advertir de los riesgos de amputar los aspectos culturales y políticos de las acciones de formación e inserción, tal como venía preconizando, desde hace 30 años, intelectuales

comprometidos como Bertrand Schwartz y Juan N. García-Nieto, de quienes tanto hemos aprendido.

Ciertamente nos referimos a una concepción emancipadora y dialógica de la educación no a las múltiples versiones domesticadoras o adaptativas tan en boga en los sistemas de empleo y formación y que se han transmitido a los programas de inserción y orientación socio-laboral.

Probablemente en el ámbito de la inserción y los servicios sociales es donde con mayor frecuencia encontramos la no correspondencia entre el “discurso teórico”-lo que debería ser- y la prácticas concretas-lo que hace.

Tales desviaciones entre lo programado y lo ejecutado ha venido generando una consolidación del cinismo e hipocresía en los discursos, que a pesar de sus formas tecnicistas y falsamente neutrales en una supuesta búsqueda de eficacia proponen unos contenidos sesgados y adaptativos.

Todo ello contribuye a que las actitudes-tanto usuarios/as como los propios profesionales de los servicios sociales e inserción- suelen ser de desconfianza, escepticismo o fatalismo.

Algunas preguntas que nos podemos hacer:

¿Los programas de formación e inserción social y laboral contribuyen a mejorar la calidad del empleo y de la integración social?; ¿Sirven para que los colectivos en riesgo

de exclusión se incorporen a la sociedad con plenitud de derechos y deberes? ¿Es el empleo el único reto de nuestras sociedades desarrolladas?; ¿Vale cualquier solución para salir del desempleo aun a costa de la precarización laboral y la humillación social de las personas más vulnerables?; ¿Cuándo dejaremos de confundir problemas prioritarios y problemas que no se han sabido tratar a tiempo, política de urgencia y ausencia de política?

No porque los problemas sean urgentes hay que tratarlos a la ligera y desatender a los otros, que acabarán siendo también prioritarios concentrándose en territorios y colectivos en forma de guetos.

Las políticas de inserción no deben legitimar las nuevas desigualdades sino complementar y perfeccionar las políticas de integración.

Las nuevas desigualdades provocadas por el capitalismo informacional se añaden a las viejas configurando nuevos perfiles de pobreza. También hace que surjan otros rostros de la exclusión social y laboral. El aumento de la segmentación laboral y la generalización de la eventualidad han sido uno de los efectos de la desregulación del mercado de trabajo. Es el lado oscuro de la estrategia de "flexibilidad" y "desprotección social" aplicada: se han agudizado los procesos por los que cada vez más hay sectores sociales muy vulnerables sin capacidad de seguir las dinámicas de más competitividad y más productividad. El

desempleo y la precarización del trabajo son la manifestación más visible de la profunda transformación que esta experimentando el modelo del empleo como factor hegemónico de integración, base del reconocimiento social y de los derechos a la protección contra la inseguridad y la desgracia.

Dos factores a tener en cuenta:

- Cambios en el papel social de la familia y las nuevas formas que adopta la economía sumergida generalizando los trabajos irregulares y clandestinos consentidos y tolerados retroalimentándose todo ello en un círculo vicioso blindado a cualquier acción bienintencionada.

Cambios en la familia y en la economía sumergida

A todo ello se une la remodelación del papel social de la institución familiar como factor de protección al desamparo en un proceso de desmantelamiento de las políticas públicas propias del Estado de Bienestar recayendo la tensión los sacrificios y esfuerzos en las mujeres que en los núcleos familiares cumplen funciones de cuidado y protección a los miembros con mayores dependencias: niños, mayores y enfermos declinando los poderes públicos sus responsabilidades en esos ámbitos tan importantes para la salud, convivencia y calidad de vida. Los trabajos domésticos con los riesgos de nuevas servidumbres y los servicios a personas dependientes unidos a los fenómenos

de soledad y envejecimiento de la población genera nuevos desafíos. Si se mercantilizan y caen en la esfera monetaria los servicios de proximidad negaran los valores de reciprocidad y ayuda mutua tan básico en cualquier proceso de desarrollo comunitario. Y sabemos que el índice moral de salud moral y calidad de una sociedad está en la atención que presta a los más débiles: la infancia, los mayores, impedidos, gente sin hogar, etc. Desde todos los puntos de vista la familia en España está por debajo de los niveles de protección Europeos y depende del grado de “heroísmo” individual salir adelante respecto a los hijos, vivienda, guarderías, compañía a mayores, trabajo,.

No podemos obviar una realidad que incide directamente en el tema que nos ocupa. Se ha producido una nueva caracterización de lo que hasta ahora conocíamos como ECONOMÍA SUMERGIDA. La aplicación de medidas desregularizadoras y procesos masivos de externalización, descentralización y deslocalización productiva como métodos sofisticados de incrementar beneficios con la máxima flexibilización para reducción costos ha agudizado los fenómenos de sub-contratación y la proliferación de trabajos irregulares, sin relación laboral, ni cargas sociales ni fiscales. No es ajeno a ello la utilización abusiva de fuerza de trabajo en condiciones miserables. En efecto la expansión de mano de obra inmigrante clandestina, sin reconocimiento legal provoca un auténtico “ejercito de

reserva” para cubrir determinados puestos en sectores económicos intensivos en mano de obra. Si en períodos anteriores estas formas de economía sumergida eran transitorias y posibilitaban el ascenso social y promoción laboral accediendo a formas de trabajo regular y con mayores derechos sociales y sindicales hoy día el fenómeno de explotación y domesticación de la mano de obra es muy elevado. La obsesión de abaratar costos ha llevado a cierta “institucionalización” y reconocimiento de la situación como un hecho consumado e “inevitable”...No hace falta recordar los dramas de determinadas zonas.

Esas condiciones de trabajo ínfimas, mal pagadas, sin derechos sociales ni colectivos son consentidos como un mal menor. Las contradicciones derivadas de las nuevas formas de “trabajo autónomo por cuenta ajena” que debe acatar condiciones y precios impuestos por los clientes-mercados cautivos empuja a la sub-contratación a la baja para ocultar procesos y favoreciendo, en consecuencia ilegalidades, clandestinidad y modos que bordean el delito y la industria del crimen. Surge así una constelación diversa y poliforme de empresarialidad –no declarada– ligada a marginalidad que abre el abanico para adjetivar, las, economías: sumergida, negra, clandestina, neoesclavista, blanqueadora etc. En un ritual macabro donde la miseria llama a miseria y la vejación de derechos humanos es inadmisibile.

Es necesario hacer un proceso de reflexión crítica para evaluar las consecuencias no buscadas o los efectos no deseados de determinadas políticas de inserción y su papel en la ampliación de la precarización laboral y la estrategia del “empleo por el empleo” favoreciendo -directa o indirectamente- las nuevas formas de economía sumergida.

Robert Castel en “La metamorfosis de la cuestión social” plantea el tema de los “supernumerarios”, colectivos y personas excedentes laborales y sociales: “inútiles para el mundo” que viven en él pero no le pertenecen realmente. Llega a hablar de estos supernumerarios como sectores que flotan en una especie de tierra de nadie social, no integrados y sin duda inintegrables en el sentido de integración como pertenencia a una sociedad formada por un todo de elementos interdependientes. La irrelevancia en el plano económico y laboral, también los descalifica en el plano cívico y político.

En este contexto habría que situar lo que él denomina el paso desde LAS POLÍTICAS LLEVADAS A CABO EN NOMBRE DE LA INTEGRACIÓN HASTA LAS POLÍTICAS CONDUCIDAS EN NOMBRE DE LA INSERCIÓN. Hay que evitar que estas no supongan una devaluación de aquellas. Ni que por atender colectivos específicos desde “subsistemas” se degrade los verdaderos “sistemas” generales de educación, salud, servicios sociales, empleo, vivienda, etc.

Si las políticas de integración buscan los grandes equilibrios y la homogeneización y cohesión de las sociedades a partir del centro, las de INSERCIÓN obedecen a la lógica de DISCRIMINACIÓN POSITIVA, se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, desplegando estrategias y metodologías específicas.

En definitiva, debemos incorporar el sentido autocrítico y analizar si determinados enfoques y medidas- bajo el nombre inserción- son “parches” o medidas paliativas o sirven de algo para que el público más desfavorecido pueda acceder a un puesto de trabajo decente y un sitio digno en la sociedad.

Necesitamos superar los enfoques funcionalistas y reduccionistas para ser interpelados por las nuevas demandas y las nuevas desigualdades. Necesitamos “desaprender” los marcos teóricos dominantes que nos han conformado en función de sus propios intereses haciéndonos perder la visión global de la realidad, de nuestra propia MISIÓN como “profesionales de los servicios sociales y de la Inserción” y con todo ello el SENTIDO HISTÓRICO y de PROCESO que se viene realizando en los últimos 20 años en este terreno.

Unos interrogantes que debemos hacernos colectivamente:

¿Nos conducen a dónde queríamos ir:
EVOLUCIONAR CONSTRUYENDO UNA SOCIEDAD CON

MÁS y MEJOR EMPLEO, JUSTICIA EQUIDAD Y COHESIÓN SOCIAL....?

¿O nos llevan al punto de partida, SOCIEDAD DUAL, CON DESEQUILIBRIOS Y DESIGUALDADES DE TODO TIPO..... en una espiral absurda que también expresaba Bergamín con su aforismo: “LO QUE NO SE PUEDE NEGAR, SE NINGUNEA”?

Sabemos que la REALIDAD es una, múltiple, compleja y contradictoria. pero una sola. Todas sus partes están interrelacionadas en una sola unidad dialéctica. Y en ese entorno el factor empleo-inserción actúa como un verdadero ECOSISTEMA SOCIAL con un conjunto de elementos interdependientes y en equilibrio frágil. Cualquier alteración brusca del medio o de unos de esos aspectos cruzados provoca cambios y deterioros... a veces irreversibles. Como bien conocemos desde los servicios sociales y de empleo.

Por eso es absurdo dicotomizar la dimensión económica y la social-cultural cuando hablamos de inserción. Trabajando en Red tenemos mayores garantías de combinar: EFICACIA-EFICIENCIA Y CALIDAD INTEGRANDO LA PLURALIDAD DE ACTORES Y SITUACIONES DE CADA ENTORNO.

EL TRABAJO EN RED PERMITE ABARCAR TODOS LOS ASPECTOS DE LA INSERCIÓN ENTENDIDA COMO ECO-SISTEMA GLOBAL.

La Polisemia en los significados de la Inserción

Asistimos a una verdadera confusión en las terminologías que nos lleva a mezclar conceptos. Se tiende a INSTRUMENTALIZAR y VACIAR DE CONTENIDOS muchas de las propuestas inicialmente innovadoras. Existe una alteración de FINES y MEDIOS, de tomar la PARTE por el TODO y la METODOLOGÍA reducirla a las Técnicas. Apenas hay unanimidad para coincidir en unos pocos temas esenciales de las políticas sociales y de empleo. La búsqueda de resultados aparentes hace que se primen requerimientos administrativos y burocráticos hasta el punto que ahogan el verdadero aliento innovador y de calidad que subyace en proyectos que fueron avanzados. Nuestra primera delimitación consiste en no “magnificar” determinados conceptos ni abrir un debate “nominalista”.

La Inserción social es un CONCEPTO MESTIZO hecho por aportaciones de diversos campos científicos. Ha realizado un proceso de hibridación integrando teorías y disciplinas complementarias que se fertilizan y producen frutos reales en la práctica.

Sin embargo en la dinámica de consumo de palabras y términos también hay caducidad y perversión en los usos que acaban desnaturalizando todo. La cultura de la imagen introduce el hábito de “usar y tirar”, de satisfacción inmediata..... y la política social y de empleo no produce resultados “inmediáticos.”. Los conceptos de vida efímera

son sustituidos por un baile de neologismos que impresionan en el instante pero no tocan lo esencial.

Toda esta reflexión tiene que ver con cierta “derrota cultural que se manifiesta en el lenguaje”.

Nuestra opción metodológica se enmarca en la cultura del proyecto que innova en la acción, propone y diseña instrumentos para mejor dialogar y ser honrados con la realidad de pobreza y marginación.

Hay varios términos que remiten a un campo semántico con matices muy significativos:

- INTEGRACIÓN.
- INSERCIÓN.
- INCORPORACIÓN.
- INCLUSIÓN.
-

La Unión Europea ha lanzado el Plan de INCLUSIÓN SOCIAL, que recoge los anteriores de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión.... España ha elaborado su Plan Nacional también.

Ahora nos interesa centrarnos en las acciones y prácticas que se llevan a cabo. ¿Cuáles son las principales características, sus potencialidades y limitaciones?

Ideas y criterios de buenas prácticas

A) Hay que partir de una perspectiva global e integradora de la inserción social y profesional, con enfoque de género, sin dicotomizar los aspectos laborales de los socio-culturales ni eludir la naturaleza política de la inserción.

No se pueden aislar las dimensiones que se interrelacionan en las personas subordinando los elementos que fundan la ciudadanía a la condición de producir. Es indisoluble la inserción social, personal, cultural de la incorporación profesional. Cuando abordamos a colectivos con dificultades especiales con metodologías de Itinerarios Personalizados de Inserción es necesario utilizar estrategias diversas, flexibles e innovadoras para abarcar las familias, los barrios y entornos donde habitan, las empresas y mercados de trabajo. La Comisión europea cuando plantea realizar una Estrategia común CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL propone la realización de Planes Nacionales sobre la INCLUSIÓN SOCIAL. Cualquier

diagnóstico en esta materia describe la exclusión social con sus 4 componentes:

- Estructural.
- Dinámica.
- Multifactorial y multidimensional.
- Estratégica.

Plantean la conexión entre los diferentes ámbitos de la exclusión, cuales son: pobreza, dificultad de integración laboral, problemas en el acceso a la educación, ausencia de vivienda digna, carencia de salud o asistencia sanitaria, ausencia de apoyos familiares, marginación social, dificultad en el acceso a la justicia, en tanto que factores causales. También describe los colectivos o grupos de personas sobre los que esos factores actúan de forma más intensa: niños, jóvenes, personas mayores, personas sin hogar, minorías étnicas, exreclusos, etc.

Para ello es fundamental el trabajo de coordinación entre Instituciones y organismos públicos con competencias complementarias para impulsar programas interrelacionados e integrales que favorezcan la perspectiva global.

Sabemos que la esfera de la vida, las relaciones y los vínculos sociales; los afectos, las emociones y sentimientos de amistad, pertenencia, de sentirse querido, los valores de reciprocidad, ayuda mutua y generosidad son más importantes que el dinero y el éxito profesional. También sabemos que el paro no es el único ni el principal problema

de nuestras sociedades. Si así fuera cualquier tipo de trabajo, aunque fuera en precario, eventual, sin condiciones, mal retribuidos, explotados, etc., sería una solución. La ideología del “empleo por el empleo”, a costa de lo que sea, esta dando sus resultados: Frente al paro masivo, mejor la precariedad generalizada. Y con ello la subcultura del miedo la inseguridad que son el caldo de cultivo de sentimientos de intolerancia, racismo y xenofobia. Cala el mensaje: Los otros percibidos como amenaza.

¿Hasta qué punto no se está utilizando abusivamente del temor frente al paro y las crisis del empleo para desintegrar los modelos laborales y los paradigmas de protección social asociados a ellos para generalizar subempleo y eventualidad como algo natural y necesario...?

Sin ningún género de duda: al plantear como inevitable un modelo de desarrollo económico que niega de hecho la equidad social el fantasma del “darwinismo” socio-laboral estimula unas relaciones cada vez más deshumanizadas que impide experiencias básicas para la convivencia como son la ternura, la compasión o la alteridad.

B) Las acciones de formación y orientación integradas en los itinerarios personalizados deben estar vinculadas con las realidades del entorno económico y comunitario así como con las necesidades del mercado de trabajo realmente existente pero sin una perspectiva de transformación social y

cambio por otros valores éticos y culturalesno tienen sentido.

En los programas de formación, orientación e inserción generalmente se omite la dimensión ética y solidaria y se soslaya el contexto histórico y social. Un falso pragmatismo de carácter tecnicista invaden los métodos y eclipsan las ideas de cambio integral o progreso global de las personas que siempre somos seres históricos y relacionales. La falsa concepción natural del orden de las cosas en el funcionamiento del mercado de trabajo y la economía provoca graves errores de percepción que aboca al fatalismo.

Podemos observar como en toda Europa, y especialmente en España, el paradigma de la flexibilidad y la precariedad ha ido asociada a la inexorable necesidad impuesta por la sacrosanta “competitividad” del mercado. La diversidad extrema de situaciones profesionales y la discontinuidad de las formas de empleo, están reemplazando al paradigma del empleo estable y homogéneo. Y lo que es más importante: están alterando las culturas y valores relacionados con la ética del trabajo: espíritu de sacrificio, constancia, gusto por el trabajo bien hecho, ahorro, autoorganización y apoyo mutuo, etc. Generadas por las clases trabajadoras a lo largo de su historia.

El clima social de “imprevisibilidad” y falta de referentes morales colectivos y solidarios aboca a muchos sectores sociales a vivir el presente con la sensación que no vale la pena esforzarse por un futuro mejor. Se justifica la salida individual como la única opción posible. Como si la sociedad solo pudiera progresar pagando el precio de la fractura social y del déficit permanente de fraternidad y humanidad. Se intenta hacer creer que lo mejor es trabajar a salto de mata, sin posibilidad de realizar proyectos ni biografías profesionales. Vivir al día. Pero esa estrategia provoca un profundo malestar y angustia colectiva. Consolida una espiral de egoísmo deshumanizante infernal que anula la posibilidad una cultura solidaria. Se fomenta otra basada en el consumismo impulsivo e individualista, con personalidades psicológicas fragmentadas. Donde la convivencia se convierte en un laberinto de espejos con trastornos del yo e impotencia de reconocer y sentir al otro como diferente, frustraciones, depresiones y malestar nervioso de tipo diverso....

Donde todo se cosifica porque predomina una tendencia a convertir los derechos en mercancías que se compran y venden. Donde los valores humanos que dan fundamento a nuestra civilización entorno a las democracias con ideales de Libertad, igualdad y fraternidad quedan disueltos. Se vive el futuro como amenaza no como proyecto ni sueño por el que vale la pena esforzarse.

En estas circunstancias da la impresión que los horizontes se han reducido. Con la experiencia de los Pactos territoriales por el empleo o los Planes estratégicos de desarrollo social parece ser que lograr unos mínimos pactos convivenciales y laborales ya es mucho. Construir una sociedad decente parece que sea el gran desafío ya que el actual sistema económico no cumple lo que promete: no se consolida la prosperidad equitativamente ni se generaliza el Estado del bienestar ni tampoco es visible para todos una sociedad justa basada en la plena realización de los derechos humanos y la solidaridad. Es triste llegar a creer que el único consuelo factible sea esforzarse al menos por construir, como define Avishai Margalit": **UNA SOCIEDAD DECENTE, QUE ES AQUELLA CUYAS INSTITUCIONES NO HUMILLAN A LAS PERSONAS"**

¿Dónde quedan todas las aspiraciones e ideales de sustantividad democrática y universalización de los derechos humanos, sociales y cívicos para todos y todas?

¿Solo la salida individual al éxito, aspiración a una felicidad narcisista de satisfacción inmediata que es exaltada constantemente por la ideología del consumo y la moral post moderna?

C) Los programas de orientación, formación e inserción socio-laboral deben vincularse con el tejido socio-económico del territorio e implicar a las empresas para

integrar en su lógica sentido de la responsabilidad social y ética.

En este debate también participan las empresas y organizaciones. La Comisión Europea y la Cumbre de Niza han lanzado un impulso sobre esta materia a través del LIBRO VERDE “FOMENTAR UN MARCO EUROPEO PARA LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS”. Surge de la evolución del discurso sobre la Calidad Total y la ética de las organizaciones que se apoya en el principio que la CALIDAD DE LAS PERSONAS Y SUS RELACIONES SON LA BASE DE TODAS LAS OTRAS CALIDADES. La calidad humana, social, ecológica favorecen la calidad y eficiencia económica.

Más que ser proveedores de mano de obra “barata y cualificada” motivadas a aceptar las condiciones precarias que impone el mercado, los servicios públicos de empleo y desarrollo local deberían incorporar un enfoque más culturizador y pedagógico acerca de cómo “MODERNIZAR SIN EXCLUIR” en la línea del pensamiento de Bertrand Schwartz. No se puede seguir con las inercias que el único criterio de éxito de un programa formativo sea un “contacto-contrato” laboral. Las empresas son también “ORGANIZACIONES QUE APRENDEN” y cumplen una función social de primer orden. La mayoría de definiciones de responsabilidad social de las empresas entienden este concepto como la integración voluntaria, por parte de las

empresas, de las preocupaciones sociales y ambientales en sus operaciones comerciales y en sus relaciones con interlocutores, ya sean consumidores, proveedores, trabajadores, etc. Lógicamente este tema es expresión de la preocupación de los consumidores y trabajadores interpelados como ciudadanos por la calidad y ética y su impacto en la globalización de la economía y los derechos. Nace de la demanda de los/as consumidores y ciudadanos/as de saber cómo se hacen las cosas dentro de las empresas y que se replantean la relación con la sociedad y la necesidad de justificar ante sus consumidores un comportamiento socialmente responsable. Los consumidores y la opinión pública no solo quieren productos buenos y seguros sino también la seguridad de que se producen de manera responsable y bajo unos principios éticos. Se habla incluso de las “Etiquetas” sociales y ecológicas para certificar ese nivel de Calidad humana y social superior.

D) Integrar a los colectivos y personas con mayores dificultades económicas, educativas y sociales sin ningún tipo de paternalismo o estigmatización social en proyectos integrales desde estructuras y servicios sólidos y solventes.

Es muy común al hablar con profesionales y responsables políticos e institucionales del sector (Orientadores, Agentes de Desarrollo local, Formadores y agentes de inserción etc.) detectar una sensación difusa de

inseguridad e inquietud respecto a la situación del desarrollo, la poca eficacia e ineficiencias en la gestión y organización de los programas de empleo-formación. Una preocupación que es expresión del malestar profundo respecto a los desajustes “LO QUE SE DEBERÍA HACER, LO QUE PODEMOS HACER, LO QUE EN REALIDAD ESTAMOS HACIENDO Y LA CONSTATACIÓN DE RESULTADOS VERDADERAMENTE SIGNIFICATIVOS”.

La mayor parte de estudios y evaluaciones sobre el estado de la situación concluyen que la falta de acuerdos para planificar y coordinar los programas y recursos aboca a una provisionalidad e inestabilidad continua.

Estamos asistiendo a la “banalización” de los programas y proyectos en el que lo de menos es “pensar si es útil o sirve para algo” y lo de más es demostrar la capacidad de captar y gestionar recursos bajo la lógica del activismo y las urgencias.

Si los requisitos o prioridades marcan que los colectivos especialmente desfavorecidos y los territorios en declive obtendrán más ayudas económicas pues hay más abundancia de acciones aunque no se cumplan los objetivos que los justifican ni realicen las aspiraciones que prometen. Esto ha provocado una sensación de fracaso o futilidad acerca de la frecuente instrumentalización de las políticas activas de empleo y formación.

Puede existir la impresión que no resuelve problemas de verdad sino que distribuye recursos y sirve a fines de domesticación, amortiguador, y control social.

Veamos algunas de estas carencias e insuficiencias:

a) Una absurda confusión con los servicios que deberían ser garantizados por los poderes públicos por ser necesarios y financiados por presupuestos ordinarios y estables y diferenciarlos de los “proyectos” que tienen una lógica coyuntural y temporal de carácter demostrativo y experimental.

b) Como esta Planificación y Visión general no se da realmente- ni tampoco la necesaria ordenación y racionalización de recursos, medidas, programas, acciones y decisiones. pues han proliferado tal cantidad de proyectos y servicios en estos temas que constituye un desafío al sentido común y a la lógica.

c) Acciones fragmentadas con criterios contradictorios y enfoques divergentes acentúan la inseguridad y sensación de desorientación y perplejidad tan común entre ADL, profesionales de la orientación e inserción.

d) La falta de integración y conexión entre recursos y medidas aboca que cada servicio vaya a la búsqueda desesperada de financiación y subvenciones que deben sostener todas las estructuras no directamente formativas.

e) Todavía hay graves déficits de financiación y coordinación en los servicios de empleo e inserción. Y lo que

es peor la fatal contradicción que con financiación discontinua no se pueden mantener estructuras continuas.

f) Esto provoca períodos de vacíos, de desmantelamiento de equipos y rotación de personal que no supera la temporalidad. La vida de los equipos y profesionales apenas supera el año con lo cual se genera rivalidades, competencias y deterioros de los climas de trabajo. El personal técnico de estos ámbitos siempre están a la expectativa de otra opción mejor u otro cargo diferente ya que su “suerte laboral” va unida a la obtención o no de subvención para mantener esos servicios. Y la fatídica noche de S. Silvestre-31 de Diciembre- es el límite para muchas contrataciones ligadas al final de ejercicio presupuestario. Con lo que la impresión de “Gigantes con pies de barro” es verídica en muchos casos.

E) Que los programas de inserción respondan a criterios de planificación-coordinación y sean fruto del diálogo social y consenso entre todos los agentes involucrados del territorio y con presencia activa de las entidades del tercer sector para garantizar continuidad y calidad del capital social.

Constatamos los riesgos que por paliar el desempleo y la exclusión se refuerza la estrategia de precarización y segmentación laboral. Por favorecer el acceso al mercado de trabajo se incide-obsesivamente-en mejorar la preparación, formación y el posicionamiento de los recursos

humanos desistiendo en la regulación del mismo y obviando la aplicación de la legislación.

Los profesionales de los servicios sociales y de las políticas activas de empleo podemos convenir que lo que necesitamos para nuestros usuarios/as no son empleos basura, ni trabajos precarios, en condiciones deshumanizantes. Lo central es hacer posible lo deseable: el derecho a la felicidad y a una vida digna. Y ese horizonte se alcanza con actividades socialmente útiles y ecológicamente sostenibles que nos proporcione recursos suficientes en el marco de una economía social, solidaria y plural. El corazón del debate no es cómo producir más sino cómo redistribuir mejor. Con “otros” indicadores para medir la “Riqueza”. No solo los discursos ceñidos a las posibilidades de liberación “en el trabajo”, sino la liberación “del”trabajo como algo servil, alienante y mercantil. Para convertirlo en fuente de realización personal, aportación a la colectividad y productor de sentido y vínculos sociales. Sabemos que el “Capital social” es conjunto de valores y expectativas de una comunidad determinada. Es una condición previa para la cooperación y organización de actividades humanas, incluida la empresarial. Se transforma, consume o se repone. como el capital financiero.

La INSERCIÓN de las personas con más dificultades es uno de esos temas que provocan polémica. Especialmente por la mala aplicación y las deficiencias tanto

de enfoque como de gestión y organización. Las normas y los programas a veces no tienen culpa del mal uso que de ellos se hacen. Pero quedan desacreditados aunque su planteamiento sea acertado: Ahí tenemos el ejemplo de la Formación Profesional Ocupacional, de los Programas de Garantía Social, de las Escuelas Taller, Los SIPES, Centros de Educación de Personas Adultas. , etc...

No sería justo generalizar porque existen muchas iniciativas y programas excelentemente gestionados y correctamente ejecutados que cumplen sus finalidades. Pero podemos encontrar de todo, como en botica. ¿es, por ello, un concepto en cuestión?

F) Necesidad de compromiso profesional y humano.

El título de esta reflexión: INSERCIÓN SOCIAL: UNA OPORTUNIDAD PARA EL TRABAJO EN RED ya es una declaración de principios. Independientemente de los términos hay que analizar el proyecto que subyace y el planteamiento a que responde.

Con ella se expresa el deseo de impulsar un modo COLABORATIVO Y COOPERATIVO de enfocar la intervención social que no dicotomiza la vida del trabajo. Cualquier acción de inserción debe empezar por la justificación y la determinación de los problemas que pretende abordar para ver si es posible llevarse a cabo en coherencia con los recursos, medios y marcos de actuación implicados.

Sabemos que tanto las redes familiares y sociales como la cultura laboral de procedencia de las personas condicionan en gran parte tanto los rasgos del desempleo y empleo al que pueden tener acceso como las actitudes y aptitudes frente al mismo.

El trabajo en red nos puede permitir REINVENTAR nuestras maneras de relacionarnos con los otros agentes e innovar metodologías dialécticas que resuelvan los problemas porque van al corazón del asunto y no se quedan en la epidermis del mismo. No es cuestión de opciones o modas técnicas sino de asumir un nuevo COMPROMISO PROFESIONAL Y HUMANO QUE INCORPORA EL SENTIDO DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL Y LA ETICA COMO ALGO SUSTANTIVO EN NUESTRO QUEHACER Y PRÁCTICA PROFESIONAL. Esta perspectiva busca integrar la “misión” con la visión global y los instrumentos de intervención del modo más coherente posible.

También sabemos que un trabajo decente puede ayudar a una vida digna y a partir de ahí desarrollarse como personas integrándose en procesos sociales y comunitarios más amplios. Por eso es tan necesario contribuir a que el “derecho del trabajo” y las condiciones de salud, seguridad, formación y promoción profesional puedan ser reales.

Por que de lo contrario lo que es evidente es que las situaciones de pobreza y marginación, la extensión de la precariedad, las formas diversas de economía sumergida y

los trabajos inestables, discontinuos y descualificantes no contribuyen, precisamente, a una buena calidad de vida.

Es necesario aplicar el sano principio derivado de la deontología y ética profesional para añadir “valor” alma y convicción a la acción.

El sentido cooperativo e innovador del trabajo en red

La sociedad de la Información y de la globalización ha alterado los roles tradicionales y ha generado cambios tan profundos en los modos de conocer, trabajar, relacionarnos y vivir que el riesgo y la incertidumbre es casi lo único seguro que tenemos. También, por supuesto, la capacidad de resistir a las formas más crueles e injustas de esa mundialización y la capacidad de soñar.

Porque si al desarrollo tecnológico hay que dotarlo de contenido y proyecto cultural también al desarrollo de las políticas sociales y de empleo hay que incorporar rumbo y corazón.

¿A quién compete afrontar los desafíos de la desigualdad en el mercado de trabajo y en la sociedad?

Si los profesionales de los servicios sociales pudieran luchar solos contra la desigualdad y la exclusión social y lo lograran no tendrían necesidad de nadie.

Es como si los profesionales de la enseñanza se bastaran para la educación o los profesionales de la sanidad se jactaran que la salud es cuestión exclusiva de ellos.

En el campo de la vivienda, sí que parece que sea campo exclusivo de promotores, constructores e inmobiliarios..... con lo cual el precio de la vivienda contribuye a la “burbuja” financiera-especulativa más osada.

Pero esos objetivos son comunes para Instituciones, agentes y entidades diversas. Se requiere el espíritu colaborativo para superar las divisiones/descoordinaciones entre instituciones y organizaciones “compartimentadas”.

Estrategias de inserción participativas-regeneradoras ”Versus“ asistenciales-reparadoras

Todavía co-existen estrategias diversas y contradictorias en los mismos territorios amparadas por las mismas administraciones. Nuestro compañero y amigo José María Rueda analizaba 3 paradigmas referenciales:

- Las estrategias asistenciales: Establecen que la resolución de los problemas es una cuestión de recursos, sobre todo recursos gestionados por ellos. Se ofertan prestaciones y servicios de empleo-formación que a veces no se llegan a cubrir.

Tienden a considerar que la población objeto de su acción son meros consumidores pasivos. El comportamiento técnico está preocupado por encontrar LA RESPUESTA adecuada que se da en forma de recursos necesarios. Se considera que su misión se centra en establecer los recursos idóneos

frente a las demandas y sus necesidades. El profesional acaba por convertirse en un experto en valorar necesidades y determinar respuestas-estándar. Frecuentemente se cronifica la dependencia.

- Las estrategias técnicas reparadoras están más preocupadas por la incapacidad “supuesta o manifiesta” de los usuarios para hacer uso de sus habilidades y producir respuestas propias. Los técnicos se prestan a devolver y reparar esa capacidad al usuario. Detectan siempre carencias de formación, auto-estima-motivación. etc. El profesional con esta estrategia pretende curar el síntoma y reparar las disfuncionalidades.

- Encontramos otra estrategia participativa-regeneradora, en la que el comportamiento técnico se preocupa del estado real de la autonomía y capacidad de decisión que tiene el usuario cuando establece relación con el servicio. El técnico actúa como mediador y facilitador de las decisiones del usuario que descubre y desarrolla sus propias capacidades.

Estas estrategias impulsan procesos de cambio capaces de crear nueva conciencia, voluntad y actitudes para que determinada población pueda instaurar procesos críticos de interrelación y diálogo

igualitario para superar los procesos adaptativos problematizadores o marginadores. Estas estrategias restituyen el protagonismo de las personas implicadas siendo posible desarrollar la capacidad colectiva para resolver los problemas que afectan a un colectivo. Es importante advertir que es una capacidad colectiva y no la simple suma de capacidades individuales. Es la verdadera síntesis – conciencia-poder y organización- ante problemas comunes. De este modo son regeneradoras de condiciones y motivaciones para ganar calidad de vida y salir de la soledad adquiriendo más conocimiento de su potencialidad como individuo y colectividad.

Características de los proyectos de inserción social que trabajan cooperativamente en red.

Trabajando en red desde la colaboración leal y el espíritu de cooperación complementaria tenemos mayores garantías de combinar eficacia-eficiencia y calidad integrando la pluralidad de actores y situaciones de cada entorno.

Elementos a tener en cuenta:

- Abordamos la problemática del paro y exclusión social con todos sus factores transversales.
- Se requiere un enfoque interdisciplinar y multiprofesional.
- Intervienen una pluralidad de agentes y actores.
- Hay una exigencia de descentralización en los procesos de toma de decisión.
- Posibilita añadir valor y creatividad donde no alcanzan los recursos.
- La práctica que se piensa cooperativamente incrementa el sentido crítico y hace emerger nuevos paradigmas.
- Es un ejemplo de madurez democrática y sostenibilidad de las políticas sociales y de inserción.

Es un sistema versátil de trabajar ya que se desarrollan las acciones en territorios y entornos diversos con prácticas profesionales y culturas políticas heterogéneas comprometidos por una finalidad superior de interés general: la lucha contra la exclusión y las desigualdades.

Las experiencias que se trabajan en forma de Red, tienen una vocación de ser iniciativas piloto por su capacidad de movilizar recursos e innovar metodologías a nivel europeo. Generan esa amplia relación de Buenas Prácticas y ejemplos demostrativos de otros modos de trabajar a nivel

Europeo consolidándose Redes de Intercambio y transferibilidad de las lecciones aprendidas y fracasos.

Por todo ello la necesidad de construir REDES DE COOPERACIÓN E INTERCAMBIO que nos permita llegar y avanzar JUNTOS donde solos, aislados, no podríamos.

Conclusiones:

EN RED

- Aprendemos a COMPLEMENTAR nuestros saberes y conocimientos.
- Desarrollamos capacidad de diálogo y búsqueda de acuerdos buscando las coincidencias y perspectivas que nos igualan.
- Fijamos OBJETIVOS comunes que nos permite PRODUCIR SENTIDO y dar SIGNIFICADO a nuestro quehacer.
- Toda iniciativa tiene mayor resonancia y efecto multiplicador al hacer visible y transferible la acción.
- Es un proceso de aprendizaje del Respeto a las diferencias y de las Responsabilidades compartidas.

Finalizamos citando un pensamiento especialmente interpelante de unos de los últimos escritos de nuestro compañero y amigo José María Rueda titulado

“REMOVER LOS OBSTÁCULOS QUE IMPIDEN LOS DERECHOS SOCIALES”

“Remover los obstáculos que impiden los derechos sociales es un mandato constitucional (...) los obstáculos van de lo más externo a lo más interno, tanto de las personas como de los colectivos, graduando tanto la acción del profesional como el papel que ha de desarrollar el ciudadano (...) Cuanto más interno, más es el protagonismo del ciudadano y más complementario se vuelve el papel del profesional”.

C Revista de Trabajo Social nº142)

Intervención integral en una zona urbana deprimida: Proyecto Urban Ribera de Córdoba

Juan Caballero Gómez. Director Técnico del Instituto Municipal de Desarrollo Económico y Empleo de Córdoba.

Introducción

Lo que en muchos casos y durante mucho tiempo ha aparecido como algo lejano al ciudadano, como son los Fondos Europeos, puede no obstante si se dan las condiciones apropiadas, resolver parte de sus problemas cotidianos y permitir que la Administración Local trabaje de forma diferente en pro de un mejor servicio. Esta ponencia trata de poner de manifiesto la bondad de la Iniciativa Comunitaria URBAN como un valioso instrumento de desarrollo local, a través de las enseñanzas extraídas en la intervención integral llevada a cabo en una zona urbana deprimida de la ciudad de Córdoba contemplada en el proyecto URBAN-RIBERA.

En efecto, la tesis que se defiende es que la Iniciativa URBAN ha permitido introducir toda una serie de elementos y unos nuevos enfoques para abordar los problemas de las ciudades que, trabajando con el enfoque y en la dirección adecuada, propicia el establecimiento de unos sistemas de intervención mucho más eficaces en la Administración Local que los actuales, para la consecución de los objetivos que se plantea lo que hoy conocemos como desarrollo local.

Para ello es necesario comenzar situando el concepto de desarrollo local.

Crecimiento económico y desarrollo económico local.

Hasta hace pocos años se han vivido etapas en las que el objetivo perseguido para propiciar el desarrollo era el de crecer meramente en términos económicos. Se admitía que el crecimiento económico era un proceso sostenido mediante el que aumentaba la capacidad productiva de una economía, para generar mayores niveles de producto. De esta manera una de las grandes preocupaciones, especialmente en países poco desarrollados, ha sido la de conseguir un crecimiento económico rápido.

Hoy la preocupación se ha desplazado hacia los problemas del desempleo, de las desigualdades de renta, de la pobreza, de la marginación, de la conservación del medio ambiente. Afirmamos hoy que el crecimiento económico es, desde luego, una componente del desarrollo, pero no la única.

El concepto de desarrollo económico por tanto es mucho más profundo que el mero crecimiento de las variables económicas. Hay que entenderlo como un proceso multidimensional que afecta a la reorganización de los sistemas económicos y sociales, dando lugar a cambios estructurales e institucionales muy profundos.

Estamos por tanto ante un modelo de crecimiento económico que produce un desarrollo social alto y equilibrado, una diversificación de la actividad económica, una eficaz generación de empleo un aprovechamiento de los recursos del área, ya sean culturales o patrimoniales y, desde luego y fundamentalmente, de los humanos; capaz de eliminar las disparidades económicas y sociales y respetuoso con el medio ambiente. En definitiva un crecimiento que provoca un avance paralelo en varios frentes de forma equilibrada y duradera.

Este desarrollo es un proceso que pretende mejorar la calidad de todas las vidas humanas, que es capaz de satisfacer de forma más completa todas las necesidades y donde se respetan los valores de todos los grupos interesados.

Este tipo desarrollo podemos definirlo como:

“Un proceso liderado por los agentes locales, de cambio y de enriquecimiento de las estructuras económicas que sucede en un territorio homogéneo por sus características culturales, sociales o económicas, para la consecución de una mejora del nivel y de la calidad de vida de su población, mediante el aprovechamiento y puesta valor de todos los recursos disponibles.”

Desarrollo local y sistema urbano

El 80% de la población de la Unión Europea vive en zonas urbanas. Las ciudades son el foco principal y la fuente de desarrollo económico, de la innovación tecnológica, de los servicios públicos y del conocimiento. Paralelamente ofrecen los peores ejemplos de congestión, contaminación, deterioro ambiental y marginación social.

La Comisión de la Unión Europea identificó siete tendencias importantes para el desarrollo del sistema urbano en su documento “Europa 2000; perspectivas de desarrollo del territorio comunitario” que de alguna manera están informando las políticas a favor de las ciudades.

Dichas tendencias son las siguientes:

Existencia de un sistema urbano más equilibrado, respecto al pasado, en términos de crecimiento de sus ciudades. Los cambios principales en cuanto a demografía y migración interna y del ámbito rural al urbano ya se han dado. Por otro lado hay un potencial creciente para las ciudades medias y pequeñas. (En Europa, antes de la ampliación contábamos con 21 ciudades de más de 1 millón de habitantes; 344 de más de 100 mil y 458 de más de 50 mil, lo que configura una red muy densa de ciudades pequeñas y medianas.)

Aumento de la competencia entre ciudades, ya que las ciudades están deseosas de atraer inversiones, eventos, actividades, turismo, etc, e intentan posicionarse cada vez

mejor ofertando condiciones más favorables para proyectos de desarrollo.

Afectación importante por el desarrollo de nuevas conexiones físicas, como enlaces en el campo del transporte, las redes de energía y las líneas de telecomunicación. Valga citar la promoción de las redes transeuropeas, las líneas férreas de alta velocidad y los sistemas de telecomunicaciones avanzados y las tecnologías de la información.

Un aumento de la segregación y exclusión social en determinados segmentos de la población. Aumento general de la pobreza en muchas ciudades, de la delincuencia, de la droga y de la presión de fuerzas migratorias de fuera de la Unión.

Decisiones importantes en cuanto al medioambiente, que las ciudades habrán de adoptar para conjugar la consecución de los objetivos económicos y medioambientales.

Responsables políticos con una visión más estratégica respecto a los retos que sobre el crecimiento social, el medioambiente, las infraestructuras, la economía deben afrontar las ciudades. Un ejemplo es la asociación a la que asistimos entre el sector público y el privado, y la cooperación interna.

Redes de cooperación entre ciudades a nivel europeo, ya que una alternativa a la competencia es la

cooperación, así como para la solución de problemas comunes es la unión. Las redes tienden a crear economías de escala, transferencias de tecnología y conocimiento y alianzas estratégicas.

El proyecto Urban Ribera

Introducción.

El proyecto URBAN-RIBERA, actualmente concluido, ha contemplado la realización de numerosas actuaciones de orden urbanístico, promoción empresarial, empleo, formación profesional y fomento social que han conseguido transformar una importante zona, parte de ella declarada Patrimonio de la Humanidad, del casco histórico de la ciudad de Córdoba,

La zona urbana de actuación ubicada en la franja Sur del Casco Histórico, limítrofe al río Guadalquivir en su margen derecha cuenta con una superficie total de 12,5 has y ha venido constituyendo una de las zonas más deprimidas y desprovista de servicios del Casco Histórico de Córdoba, situación motivada por aspectos tales como el de haber sido durante años travesía de la carretera N-IV y soportar flujos de tráfico y usos impropios de un centro histórico; el propio planeamiento urbanístico, que ha potenciado la existencia de grandes zonas de solares y ruinas; o la propia morfología de la trama urbana de origen árabe basada en viales estrechos y sinuosos.

Ello ocasionó problemas de índole social como el vaciamiento y envejecimiento de la población, la fuga de actividades económicas y de residentes de mayor poder adquisitivo, el desempleo y la difícil accesibilidad y habitabilidad del barrio.

Tampoco ha sido ajeno a este negativo proceso el deterioro del medio ambiente urbano ni la degradación del patrimonio arquitectónico y artístico.

No obstante, la zona descrita poseía un potencial económico, turístico e histórico importante que llevaba a pensar en sus posibilidades ciertas para la consecución de su revitalización social y económica, objetivo perseguido por el proyecto, sus ciudadanos y sus agentes vecinales.

Dicho potencial es el que ha puesto en valor el proyecto URBAN-RIBERA, mediante la consecución de su objetivo principal:

“la articulación y realización de una intervención integral tendente a lograr la reactivación económica y social de la zona del barrio de la Ribera con el fin de invertir la tendencia de marginalidad que experimenta, aumentando su peso específico en la ciudad, equilibrando así el desarrollo norte – sur de la misma ”.

Ámbito geográfico, delimitación y características de la zona de actuación.

Córdoba es una ciudad de 319.000 habitantes, enclavada en el centro de su amplio término municipal de 1.244 km que se extiende en una zona llana ubicada entre el río Guadalquivir y las postrimerías de Sierra Morena. Su Casco Histórico, que alberga a algo más de 38.000 habitantes y cuenta con 233 ha de superficie y 7,4 km de perímetro, es uno de los más extensos de Europa.

El espacio seleccionado como zona URBAN-RIBERA se sitúa en la franja Sur del Casco Histórico cordobés; Limítrofe al río Guadalquivir en su margen derecha a través del Paseo de la Ribera, tiene una superficie total de 12,5 Has. y alberga a una población de 1.508 habitantes. Constituye la zona más marginal y desprovista de servicios del Casco Histórico, encontrando una serie de dificultades al inicio del proyecto entre las que destacaban las siguientes:

- envejecimiento y vaciamiento poblacional,
- fuga de actividades económicas y de residentes de mayor poder adquisitivo,
- problemas de accesibilidad y habitabilidad,
- atracción de población marginal
- la presencia del río y la influencia de sus aspectos más negativos

- las consecuencias de haber sido durante años travesía de la carretera nacional N-IV, soportando flujos de tráfico y usos impropios de un centro histórico.

- el contraproducente legado histórico como zona de prostitución y los nuevos problemas que surgen en torno a la misma

- las consecuencias derivadas del propio planeamiento urbanístico que ha potenciado la existencia de grandes zonas de solares y ruinas cuyo deterioro progresivo parece contagiar las edificaciones de su entorno más inmediato.

Desde el punto de vista social y económico, el deterioro Urbanístico y Medioambiental, junto con la opacidad provocada por los problemas de accesibilidad y habitabilidad de la zona, así como un cierto nivel de inseguridad ciudadana propiciaba una falta de “atractividad” de la zona. Las actividades económicas y productivas se distribuían de forma desigual, pero siempre de forma debilitada y diseminada, encontrando una relativa continuidad en el eje central del barrio con una actividad comercial de baja calidad predominando los establecimientos de alimentación y algún taller de carpintería u orfebrería.

El Proyecto Urban-Ribera: medidas de actuación y agentes implicados

Al objeto de establecer una planificación adecuada de la batería de acciones y para implantar una definición de competencias, se diseñaron siete ejes de medidas:

Mejora del medio ambiente urbano, donde se incluyeron todos los proyectos de obra pública.

Desarrollo del tejido económico, con todas las actuaciones dirigidas al fomento de iniciativas económicas en la zona.

Equipamientos socio-culturales, medida que sustentó la construcción y/o rehabilitación de espacios para uso social y cultural.

Dotación de centros de formación, que representó la recuperación de un edificio en desuso para su posterior utilización como centro de formación e iniciativas empresariales.

Programas de Formación, en la que se incluyeron todas las actuaciones destinadas a mejorar la formación profesional y las habilidades para el empleo de la población.

Programas sociales, especialmente diseñado para las actuaciones destinadas a los colectivos más desfavorecidos.

Gestión, seguimiento, evaluación, promoción y difusión, conjunto de actuaciones necesarias para coordinar todas las actividades y para servir de enlace entre el

proyecto, la institución municipal y las autoridades nacionales y europeas implicadas.

Para su realización se contó con un presupuesto total de 10.000.000 de Euros, de los que la Comisión Europea aportó el 70 %, corriendo el Ayuntamiento de Córdoba con el resto de la financiación.

La ejecución de todas las medidas llevó implícito un esfuerzo de coordinación importante que obligaba a diferentes áreas municipales a trabajar de forma transversal lo que, por otra parte, permitió conseguir unos efectos de sinergia que no se hubieran logrado de haberse trabajado aisladamente y sin planificación temporal.

La gestión de todo el Proyecto, fue llevada a cabo por el Ayuntamiento de Córdoba, a través de los siguientes servicios:

Agencia de Desarrollo Local, perteneciente al Area de Desarrollo Económico y Promoción de la Ciudad como promotora del proyecto y vínculo del mismo frente a las autoridades nacionales y europeas. Su papel consistió en la gestión y administración del proyecto, la ejecución de las medidas de mejora del tejido económico y de formación y empleo, así como las de gestión, seguimiento y promoción-difusión.

Gerencia Municipal de Urbanismo, responsable del estudio, planificación y realización de las medidas de carácter urbanístico.

Área de Servicios Sociales, encargada de la gestión de las medidas de carácter social.

Al objeto de acercar más el proyecto a los residentes en la zona y conseguir su integración en el mismo, los responsables del proyecto decidimos crear una Comisión Local de Seguimiento, integrada por los responsables municipales de cada servicio, empresarios, entidades sociales y agentes vecinales. Actuó sin carácter vinculante y su misión fue la de transmitir información y valorar las iniciativas municipales en relación al proyecto.

Además, en el desarrollo, seguimiento y evaluación del proyecto intervinieron las siguientes entidades:

La Comisión Europea (Dirección General de Política Regional y Cohesión), principal co-financiadora del proyecto a través de la Iniciativa Comunitaria URBAN

El Ministerio de Hacienda. Subdirección General del FEDER, entidad que gestiona y controla administrativamente el Programa de Iniciativa Comunitaria URBAN ESPAÑA.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Unidad Administradora del FSE, entidad que controla la correcta aplicación de los fondos provenientes del Fondo Social Europeo.

El Proyecto Urban-Ribera: inclusión social

Dado que las jornadas tratan de inclusión social, creo que es interesante destacar que el proyecto tuvo en consideración dos aspectos fundamentales: la cuestión de la desigualdad social y la de formación y empleo.

Respecto a la primera, el URBAN-RIBERA contó con un apartado especial destinado a la realización de actividades demandadas por la población más desfavorecida de la zona y que precisaba de una atención especial, concretamente se realizaron actuaciones que fueron desde promoción socio-cultural y de ocio para niños, hasta servicios de ayuda y asesoramiento a colectivos especiales. En este sentido cabe destacar las actividades siguientes:

Actividades dirigidas a niños:

Convenio con la Asociación de vecinos de la Axerquía para el desarrollo del programa de Promoción socio-cultural, Escuela de Verano "La Axerquía"

Convenio con la Asociación de Defensa Social del Menor, proyecto de intervención social con infancia en situación de riesgo.

Actividades dirigidas a colectivos con especiales dificultades de inserción social y laboral. (mayores, mujeres prostitutas, inmigrantes, gitanos), que se desarrollaron con instituciones especializadas, instrumentalizándolo mediante la firma de convenios específicos, que fueron los siguientes:

- Convenio con Cáritas Diocesanas de Córdoba para el desarrollo del Programa de atención al mayor.

- Convenio con la Asociación "Hiedra", para el desarrollo del proyecto de intervención social con mujeres prostituidas.

- Convenio con la Asociación Pro - Inmigrantes de Córdoba, para el desarrollo del proyecto de intervención social con inmigrantes.

- Convenio con el Secretariado Gitano de Córdoba, para el desarrollo del proyecto de intervención social con gitanos.

- Prestación de servicios profesionales de Ayuda a domicilio con carácter educativo, personal y doméstico.

Respecto a la cuestión de formación y empleo se diseñaron una serie de actuaciones y proyectos dirigidos a aumentar la cualificación profesional de colectivos con menores posibilidades de empleo, e incluirlos en circuitos de formación, prácticas, orientación e inserción profesional.

Las actividades que se realizaron fueron las siguientes:

- Estudio Previo para la Clasificación y Orientación de desempleados, consistente en la evaluación de 261 personas desempleadas de la zona mediante entrevistas ocupacionales realizadas por expertos en orientación profesional, y su posterior clasificación de acuerdo con su

nivel de competencia, sirviendo de base para su canalización hacia las distintas acciones programadas.

- Aula Taller Urban – Ribera, proyecto que concebido como un programa de Formación Profesional y Empleo en el medio urbano. Su objetivo principal fue el de posibilitar una cualificación profesional y una inserción laboral a desempleados de la zona con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, en un ámbito laboral considerado por la propia Comisión Europea como uno de los 17 “Nuevos Yacimientos de Empleo”; esto es: la rehabilitación de espacios públicos urbanos en zonas degradadas de los Cascos Antiguos.

- Servicio de Orientación y Búsqueda Activa de Empleo.

- Formación Profesional Especializada, a través de un conjunto de acciones formativas enmarcadas en tres bloques adaptados a las necesidades de la zona: Nuevos Yacimientos de Empleo, Herramientas Profesionales y Técnicas Empresariales.

- Programa de Ayudas a la Creación de Empleo, para favorecer las contrataciones en la zona.

El Proyecto Urban-Ribera: comunicación

Desde el inicio de su andadura, los responsables del URBAN-RIBERA detectamos la necesidad de llevar a cabo un programa de difusión del mismo enfocado a informar a los ciudadanos, en general y a los residentes de la zona, en

especial, sobre las actividades que se iban a realizar y a proyectar la nueva situación en la que se encontraría la zona una vez el proyecto hubiese finalizado. Además también se diseñó un plan de promoción y difusión de la experiencia al objeto de servir como modelo a otras colectividades.

En cuanto a la percepción del proyecto por parte de los ciudadanos se tuvo especial cuidado en llevar a cabo un “Plan de Promoción y Difusión del proyecto URBAN RIBERA en la ciudad”, que incluyó diversos actos de presentación, seminarios, sesiones con agentes sociales y económicos, concursos de dibujo y pintura para niños y otra serie de actividades con las que se consiguió hacer partícipe al ciudadano de los avances, logros y dificultades del proyecto. Esto provocó que durante el tiempo de intervención los residentes y resto de ciudadanía modificasen gradualmente su imagen y percepción del barrio. También ayudó a amortiguar los efectos negativos de las incomodidades que los ciudadanos han tenido que sufrir por la ejecución de obras de esta envergadura (problemas de tráfico, ruido levantamiento de Acerados, etc), así como a conseguir un posicionamiento positivo por parte de los medios de comunicación.

Respecto a la proyección del URBA-RIBERA, la ejecución de las actividades comprendidas en el “Plan de Promoción y Difusión de la experiencia URBAN Ribera” dió lugar a diversos soportes promocionales y a la realización de

seminarios internacionales de intercambio de experiencias, se ha conseguido que la estrategia y el “saber hacer” de URBAN RIBERA sirva de modelo a otras colectividades urbanas y municipios que enfrentan problemáticas similares.

El Proyecto Urban-Ribera: impacto

A modo de síntesis la ejecución del proyecto ha supuesto:

1.- Urbanísticamente: la renovación urbanística más importante llevada a cabo en esta zona de 12.5 has, parte de la cual está declarada patrimonio de la Humanidad . Esta medida ha conseguido mejorar los accesos a la zona, iniciando un proceso de integración del Río Guadalquivir en los circuitos de vida de la ciudad, y dotando al área de intervención de equipamientos e infraestructuras adecuadas tanto para mejorar las condiciones de vida de los residentes como para atraer a nuevas empresas y actividades. Estas intervenciones, han permitido la puesta en valor de un patrimonio conformado por la estructura urbanística del Area rehabilitada que amplía la zona de influencia turística y sirve de complemento y unión de la zona Urban Ribera con el entorno de la Mezquita de Córdoba.

2.- Socialmente: una intervención que ha atacado directamente a los problemas diarios de la población más marginal de la zona y ha posibilitado que en el centro de gravedad del barrio, a través del Nuevo Centro Asistencial

Urban Ribera, se impulsen, se continúen y centralicen la prestación de estos servicios

3.- Económicamente: una transformación que ha provocado:

Un cambio de tendencia drástico: de la huida y cierre de actividades económicas y residentes, a la generación y atracción de población y nuevas actividades empresariales en la zona.

Una apertura de la zona al resto de la ciudad para uso y disfrute de los cordobeses.

4.- Administrativamente:

Una relación directa con las estructuras de gestión nacionales (Ministerio de Economía y Hacienda y M^o de trabajo) y Europea (Comisión Europea, D.G XVI).

Una interrelación, un trabajo horizontal entre diversas áreas municipales que han concentrado sus esfuerzos de forma coordinada en una zona degradada.

Verdaderamente podemos decir que los ciudadanos han sido los principales beneficiarios del proyecto, dado que las acciones han conseguido notables mejoras tanto en el hábitat del barrio de la Ribera como en su entorno social y económico, irradiando actividad a las zonas cercanas de influencia. A título indicativo se pueden dar algunas cifras:

El proyecto URBAN-Ribera, dentro de sus acciones destinadas a promover la cualificación profesional de los recursos humanos ha financiado 35 cursos de formación, que han sumado un total de 1.725 horas lectivas y del que se han beneficiado un total de 408 puestos docentes.

Ha permitido que 60 alumnos pertenecientes a colectivos desfavorecidos, participaran en el Aula Taller Urban Ribera en sus dos etapas: Durante la fase formativa de 440 horas lectivas, y durante la fase de empleo, durante seis meses, como empleados del Ayuntamiento ejecutando un Proyecto Técnico de mejora urbanística en el barrio de la Ribera bajo la Dirección Técnica de la Gerencia Municipal de Urbanismo.

Mediante el Plan de Ayudas a Empresas se ha beneficiado a un total de 41 empresas, liberando un volumen total de ayudas cuantificado en 179 millones de pesetas que ha su vez ha inducido una inversión empresarial de 558.5 millones de pesetas en la zona. Este montante de ayudas permitió generar 67 empleos fijos y 93 temporales de más de un año de duración.

Del Plan de Ayudas a la creación de empleo, se han beneficiado un total de 16 empresas ha permitido la creación de 51 empleos.

Urban Ribera ha superado las expectativas iniciales en cuanto a consecución de objetivos a nivel global.

El impulso al atractivo residencial ha sido decisivo: se ha producido una la renovación poblacional y se ha incrementado el interés por la zona.

La mejora de infraestructuras, condiciones de accesibilidad, habitabilidad y equipamientos, ha incrementado igualmente la calidad de vida de los residentes.

Mediante el Plan de Señalización y Promoción Turística del barrio de la Ribera se ha integrado esta zona en el Circuito Turístico de la Ciudad, con la consiguiente atracción de visitantes turistas e incluso cordobeses.

Los puntos anteriores unidos a las medidas de Revitalización económica (apoyando la modernización, diversificación y establecimiento de nuevas actividades) han generado “mercado” en el barrio, es decir, flujos económicos entre los demandantes (residentes y visitantes que constituyen los principales consumidores de bienes y servicios generados por las actividades empresariales ubicadas en el barrio) y los oferentes de bienes y servicios (empresas).

La ejecución de programas y actuaciones de promoción educativa, cultural, social y asistencial ha dado un impulso a la Integración y articulación social del barrio, continuándose estas actividades más allá del proyecto.

Se ha hecho realidad una vieja aspiración municipal: la rehabilitación del antiguo edificio de las Lonjas para

acoger un centro de formación en actividades de hostelería y un Vivero de Empresas.

Se ha producido un reequilibrio de la zona de intervención respecto al conjunto del del Centro Histórico, y al resto de la ciudad, posibilitando la integración y comunicación de éstos con el Río Guadalquivir.

La Implicación Institucional y la cooperación público-privada ha facilitado que las inversiones proyectadas tuviesen un mayor efecto multiplicador.

URBAN: oportunidad y modelo para el desarrollo local

La Iniciativa URBAN se ha presentado en Córdoba como una oportunidad indiscutible para producir avances en el desarrollo local, por muchas razones, he aquí alguna de ellas:

- Permite sacar a la luz problemas existentes y en algunos casos ofrecer una respuesta inmediata.
- Su implantación provoca nuevas sinergias.
- Obliga a implantar nuevas formas de trabajar.
- Capacita para la intervención con colectivos a los que antes no se ha tenido acceso.
- Ofrece respuesta inmediata a problemas imprevistos.
- Irradia actividad hacia zonas colindantes.
- Posibilita la ejecución de actividades humanas ilusionantes.

- Genera nuevas necesidades.
- Sirve como catalizador de recursos.
- Impulsa actividades irreversibles.
- Genera dinámica de consenso.
- Aporta conocimientos al ciudadano sobre los procedimientos de intervención locales.
- Facilita la participación vecinal y empresarial.

Las anteriores son algunas de las razones de oportunidad de URBAN, sin embargo hay otras razones o impactos por su implantación más profundas, que afectan más a las estructuras y que merece la pena destacarse. Entre otras podemos citar las siguientes:

- Permite diseñar un modelo de actuación específico.
- Obliga al trabajo coordinado interáreas municipales.
- Obliga igualmente a establecer unos sistemas de flujos financieros específicos.
- Sirve de escuela de aprendizaje para la gestión de fondos europeos.
- Elimina la estanqueidad, lleva al trabajo horizontal.
- Favorece la comunicación entre administraciones.
- Provoca expectativas económicas.
- Complementa e impulsa inversiones públicas y privadas productivas.

Si unimos todos estos elementos, todos estos efectos de la “causa URBAN”, hemos de concluir en que por sus objetivos y por su “modus operandi”, el proceso URBAN,

bien entendido puede presentarse como un modelo, como un paradigma para el Desarrollo Local. Un modelo donde pueden beber aquellas entidades locales con sistemas de desarrollo local menos avanzados.

URBAN realmente es útil, pero no para “montar” grandes estructuras de Desarrollo Local- más bien al contrario-, sino para hacer posible que aquellas otras que pueden incorporar la filosofía del desarrollo local a su actividad normal y que pueden coadyuvar a los objetivos del mismo, trabajen con una misma óptica, sea urbanismo, sea servicios sociales, sea cultura, sea turismo. Más bien se trata de crear o mantener “estructuras de pensamiento”, ligadas por el objetivo común de la mejora económica y social de nuestras ciudades, a través de intervenciones coordinadas en los diversos territorios de las mismas.

Programa experimental de acompañamiento para la inclusión social

Antonio Ripoll Spiteri. Jefe del Servicio de Planificación y Evaluación de la Secretaría Autonómica de Acción Social de la Consejería de Trabajo y Política Social de la Región de Murcia.

Antecedentes

En el año 2000 en el marco de elaboración del Plan Regional de Inclusión Social se constituye un grupo de trabajo, formado por profesionales de los centros de servicios sociales de las Corporaciones Locales y por dos técnicos del Servicio de Planificación y Evaluación de la Consejería de Trabajo y Política Social que fueron los coordinadores del mismo. A éste grupo se le encargó inicialmente que analizara cual era el “modelo de atención a la población excluida desde la Atención Primaria de Servicios Sociales” como punto de partida de posibles modelos de intervención y de elaborar una propuesta de “dispositivo para actuaciones de inclusión social desde el ámbito de atención primaria de servicios sociales”.

En relación con el modelo de atención a la población excluida desde la Atención Primaria de Servicios Sociales, ésta viene definida por las siguientes características:

La pobreza y la exclusión no tienen un abordaje sistemático desde la Administración Regional. Se echa en

falta una política global que de sentido al conjunto de actuaciones.

Los Servicios Sociales de Atención Primaria reciben una fuerte presión en la demanda por causa de importantes insuficiencias en otros sistemas de protección social.

Se detecta la falta de procedimientos operativos de coordinación y cooperación con otras áreas de la política social.

Se utiliza, generalmente, una metodología de trabajo basada en la atención paliativa y episódica de las necesidades en lugar de una atención personalizada fundamentada en itinerarios de atención e inclusión social.

En los centros de servicios sociales los programas de prevención e inclusión social han tenido una implantación escasa e irregular.

Sólo el 2,93 de las intervenciones iniciadas en el año 2000 por las Unidades de Trabajo Social (reflejadas en el SIUSS) están referidas a prestaciones y actuaciones de prevención e inserción social.

Los Servicios Sociales de Atención Primaria son quienes mejor pueden detectar y coordinar las respuestas a los procesos de inserción social.

Los técnicos que, dentro de los Centros de Servicios Sociales, trabajan en el programa de prevención e inserción social suponían solamente el 10% del total de profesionales

Como consecuencias del análisis se proponen tres líneas de trabajo que deben servir para mejorar la atención de la exclusión social desde lo local. Estas son:

- Puesta en marcha y desarrollo de un Plan de carácter integral.

- Mayor protagonismo y competencia a las Entidades Locales en materia de lucha contra la exclusión

- Establecer sistemas operativos de coordinación y cooperación con los diferentes sistemas de protección social.

En referencia a la Red Pública de Servicios Sociales de Atención Primaria se proponían unas medidas concretas:

- Incrementar las dotaciones de los recursos humanos específicos para atención a personas en situación de exclusión social

- Mejorar los mecanismos de coordinación informativa con otros sistemas de protección social

- Adecuación de las Prestaciones económicas a las necesidades de la población excluida

- Fomentar una metodología de trabajo social basada en la atención integral de la persona en su entorno familiar y comunitario

En el año 2001 se presenta el documento “Proyecto Local de Inclusión Social”. El documento responde a las deficiencias en la atención a la población en situación de exclusión y recoge una propuesta concreta de actuación

contra la exclusión social desde el ámbito de la Administración Local, a través de los Centros de Servicios Sociales

Este proyecto tiene una intención muy definida: proponer un dispositivo de actuación específico que pueda dar respuesta a las situaciones de exclusión social desde el ámbito de los Servicios Sociales de Atención Primaria.

Parte del convencimiento de que un proyecto de éste tipo debe implantarse dentro de los Centros de Servicios Sociales que son el lugar natural de la atención a la población excluida o en riesgo de serlo.

Define los niveles de intervención del proyecto: comunitario, individual – familiar y de administración y gestión. Termina identificando los requerimientos, sugerencias y observaciones para la implantación del proyecto en la Región de Murcia.

Este Proyecto Local de Inclusión Social es aprobado y se crea un proyecto presupuestario específico para la financiación a las corporaciones locales de éste programa.

El programa experimental de acompañamiento para la inclusión social

A finales del año 2002 se presenta la propuesta de convenio administrativo a las Corporaciones Locales, su objeto era la colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Corporaciones Locales para la puesta en marcha de un proyecto experimental para el desarrollo de las actuaciones de acompañamiento social a personas en situación de exclusión social en el marco del Programa de Prevención e Inserción Social de los Centros de Servicios Sociales.

La orientación de este programa se basa en “mejorar el modelo de funcionamiento de los servicios sociales, buscando la máxima colaboración y sincronización con los servicios de empleo y demás áreas de protección social.... Favorecer la integración de las acciones de los distintos agentes y ubicarlas en los territorios más próximos a las personas” (Plan Nacional de Acción de Inclusión Social del Reino de España 2001-2003).

Con la meta de atenuar los efectos de desventaja social a favor de personas en situación o riesgo de exclusión social, este programa se plantea diversos Objetivos:

- Impulsar los programas de Prevención e Inclusión Social en los Centros de Servicios Sociales. Estos programas tienen una implantación escasa e irregular

- Fomentar una metodología basada en la atención integral y personalizada. Fundamentada en itinerarios de atención e inclusión social, en vez de una atención episódica y paliativa de las necesidades

- Mejorar la cooperación con otros sistemas de protección social. Es necesaria la existencia de mecanismos operativos de coordinación con otras áreas de política social –Empleo, Vivienda, Educación, Salud– para el tratamiento integral de las necesidades de las personas en situación de exclusión social

- Atender de forma más adecuada los procesos que generan situaciones de exclusión social y potenciar la sensibilización de la comunidad

¿Cómo podemos definir las características de este programa? Podemos señalar que es:

- Un proyecto de atención a las personas y grupos sociales en situación de exclusión o en riesgo de exclusión desde los servicios sociales de atención primaria

Supone una nueva estrategia de actuación de los Centros de Servicios Sociales para promover la integración social de las personas en situación de exclusión

Se concreta en equipos específicos de intervención integrados en el programa de prevención e inserción social en los Centros de Servicios Sociales. Estos equipos están formados por trabajadores sociales, educadores, asesores laborales y psicólogos

Las funciones que desarrollan se derivan de las características del programa, y van desde la sensibilización social y el intercambio de información hasta el acuerdo sobre los itinerarios personales de inserción. De entre las mismas podemos señalar las siguientes:

- Recopilación de la información sobre los recursos existentes que puedan ser utilizados en el proceso de inserción.

- Actuaciones de sensibilización dirigidas a diferentes los profesionales de los sistemas de protección social.

- Diagnóstico y valoración de los casos derivados para establecer su idoneidad (que la persona esté dispuesta a asumir un proceso de cambio).

- Coordinación con la iniciativa social para establecer acciones contra la exclusión social.

- Diseño de acciones y medidas para realizar el itinerario de incorporación social. Adecuando los recursos formativos, laborales, educativos, sanitarios y de apoyo social a la situación concreta de los casos.

- Gestionar el acceso a prestaciones complementarias necesarias para el proceso de incorporación social.

- Promoción de nuevos recursos para dar respuestas a los procesos de inserción.

- Acompañar el proceso mediante un contacto socio-educativo continuado

Como se deduce de las funciones que se señalan el programa debe contemplar, por una parte, una dimensión comunitaria, como instrumento de prevención e inclusión en el propio medio, incidiendo directamente en las estructuras organizativas del territorio

Al mismo tiempo debe tener una dimensión individual-familiar, es decir, dar una respuesta a las demandas personales o familiares, que exigen una intervención por parte del equipo del proyecto para la solución de problemas o situaciones carenciales concretas que, aunque puedan ser comunes a otros miembros de la comunidad y, por tanto, tengan sus raíces en la estructura social, exigen una intervención inmediata, dentro de las posibilidades existentes para el establecimiento de un proceso de inclusión social

El método de trabajo se basa en la realización de itinerarios de inserción y en la potenciación de las redes de apoyo social

El itinerario de inserción es un proceso pactado entre la persona afectada y el equipo de intervención que, teniendo en consideración las situaciones de necesidad iniciales, prevé la realización de aquellas actuaciones que pueden producir mejoras.

En este itinerario la persona cuenta con un profesional de referencia: el responsable de caso que coordina las atenciones que el proyecto promueve

El itinerario debe plasmarse en un acuerdo por escrito, donde se recogen los apoyos que el equipo de intervención facilita, así como los compromisos del

beneficiario relacionados con el acompañamiento social: actividades formativas, actividades laborales u otras acciones que se consideren necesarias

El trabajo de acompañamiento requiere la colaboración de todos los sistemas de protección y la iniciativa social ubicados en el territorio

Esto implica un trabajo comunitario basado en la articulación de “redes sociales” y se concreta con la elaboración de “protocolos de coordinación”, a través de los cuales se formaliza y se da cobertura a una serie de actuaciones coordinadas, planificadas con las entidades implicadas, con el objetivo de que:

Se vea a la persona en su totalidad, entendiendo su situación como un proceso global. Promoviendo la continuidad en el trabajo con las personas

Se haga un trabajo previo de conocimiento mutuo de los distintos servicios y recursos, de sus objetivos y formas de funcionamiento

Se comparta una filosofía de aprovechamiento de recursos en beneficio de las personas en riesgo o situación de exclusión

Se trabaje de manera coordinada desde los distintos servicios y recursos, evitando rupturas en la atención de las personas.

La puesta en marcha del programa ha supuesto la creación de distintas herramientas y documentos profesionales (un total de siete herramientas y documentos). De entre ellas destacan la de “Valoración de la Situación de Exclusión de los usuarios” (indicadores de situación personal, familiar y social) y el “Plan de Trabajo Compartido”. Queremos hacer una mención especial al Plan de Trabajo Compartido porque entendemos que es un reflejo de la manera de entender este programa.

El Plan de Trabajo Compartido es una herramienta utilizada conjuntamente por el profesional y el usuario en el que se recogen y valoran una serie de aspectos: la situación de la persona, las metas a alcanzar, los recursos disponibles y las acciones a poner en marcha.

Una de sus características definitorias es que recoge el punto de vista de la persona y es dinámico, puede modificarse si se producen cambios en la situación, las metas o las actuaciones previstas. Su contenido se centra fundamentalmente en definir y señalar conjuntamente las acciones, servicios y apoyos que pueden modificar su situación de partida

Implantación del programa

Este programa tiene un carácter experimental. Es necesario comprobar su eficacia en la resolución de los problemas de exclusión antes de generalizar su implantación en el Programa de Inserción Social de los Centros de Servicios Sociales

Su implantación se lleva a cabo a través de convenios de colaboración entre la Administración Regional y las Corporaciones Locales. El primer convenio fue de puesta en marcha y los siguientes de continuidad.

La ejecución de este programa en el periodo comprendido de enero del 2003 a septiembre 2005 es de 1.894.165 €. La Consejería de Trabajo y Política Social ha financiado el proyecto con 1.432.615 € y las Entidades Locales con 461.549 €

La financiación va dirigida a la creación de equipos técnicos de intervención que se incorporan a los Centros de Servicios Sociales.

Este programa supone una manera de trabajar diferente a la habitual, no se trata de informar y asesorar sobre los recursos sociales ni de gestionar el acceso a los mismos. Este programa propone trabajar conjuntamente con personas en situación de exclusión

para definir un itinerario personal de inserción en el que se promueve la utilización de aquellos elementos personales y del entorno que sean posibles y necesarios, se definen las actuaciones que se deben desarrollar y hay un profesional de referencia para todo el proceso.

Considerando esta forma de trabajar y enfocar la intervención social, el punto fuerte del programa son los profesionales y, como complemento, la formación específica para desarrollar este método de trabajo.

Se planteó que se debería hacer una selección cuidadosa de los profesionales que se van a incorporar a este programa de acuerdo a las siguientes características:

- Con experiencia de trabajo en los Centros de Servicios Sociales
- Dispuestos a trabajar en un proyecto nuevo, de forma voluntaria
- Con capacidad para trabajar en equipo y con disposición aplicar un método de trabajo basado en las necesidades y potencialidades de los usuarios y el fomento de las redes sociales

- Con disposición para crear y aplicar nuevas herramientas profesionales para reflejar las actividades desarrolladas y evaluar las actuaciones.

Junto a la voluntad de participar se consideró básica la creación de espacios de formación y análisis de la propia práctica, así se promovieron las siguientes actividades;

- 2003: Formación específica

- El Acompañamiento y el Trabajo en Red en los procesos de Incorporación Social (asisten todos los profesionales)

- Jornada de evaluación del programa (noviembre)

- 2004: Prioridad de los profesionales del programa para asistencia a cursos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

- Elaboración de protocolos de inserción socio-laboral

- Estrategias de intervención con población excluida

- Diagnóstico Social: Instrumentos de Valoración

- 2005. Se imparte formación por parte de los profesionales

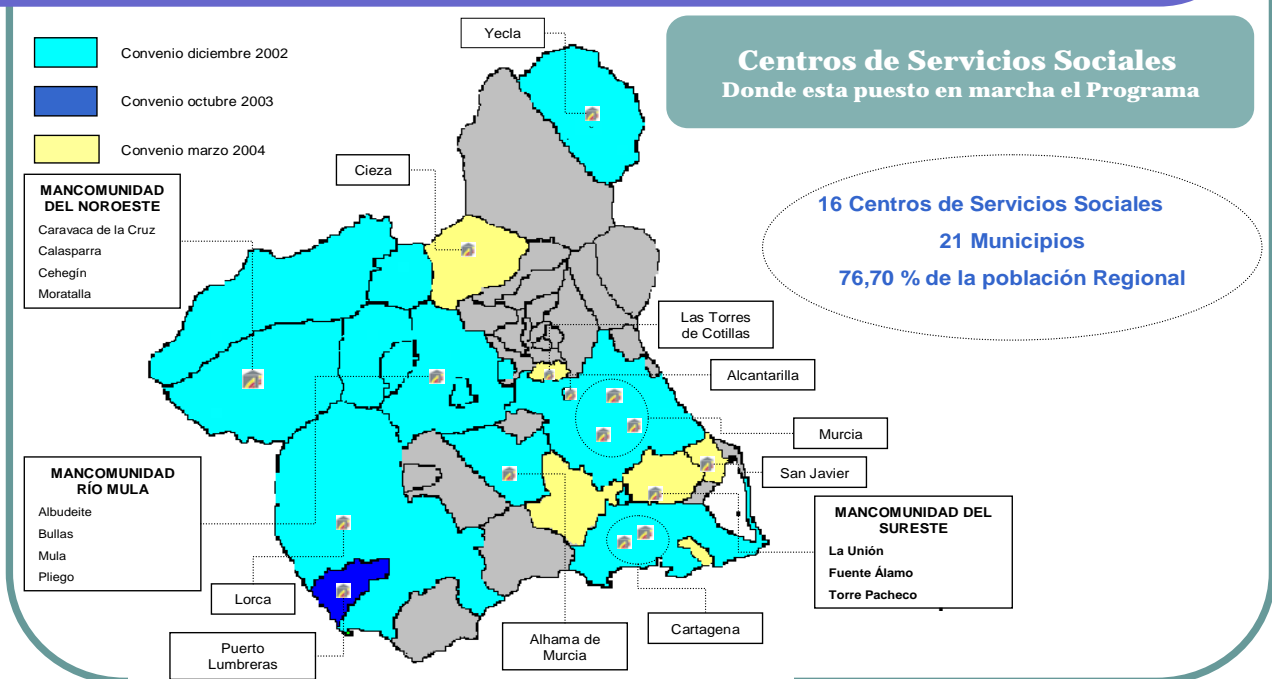
- Curso impartido por los profesionales sobre El acompañamiento en los procesos de inclusión social (Escuela de Práctica Social. Universidad de Murcia)
- Jornada de evaluación del programa (San Javier, junio)
- Jornada sobre acompañamiento social (Escuela de Práctica Social. Prevista para Noviembre)

Algunos datos del programa

La actuación del programa experimental de acompañamiento para la inclusión social ha ido ampliándose. Inicialmente se puso en marcha en ocho Entidades Locales que comprendían 14 municipios (año 2002), el año siguiente se amplió a otro municipio y en 2004 a tres nuevas Entidades Locales que comprenden 6 municipios.

La cobertura de este programa: está en marcha en 16 Centros de Servicios Sociales que alcanza a 21 municipios. La población de referencia es de tres de cada cuatro habitantes de la región.

Algunos datos__ Programa Experimental de Acompañamiento para la Inclusión Social



Página 22

Gráfico nº 1.- Donde está puesto en marcha el Programa.

Como señalábamos anteriormente uno de los objetivos de este programa era dotar de medios humanos a los centros de servicios sociales para desarrollar las funciones de apoyo a la integración social

Estos equipos profesionales se encuentran dentro de los Centros de Servicios Sociales y tienen la siguiente composición:

Entidades Locales	COMPOSICIÓN DE LOS EQUIPOS				
	Trabajador Social	Psicólogo	Educador	Asesor Laboral	Total de profesionales
Alcantarilla	1		1		2
Alhama de Murcia	1			1	2
Cartagena	2	1		1	4
Cieza	1			1	2
Las Torres de Cotillas	2				2
Lorca	2	1			3
Mancomunidad del Noroeste	1			1	2
Mancomunidad del Río Mula	1		1		2
Mancomunidad del Sureste	2				2
Murcia	4		2		6
Puerto Lumbreras	2				2
San Javier	1		1		2
Tecla	1		1		2
Total Programa	21	2	6	4	33

Tabla nº 1.- Composición de los Equipos.-*(El proyecto de Cartagena incorpora cuatro profesionales más de los establecidos en Convenio)

Podemos señalar algunos datos de las actuaciones llevadas a cabo (contabilizadas en marzo de 2005).

En relación con la intervención familiar y social

Casos valorados, que son los remitidos por las unidades de trabajo social al programa para su valoración han sido 724.

De estos se han incorporado al programa 577 por considerarse idóneos para el programa (el requisito imprescindible de idoneidad lo da el que las personas asumen participar en el proceso de cambio), por tanto han habido 147 personas valoradas y no incorporadas al programa (suponen un 20% de los casos valorados).

Los planes de trabajo, que suponen el inicio de una relación estable de trabajo entre los profesionales del programa y los usuarios son 369 y afectan a casi 700 personas (693).

	Nº Casos Valorados	Nº Casos Incorporados al programa	Nº Planes de Trabajo	Personas Incorporadas a los Planes de Trabajo
TOTAL REGIONAL PROGRAMA	724	577	369	693

Tabla nº 2.- Planes de Trabajo.

La media de los casos incorporados al programa por profesional es de 17 y el número de planes de trabajo formulados es de 11.

En cuanto a la dimensión comunitaria, uno de los indicadores de actividad prevista es la firma de protocolos de coordinación entre los servicios de un determinado territorio. El total de protocolos suscrito es de 30, lo que podemos calificar de escaso.

En cuanto a las actuaciones realizadas por los profesionales del programa podemos señalar:

Actividades / Gestiones realizadas	Nº de actuaciones
Entrevistas	4.491
Visitas a domicilio	1.285
Gestión telefónica	3.830
Reunión	1.516
Documentación	1.130
Elaboración de Informe Social / Técnico	310
Actividad Colectiva	290
Gestión de recursos	1.319
Otro tipo de actividad	247
Visitas a Centros de Trabajo	238
Visitas a recursos para el seguimiento de los casos	335
Apoyo en las gestiones (a realizar por el usuario)	1.036

Tabla nº 3.- Nº de actuaciones

Perfil básico de los usuarios.

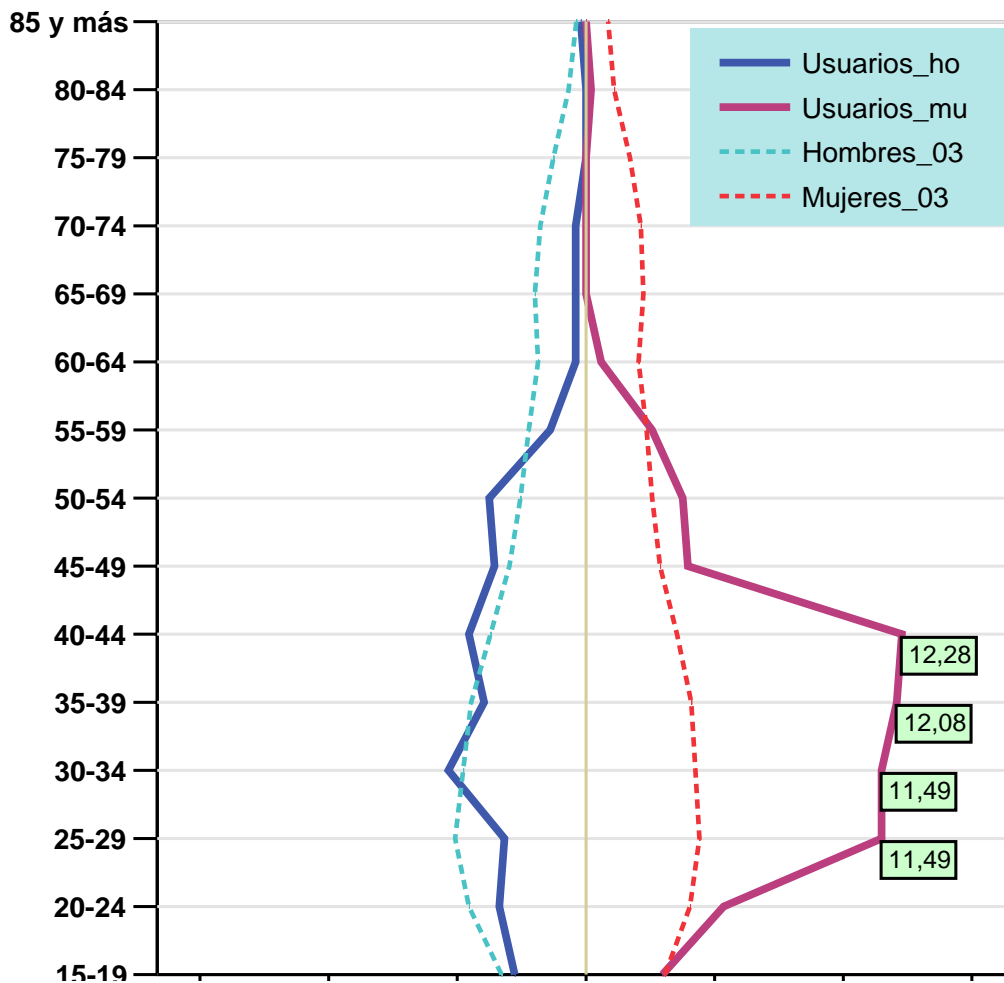


Gráfico nº 2.- Perfil básico de los usuarios

En relación con el género, se puede observar el predominio de las mujeres como usuarias del programa, suponen casi el 70 % (67,1%). En este sentido, las mujeres de 25 a 44 años suponen el 47,34% de todos los casos incluidos en el programa.

La media de edad de los hombres incorporados al programa es de 40 años en tanto la de las mujeres es de 34 años.

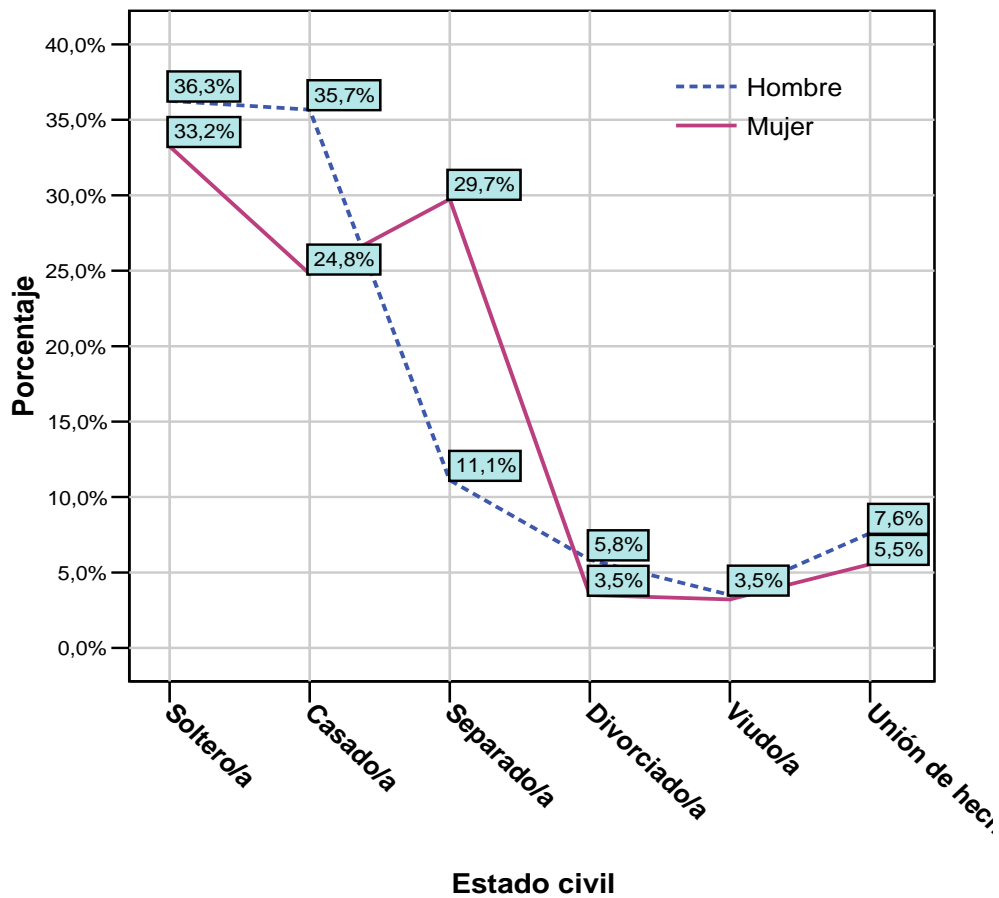


Gráfico nº 3.- Relación con el estado civil.

En relación con el estado civil hay que señalar que uno de cada cuatro casos valorados (27,8%) son personas separadas o divorciadas, mientras que en la población regional este porcentaje no supera el 3%.

Este predominio es mucho más acusado en el caso de las mujeres (32,2%).

La soltería masculina supera con creces a la femenina, lo que puede ser un indicador de cierto tipo de exclusión entre los varones.

En relación con la formación un 30,8 % no saben leer ni escribir o si lo hacen carecen de capacidad de comprensión y expresión.

El máximo nivel educativo alcanzado por el 92,2% de los casos valorados es el de estudios primarios incompletos.

Este déficit educativo (en relación con la población regional es más acentuado en el caso de las mujeres).

Los indicadores de exclusión más frecuentes de los usuarios del programa son, por orden decreciente:

- Ingresos bajos
- Desempleo de más de 2 años
- Baja cualificación laboral
- Ingresos inestables
- Episodios familiares pasados
- Dependencia crónica de servicios sociales
- Escasos hábitos laborales
- Escasa conciencia de la situación
- Escasos hábitos laborales de la familia
- Escasa motivación para el cambio

Valoración del programa. Perspectivas

La puesta en marcha del programa ha supuesto una serie de acciones que consideramos positivas:

En primer lugar ha puesto los medios para promover y coordinar las actuaciones para la inclusión social desde el ámbito local a través de los centros de servicios sociales.

Por otro lado ha proporcionado una nueva estrategia de actuación a los centros de servicios sociales en materia de inclusión social. Ya no se trata de la gestión de las prestaciones sociales sino que incorpora el establecimiento de itinerarios de inserción y la potenciación de las redes de apoyo social dentro de un entorno de acompañamiento social.

En relación con la Atención Primaria de Servicios Sociales, el desarrollo de éste programa ha supuesto una mejora en la dotación presupuestaria y de personal de la Red de Centros de Servicios Sociales de la Región de Murcia, que se ha concretado en la financiación de 1.894.165 € (durante el periodo 2003-2005) para la incorporación de 33 profesionales

El desarrollo de este programa está teniendo consecuencias positivas, entre otras

Ha sido un “incentivo” para los profesionales que participan en el programa. La formación específica, el trabajo en equipo y un número adecuado de casos por profesional ha permitido trabajar de un modo diferente, utilizando un método de trabajo que combina la coordinación de recursos con la responsabilidad individual (la figura del Gestor de Casos)

Promueve la implicación y el compromiso de los usuarios en su itinerario de incorporación social, es, por tanto, participativo.

Considerando el carácter experimental del programa se ha planteado su valoración por parte de los diferentes colectivos relacionados con el mismo.

Valoración general del programa

Las Corporaciones Locales evalúan positivamente este programa, ha supuesto un impulso a la atención social a las personas en situación de exclusión social dentro de los centros de servicios sociales.

La buena acogida del programa entre los profesionales, de los que trabajan en el programa y de otros centros de servicios sociales, ha sido un factor fundamental para su puesta en marcha y desarrollo del mismo

Se valora muy positivamente el interés y el trabajo realizado por los profesionales de los equipos de intervención. En éste sentido hay que señalar el compromiso con éste programa que va más allá de lo habitual. Sus esfuerzos en definir el programa, crear las herramientas de análisis, ponerlas en marcha, la participación en la formación, hacen que podamos hablar de una “élite comprometida”, más aún cuando ha habido dificultades financieras para extender y consolidar el programa.

Los usuarios han sido encuestados (“Cuestionario de evaluación”) y aprecian positivamente la metodología del programa y su relación con los profesionales. Valoración de los usuarios del programa

Un número importante de usuarios (271) han valorado este programa a través de un cuestionario de evaluación.

En general lo valoran muy positivamente (media de 8,54 en una escala de 1 – 10), casi la mitad (el 48,3 %) conceden la máxima puntuación, el 1,8 % dan una puntuación de 4 puntos o menos

Dentro de esta evaluación destacan aquellos aspectos relacionales del proyecto (con los profesionales), son valorados positivamente (trato, apoyo, escucha, acompañamiento, confianza), en tanto que los aspectos instrumentales (formativos, laborales, de recursos) son valorados en menor medida

En estos momentos las actuaciones que consideramos necesarias para la posible generalización del programa son:

Analizar en profundidad los logros conseguidos y las oportunidades de mejora, de manera que se puedan generalizar los aspectos positivos y minimizar las dificultades.

Potenciar y ampliar los proyectos de inclusión y acompañamiento social para las personas y grupos en exclusión o en situación de riesgo social

Para consolidar este programa es necesario conseguir:

- En lo técnico mejorar el trabajo en red en entorno comunitario y realizar una evaluación general de programa y, de acuerdo con los resultados, avanzar de la etapa experimental a otra que permita generalizarlo a todos los centros de servicios sociales.

- En lo jurídico, definir específicamente el contenido de la atención primaria de servicios sociales.

- En lo económico, los medios financieros suficientes para dar continuidad a las intervenciones iniciadas con los usuarios del programa y ampliar el mismo a todos los centros de servicios sociales.

Un reto específico del programa va a ser la creación de los equipos profesionales en los centros de servicios sociales con pocos medios personales (municipios muy pequeños)

Antes de finalizar quiero recordar algunas de las ideas básicas de este programa;

- Define a las entidades locales como básicas para la atención a los procesos de exclusión. Identifica la lucha contra la exclusión como uno de los retos de la atención primaria de servicios sociales.

- Requiere una forma de trabajar y unas actitudes profesionales “diferentes”, más allá de la mera gestión prestacional.

- Su filosofía se basa en el trabajo en red y el acompañamiento.
- Ha desarrollado herramientas profesionales específicas.
- Requiere un periodo de evaluación para poder generalizar sus actuaciones.

Finalmente deberá implantarse en todos los centros de servicios sociales.

Centro integrado de formación y empleo: una experiencia en el sur de Madrid

Juan Villarejo Gil. Fundación Tomillo. Madrid.

El paisaje

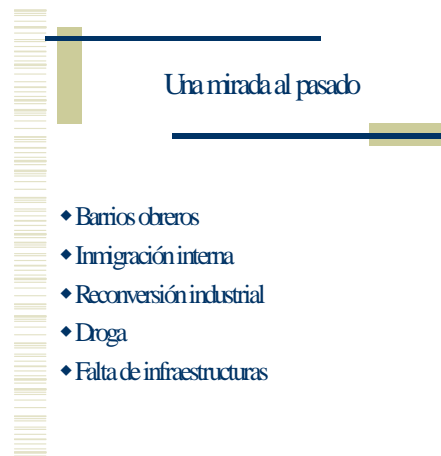
Introducción

Hace ya algunos años, en 1984, desde la Fundación Tomillo pusimos en marcha una experiencia de trabajo con jóvenes desempleados de los distritos de la zona sur de Madrid. Con el propósito de agrupar, dentro de un mismo espacio, todo un conjunto de herramientas que nos permitieran trabajar con la población desempleada atendiendo sus necesidades de manera especializada, integral e individualizada. Fruto de este trabajo, ha sido la creación de lo que hemos denominado Centro Integrado de Formación y Empleo (CIFE).

Villaverde y Usera son barrios obreros poblados por vecinos y vecinas que vieron del campo a la ciudad. En la década de los ochenta, estos distritos, se vieron sacudidos por un importante proceso de reconversión industrial que condujo al cierre de importantes empresas de la zona, llevando al paro a un gran número de vecinos y vecinas, con poca o ninguna posibilidad de reciclaje profesional.

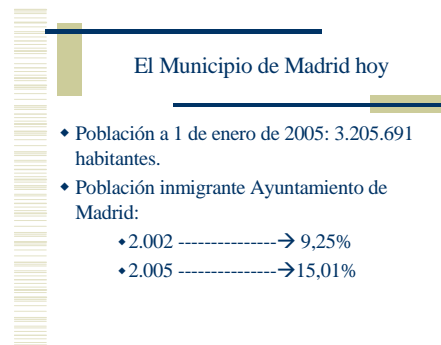
Es en esta década cuando la droga se “populariza” y azota nuestros barrios con gran virulencia.

La falta de infraestructuras y la precariedad de la vivienda no hicieron más que ahondar la brecha ya existente entre estos barrios y otros de la capital. Potenciando la situaciones de marginalidad, pobreza y exclusión.



Los vecinos y las vecinas

El municipio de Madrid tiene una población censada, a 1 de enero de 2005, de 3.205.691 personas. De los que el 15,01% son vecinos y vecinas son de origen extranjero. A lo largo de estos últimos años, el número de personas inmigrantes que han establecido su vecindad en Madrid ha ido en aumento. En el año 2002 la población residente en el Ayuntamiento de Madrid representaba el 9,25% del total de vecinos.



Centrándonos en los distritos de Villaverde y Usera estos son los datos sobre población inmigrante.

El Municipio de Madrid hoy

Población Inmigrante

Distrito	2002	2005	Población Total
Usera	10,82%	18,89%	133.487
Villaverde	8,72%	18,19%	144.683

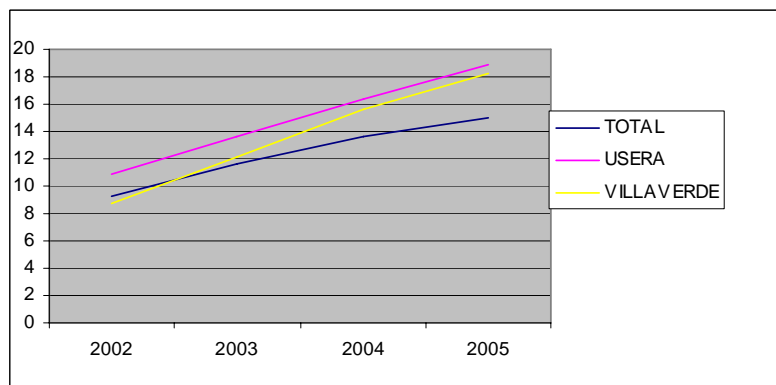
Villaverde y Usera son dos de los distritos del Ayuntamiento de Madrid en que más población inmigrante hay, con tasa de hasta el 27% y 37% en algunos barrios como Pradolongo, Almendrales o San Cristóbal. En este último, la población inmigrante en 2002 representaba el 13,07% de total de la población, pasando en 2005 a representar el 37%.

El Municipio de Madrid hoy

- ♦ En algunos barrios ha pasado del 13% en 2002 → 37% en 2005

Barrio	2.005
Pradolongo	27%
San Cristóbal	37%
Almendrales	27%

El Municipio de Madrid hoy. Evolución población inmigrante



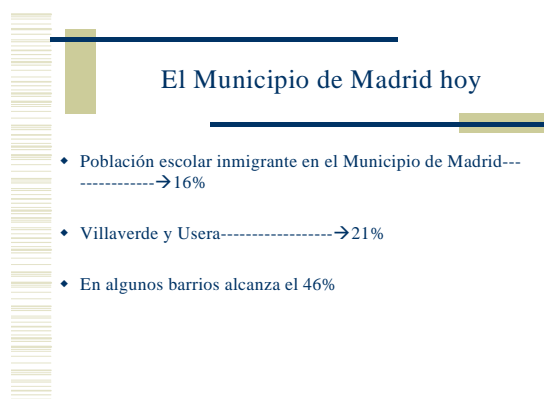
CIUDAD DE MADRID

POBLACIÓN POR DISTRITOS Y BARRIOS SEGÚN NACIONALIDAD A 1 DE ENERO DE 2002, 2003, 2004 y 2005

DISTRITO	1 de enero de 2005		1 de enero de 2004		1 de enero de 2003		1 de enero de 2002	
	Total	% extranj	Total	% extranj	Total	% extranj	Total	% extranj
TOTAL	3.205.691	15,01	3.182.138	13,59	3.116.222	11,59	3.062.462	9,25
USERA	133.487	18,85	129.806	16,35	125.056	13,68	121.885	10,82
Orcasitas	21.394	4,86	20.692	3,96	19.936	3,00	19.627	2,24
Orcasur	11.966	8,27	11.769	5,81	11.653	3,92	11.568	2,76
San Fermín	20.765	17,53	19.394	15,87	17.438	13,53	16.193	10,26
Almendrale s	19.963	27,69	19.193	23,84	18.689	20,52	18.125	16,54
Moscardó	27.306	22,27	27.103	19,48	26.605	16,08	26.269	12,60
Zofío	14.690	21,71	14.594	18,82	14.182	15,66	13.952	12,64
Pradolongo	17.403	27,02	17.061	23,71	16.553	20,30	16.151	16,67
VILLAVERD E	144.683	18,19	141.001	15,57	135.941	12,12	131.013	8,72
San Andrés	43.985	15,29	43.322	12,95	42.582	9,91	41.595	6,95
San Cristóbal	16.714	37,25	16.093	30,51	15.145	20,97	14.281	13,07
Butarque	12.128	14,28	10.446	12,85	8.831	11,04	7.639	8,25
Los Rosales	37.544	18,61	36.553	16,28	34.609	13,43	33.112	10,43
Los Ángeles	34.312	13,56	34.587	11,95	34.774	9,95	34.386	7,51

Tabla nº 4.-Fuente: Ayuntamiento de Madrid.

En el conjunto del Municipio de Madrid, la población escolar de origen extranjero supone el 16,27% del total. En los distritos de Villaverde y Usera representa el 21% en cada uno. En algunos barrios alcanza el 46%



POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MADRID CLASIFICADA POR NACIONALIDAD

Población en edad escolar (Menores de 16 años)

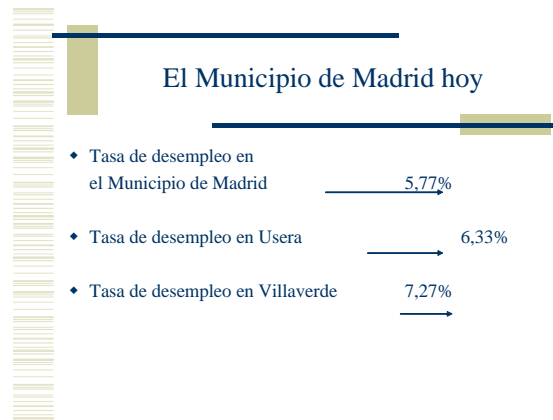
Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2003, 2004 Y 2005

DISTRITOS/Barrios	1/1/2005			1/1/2004			1/1/2003		
	Total	No españoles	%	Total	No españoles	%	Total	No españoles	%
MADRID	427.887	69.608	16,27	422.509	65.932	15,60	408.343	55.906	13,69
USERA	18.964	4.013	21,16	18.101	3.563	19,68	17.181	2.996	17,44
Orcasitas	2.946	188	6,38	2.730	158	5,79	2.472	114	4,61
Orcasur	2.038	188	9,22	2.013	131	6,51	2.044	92	4,50
San Fermín	3.503	636	18,16	3.096	564	18,22	2.707	461	17,03
Almendrales	2.804	911	32,49	2.645	810	30,62	2.533	683	26,96
Moscardó	3.341	908	27,18	3.296	819	24,85	3.224	695	21,56
Zofío	2.102	484	23,03	2.094	423	20,20	2.041	384	18,81
Pradolongo	2.230	698	31,30	2.227	658	29,55	2.160	567	26,25
VILLAVERDE	22.155	4.726	21,33	21.393	4.171	19,50	20.292	3.174	15,64
San Andrés	6.753	1.179	17,46	6.610	1.021	15,45	6.423	778	12,11
San Cristóbal	2.766	1.290	46,64	2.634	1.068	40,55	2.335	691	29,59
Butarque	2.221	299	13,46	1.916	273	14,25	1.648	210	12,74
Los Rosales	6.266	1.197	19,10	6.017	1.077	17,90	5.618	840	14,95
Los Ángeles	4.149	761	18,34	4.216	732	17,36	4.268	655	15,35

Tabla nº 5.- Fuente Ayuntamiento de Madrid

Con relación al empleo

El municipio de Madrid tiene una tasa de desempleo situada en el 5,77%. En el distrito de Usera es el 6,33% y Villaverde del 7,27%.



En ambos distritos el desempleo femenino duplica al masculino, llegando en algunos barrios a ser el desempleo femenino de hasta el 13%, como es el caso del barrio de Butarque en el distrito de Villaverde.

Tasa de desempleo por sexos

Distritos/Barrios	Absolutos			Tasa desempleo %		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
MADRID	88.848	38.683	50.165	5,77	4,82	7,13
USERA	3.986	1.724	2.282	8,33	4,78	8,40
No consta barrio	200	99	101			
Orcasitas	763	327	436	8,08	6	11,0
Orcasur	426	197	228	7,87	6,16	10,5
San Fermín	624	272	352	5,24	4,76	8,24
Almendrales	439	193	266	5,29	3,96	6,99
Moscardó	687	296	291	5,85	4,61	7,34
Zofío	378	157	221	5,67	4,08	7,84
Pradolongo	460	183	267	5,61	4,04	7,57
VILLAVERDE	4.973	2006	2.968	7,27	4,99	10,5
No consta barrio	176	85	91			
San Andrés	1.611	637	974	8,05	5,41	11,9
San Cristóbal	401	188	213	5,69	4,49	7,42
Butarque	546	237	309	8,85	6,22	13,3
Los Rosales	1.136	419	717	6,17	3,96	9,22

	1.103	438	654	7,49	5,25		10,5
Los Ángeles						3	

Tabla nº 6.-Fuente: Ayuntamiento de Madrid.

Un análisis realizado recientemente por la Plataforma de Asociaciones de Orcasur, que toma como fuente de datos los propios del Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad de Madrid, informa que...

El Municipio de Madrid hoy

- ♦ En Orcasur
 - El 6,5% de adultos no saben leer ni escribir
 - + del 50% de la población no tiene título de EGB ni secundaria
 - El 4,5% de titulados universitarios
 - Altas tasas de absentismo
 - El 35% finalizan el primer ciclo de ESO con + de 4 asignaturas

“Orcasur alcanza entre los adultos el punto número uno en cuanto analfabetismo. El 6,5% de adultos no sabe leer ni escribir, más del 50% de la población no tiene el título de EGB ni el de secundaria. En el barrio de Salamanca más del 38% de adultos tiene título universitario, en Orcasur sólo el 4,5%.

Hace poco el Ayuntamiento de Madrid encargó un estudio sobre el reequilibrio territorial en la ciudad de Madrid, el coordinador de este trabajo, el Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Alcalá de Henares, Don Juan Ramón Cuadrado insistía en apostar por la educación para compensar estos desequilibrios tan notables que sitúan a barrios como Orcasur en cifras tercermundistas.

El absentismo escolar de los menores es también escandaloso. El curso pasado se tramitaron en Usera 150 expedientes, aunque no refleja exactamente la gravedad de la situación, ya que muchos alumnos y alumnas escapan del

control de los centros educativos por no estar escolarizados de manera normalizada.

Más del 60% de los alumnos y las alumnas que cursan estudios en la zona presentan problemas familiares o de otro tipo. Podríamos decir, sin temor a equivocarnos, que encabezamos tristemente otra lista, la de fracaso escolar, un ejemplo entre otros, el 35% de los alumnos y las alumnas concluyen el primer ciclo de ESO con más de 4 asignaturas suspensas, aun teniendo en cuenta los bajos niveles de exigencia académica.

A nuestras aulas, en secundaria acude casi un 30% de alumnado inmigrante y un 12% de alumnos pertenecientes a minorías étnicas socialmente desfavorecidas, con todo, los alumnos con un grave desfase curricular en ESO superan ampliamente el 55%.”

Plataforma de Asociaciones de Orcasur

Nivel de renta

Orcasur es el barrio del Ayuntamiento de Madrid con menor nivel de renta, 6.894,23 euros por habitante frente al El Plantío con un nivel de renta de 31.217,83 euros por habitante, casi 5 veces más.



Los 10 barrios más pobre del Ayuntamiento de Madrid son los siguientes:

Barrio	Distrito	Renta 2000 (en euros)
Butarque	Villaverde	7.849,79
Ambroz	Vicálvaro	7.804,24
Hellín	San Blas	7.768,62
Portazgo	Puente de Vallecas	7.723,39
Arcos	San Blas	7.710,55
Amposta	San Blas	7.637,63
Orcasitas	Usera	7.483,63
San Cristobal	Villaverde	7.422,96
Entrevías	Puente de Vallecas	6.925,58
Orcasur	Usera	6.894,23

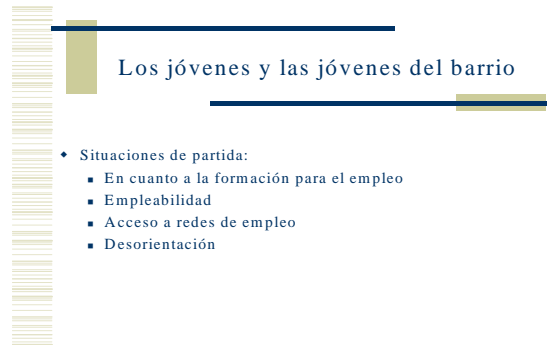
Tabla nº 7.- Fuente: Barómetro de Economía Urbana. Ayuntamiento de Madrid.

La temporalidad en el empleo, los bajos salarios, el rápido y elevado endeudamiento familiar, entre otros factores hacen que los vecinos y las vecinas vivan en la “cuerda floja”. Quizá una falsa sensación de seguridad por la tenencia de empleo y vivienda pero todo cogido con hilos.

Los y las jóvenes del barrio

Aunque sabemos que cada joven es un caso único por su historia, estudios, experiencias y características personales, vamos a enumerar una serie de problemas de los que, en mayor o menor grado, participan casi todos ellos:

Las hemos agrupado en cuatro categorías...



En cuanto a la formación para el empleo.

En nuestros distritos un importante número de jóvenes abandonan prematuramente el sistema escolar. Otros lo finalizan con muy baja cualificación. La formación profesional de grado medio carece, entre los empleadores y las empleadoras, del necesario prestigio social. Prueba de ello, es la gran dificultad para el desarrollo de las prácticas en formación profesional tan necesarias.

La cosa se complica más, si cabe, cuando los jóvenes y las jóvenes provenientes de garantía social, buscan una segunda oportunidad en la Formación Profesional. Llegados aquí, se deben someter a una prueba de acceso. Prueba que, al basarse más en contenidos de la ESO que en la aptitud y capacitación para el oficio, resulta inadecuada.

Existen espléndidos recursos, de gran éxito, pero que son recursos aislados y carecen del reconocimiento y el apoyo oficial necesario. Es el caso de las casas de oficio, de las escuelas taller y de los programas de Garantía Social. A lo largo de bastantes años, han demostrado su enorme eficacia para recuperar a jóvenes provenientes del fracaso escolar, sin oficio y sin la suficiente empleabilidad.

Desgraciadamente, el sistema escolar y laboral no los reconoce, dignifica y apoya y tampoco les constituye en pasarelas eficaces de inserción laboral y acceso a otros estudios.

Carencia de empleabilidad suficiente

A la falta de suficiente o adecuada formación laboral se suma la carencia de otras competencias básicas que son importantes; no sólo para conseguir un empleo, sino también, para mantenerlo y en su caso ser capaz de conseguir otro en caso de pérdida.

Luis María López-Aranguren, aporta una reflexión interesante al afirmar que muchos se escandalizarían si afirmamos que para medir la eficacia de las medidas de apoyo al desempleado y desempleada, no es un indicador adecuado el tanto por ciento de inserción laboral (contratos realizados). El indicador más fiable será el que mida el grado de mejora de la empleabilidad de los desempleados y las desempleadas que han participado de esa acción.

Pensemos que la marcha de la economía es la que marca el aumento o disminución de la contratación del empleo en un país. Es objetivo de la acción de gobierno acercarse al pleno empleo. A la hora de medir la eficacia de la política económica, la variación de la tasa de empleo es un indicador importante. No lo es, en cambio, para medir la eficacia de las medidas de apoyo a los desempleados y las desempleadas, puesto que, aunque la formación, la información, la orientación y todas las demás medidas de apoyo hayan sido inmejorables, no se conseguirá un tanto por ciento aceptable de inserción laboral si la economía en su conjunto se halla en un ciclo de destrucción de empleo.

El objetivo de estas medidas no es la creación de empleo, es preparar al desempleado y la desempleada para que acceda al empleo sin problemas cuando este se crea. Un indicador idóneo para evaluar las medidas de apoyo al desempleado y desempleada será, entonces, la mejora en la empleabilidad.

De forma sencilla definimos la empleabilidad como la capacidad de una persona para competir y acceder a un empleo ofertado y permanecer en él o en otro similar. La empleabilidad, en contra de lo que normalmente se piensa, no se resume en formación profesional y experiencia laboral. Hay, también, otros factores que hacen a una persona más o menos empleable. En conjunto serían: La formación cultural (p.ej: fundamental para la inmigración) y la profesional; la

trayectoria y el objetivo profesional; el perfil técnico profesional; las competencias profesionales y personales; las habilidades y hábitos para el empleo; el ámbito social (p.ej: las redes sociales); el ámbito personal; y el ámbito familiar (p.ej: las personas dependientes).

Juzgaremos la eficacia de las medidas de apoyo según el grado de empleabilidad que ayuden a conseguir

A lo largo de estos últimos años hemos ido viendo como el empleador y la empleadora ha cambiado a la hora de definir el perfil del puesto de trabajo. Antes lo importante era la competencia técnica, ahora nos piden algo más. No sólo mano de obra, sino además, personas con capacidad y competencias humanas.

Difícil acceso a las redes formales e informales de empleo

Nuestros y nuestras jóvenes carecen de las habilidades necesarias para la búsqueda productiva de empleo. Esto les deja fuera de los circuitos y las redes de empleo formal. En ocasiones creemos poner a su disposición puentes de acceso al empleo, pero no nos funcionan, no damos con la clave para motivarlos y “engañarlos”, ponerles en movimiento.

Desorientación

Nos encontramos con un mundo laboral en permanente cambio, impulsado por los procesos de globalización y las tecnologías de información y conocimiento. En este contexto, nuestros jóvenes se muestran desconcertados, desanimados y desorientados. Buscan en la familia apoyos y orientación que no encuentran. En unos casos porque seguramente sus padres están tan desconcertados, desanimados y desorientados como ellos mismos, y en otros, simplemente no están o no quieren estar.

Frente a esta situación, ¿cuál es la oferta?

Si paseáis por las calles de los barrios de Villaverde y Usera, os sorprenderá encontraros con dotaciones escolares, deportivas, escuelas municipales de música y danza, parques, viviendas, zonas recientemente remodeladas o pendientes de remodelación, nuevos desarrollos urbanísticos, y buena accesibilidad a redes de comunicación vial, entre otras cosas. Hace pocos años la Comunidad de Madrid llevó a cabo el Plan de Inversiones para Villaverde y Usera. Con un importante despliegue de recursos para estos distritos. Pero los ladrillos y el cemento no son suficientes para dar vida y generar convivencia en los barrios.

Ciertamente todavía queda un camino por recorrer ya que no todos los barrios se han beneficiado en igual medida de estos apoyos.

De hecho existe una amplia, en ocasiones excesiva, oferta formativa, proveniente de la administración nacional, regional y local. Además se han puesto en marcha nuevos recursos, programas experimentales, programas para jóvenes, centros de mujer, etc...

El inconveniente es que estos recursos en muchas ocasiones no están coordinados, resultando poco eficaces y eficientes. Nos encontramos con que las acciones de orientación y seguimiento promovidas desde los servicios de empleo no están, en absoluto, coordinadas con las acciones formativas y con los dispositivos de mediación laboral; y las acciones formativas promovidas por las distintas administraciones (local, autonómica y central) no se coordinan entre sí aunque se dirijan a los mismos usuarios y usuarias. Tampoco se coordinan y complementan la Formación Profesional Reglada y la Ocupacional y la Permanente

Ante tal panorama, a un joven que lo necesite, le resulta poco menos que imposible diseñarse un Plan Personal de Empleo y Formación que contemple orientación, información, cursos de formación (reglada y ocupacional) prácticas y acceso al empleo. Los recursos existen pero no están articulados.

Modelo de centro integrado de formación y empleo propuesto por la Fundación Tomillo

Desde hace más de 20 años, la Fundación Tomillo, viene trabajando por el empleo de los y las jóvenes en el cinturón obrero de Madrid. El que cada uno de los jóvenes con los que trabajamos desarrolle todas sus capacidades y pueda disfrutar de una ciudadanía plena, es la utopía que nos anima. Coincidimos con la vieja aspiración democrática de la igualdad de oportunidades, utopía de nuestras sociedades. Pensamos que esto será posible si se produce una inserción laboral normalizada entre nuestros jóvenes. Para ello, resulta imprescindible dotarlos de formación y recursos que les permita desarrollar plenamente su empleabilidad y acceder a empleos de calidad.

Desde la Fundación Tomillo proponemos el CIFE como un nuevo instrumento más eficaz, basado en la **coordinación de los recursos en el ámbito de lo local**. Este Centro, constituyen, sobre todo, una **oferta idónea de segunda oportunidad** para todas aquellas personas que, habiendo abandonado el sistema educativo en su momento, desean formarse profesionalmente y alcanzar titulación oficial, también para aquellos que proviniendo del programa de Garantía Social desean acceder al ciclo medio de la F.P. o para aquellos otros que carecen de formación.

El auténtico valor de este Centro radica en que los recursos existentes se ordenan y se ponen a disposición de cada joven para que, con el tutor-orientador o la tutora-orientadora, diseñe su itinerario de inserción sociolaboral y pueda recibir formación de calidad que le permita el acceso al empleo. Todo ello con el apoyo de tutoría personalizada durante todo el proceso.

Pensamos que este Centro debe ser centro de proximidad, asentado en la localidad y dando respuesta a la problemática de los jóvenes de la zona.

Para ello coordinamos recursos básicos dependientes de las administraciones (Central, autonómica y municipal), del tejido social y del sector empresarial. La propuesta supone un gran esfuerzo de negociación a muchas bandas para coordinar programas y recursos desde el territorio.

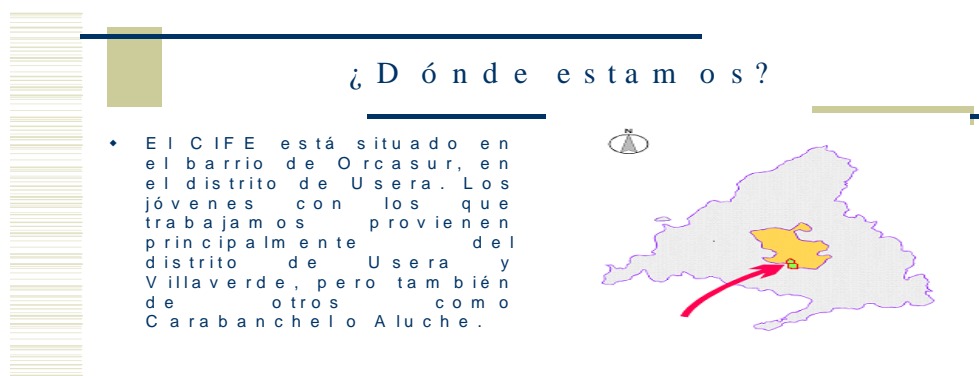
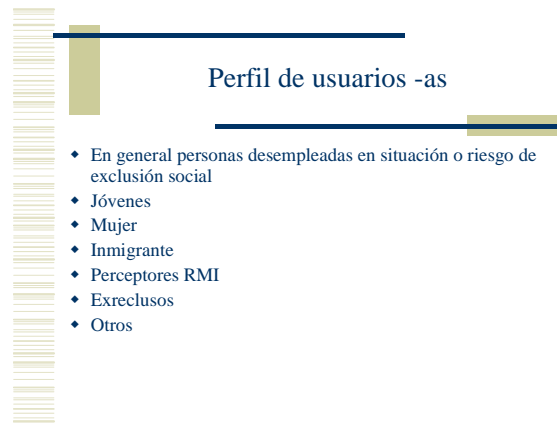


Gráfico nº 4.- Situación del CIFE

La población que acude al Centro se corresponde con el siguiente perfil:

**En general personas desempleadas
jóvenes de ambos sexos (16 a 30 años)
Mujeres
Inmigrantes
Preceptores de RMI
Expresidarios**



Nuestro Centro aspira a ofertar de manera coordinada los siguientes recursos y servicios:

2.1.-Información y orientación personalizada

2.2.-Formación Profesional Ocupacional, reglada y Permanente.

2.3.-Servicio de prácticas y acceso al empleo.

2.4.-Servicios complementarios y culturales.

2.5. Labor de investigación, publicación y divulgación.

Información y orientación personalizada

En cuanto a la orientación, el objetivo es que cada joven vaya descubriendo sus posibilidades y deseos, sea capaz de diseñar su itinerario de inserción sociolaboral y se haga paulatinamente protagonista del mismo. Para ello, es imprescindible la figura del tutor o tutora personal que acompaña al joven desde el principio hasta que logra su autonomía y se inserta laboralmente.

Es importante que, en estos Centros, el flujo de información esté vivo y al alcance de los y las jóvenes cuando se precise. Cursos de formación, oposiciones, campos de trabajo, intercambios, prácticas y empleo, etc. y todo ello tanto en el ámbito local como en el regional, estatal o europeo.

Recursos existentes en información y orientación personalizada:

- Prestamos la tutoría personalizada a lo largo de todo el proceso a todas las personas que comienzan cualquier acción con nosotros. Diseñamos, también, el itinerario personal para la mejora de la empleabilidad y la inserción sociolaboral y las acciones para su desarrollo y seguimiento.

Consideramos dos tipos de intervención:

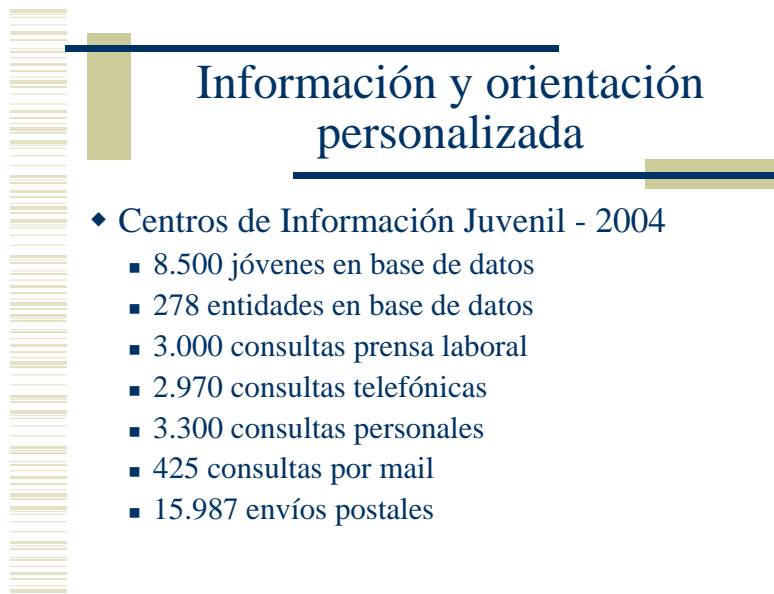
- Las acciones de orientación de “baja intensidad” con personas de empleabilidad baja-media y,
- Las acciones de “alta intensidad” con personas de empleabilidad muy baja-baja.

- También contamos con dos potentes Centros de Información Juvenil pertenecientes a las redes regional, nacional y europea de Centros de Información Juvenil. Además de las funciones propias de información, asumen otras como son: visita a centros escolares, colaboración con entidades sociales, dinamización de grupos de jóvenes, desarrollo de actividades culturales y de ocio y tiempo libre.

Dentro de estos Centros se viene desarrollando desde hace años un importante programa de Inclusión Digital. La Encuesta General de Medios nos informa que el despliegue de las tecnologías de información y conocimiento no han llegado plenamente a nuestros barrios. Creemos que los vecinos y vecinas de nuestros barrios deben tener acceso al conocimiento y uso de esta tecnología, no sólo porque tienen el derecho, sino también porque de no hacerlo se levantaría otra valla para el acceso al empleo.

Son interesantes los seminarios Salta a la Red, dirigidos a amas de casa.

Algunos datos de la actividad de los Centros de Información Juvenil



Estas acciones se pueden llevar a cabo trenzando diversos recursos en colaboración de entidades públicas y privadas.

Gracias a estos programas además de la necesaria acción orientadora y el trabajo en itinerarios personalizados, los jóvenes disponen de otros recursos como son formación y becas.

Formación profesional ocupacional, reglada y permanente

El Centro se constituye como oferta de Formación Permanente para la población de la zona de influencia. Intentamos que cada persona, cuando lo necesite, pueda realizar su plan de formación profesional contando con los siguientes recursos formativos:

- Formación ocupacional
- Programas de garantía social
- Formación Profesional reglada: ciclo medio.
- Formación y certificación del sector privado
- Formación básica y de acceso a la FP ciclo medio.

Para desarrollar estas acciones contamos con la colaboración de entidades públicas y privadas que nos han reconocido como entidad colaboradora.

- Centro Colaborador del Servicio Regional de Empleo
- Centro de Formación Profesional y Garantía Social
- Centro Colaborador de la Dirección General de Fomento de la Economía Social
- Centro Colaborador Microsoft
- Academia Local CISCO

No todos los y las jóvenes van a necesitar un itinerario formativo completo. Algunos realizarán sólo acciones formativas puntuales.

Un ejemplo de itinerario completo podría ser: el alumno o la alumna realiza primero formación básica (Garantía social ó curso básico de formación ocupacional). Después pasa a Formación Profesional reglada de grado medio. Luego puede hacer formación especializada (cursos de especialización de Formación Ocupacional o de certificación de la empresa privada). Por último, Formación

permanente (a lo largo de su vida laboral). La mayoría de las personas, con empleabilidad media-baja, se insertan laboralmente después de una o dos acciones formativas, con una duración media entre 4 meses y 1 año.

Acciones de formación profesional, ocupacional, reglada y permanente en 2.004

Acción	Tipo de acción	Indicador (número de alumnos)
Formación ocupacional	24 cursos Plan FIP. Administración e informática 10 Cursos temática diversa. 32 seminarios de alfabetización digital 15 cursos de conciliación	916
Garantía Social	2 Cursos de auxiliar de oficina 2 Cursos de operarios montadores de equipos informáticos.	60
Formación Profesional Reglada	2 Cursos de grado medio de administración y finanzas 1 Curso de grado medio de explotación de sistemas informáticos	45
Formación y certificación sector privado	1 Curso de Certificación mixta Cisco Microsoft 2 Cursos de Certificación Microsoft 1 Curso de Certificaciones Microsoft en IRÚN	69
	92 Cursos	1.090

Tabla nº 8.- Acciones de formación profesional, ocupacional, reglada y permanente en 2.004

En los siguientes cuadros, a modo de ejemplo y esquemáticamente, dibujamos cuál podría ser un itinerario de trabajo.

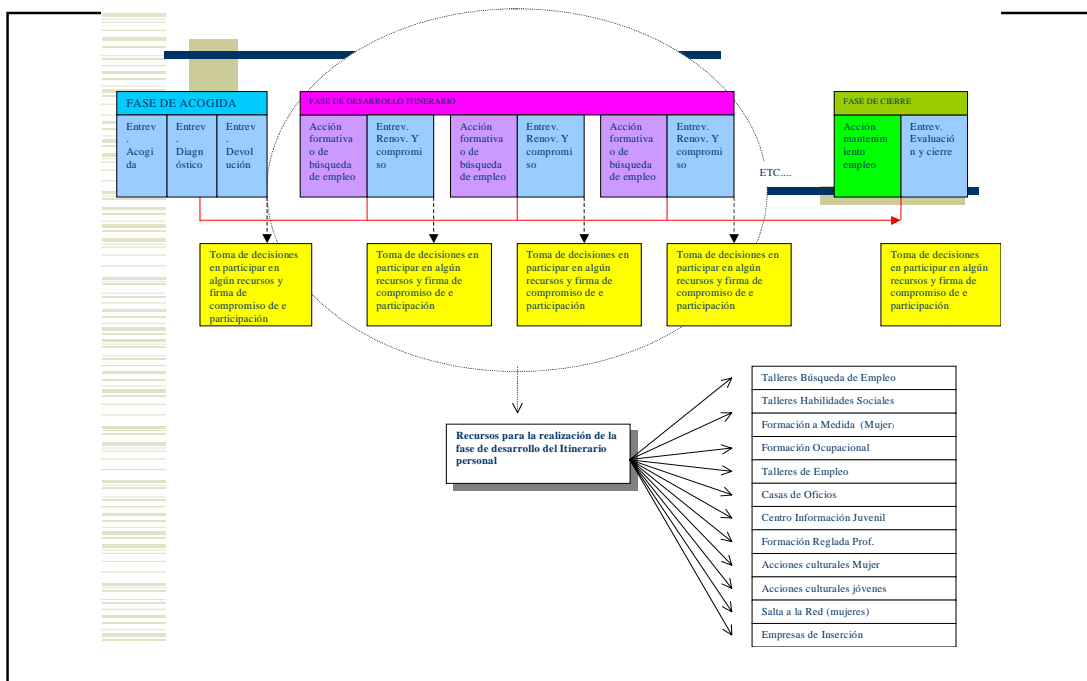
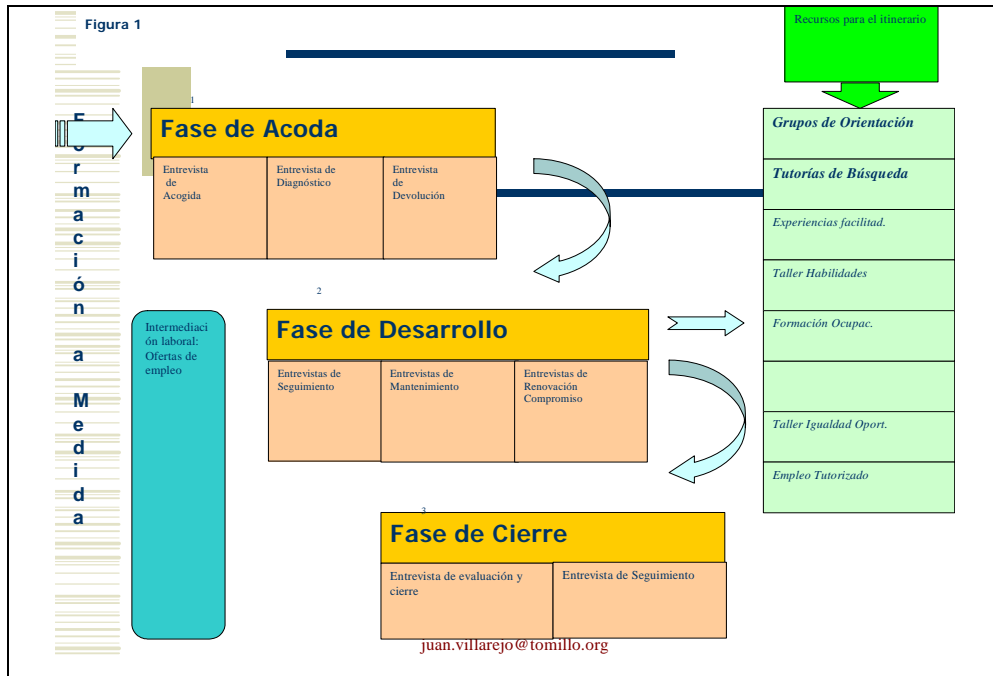


Gráfico nº 5 y 6.- Itinerario de Trabajo

Servicio de prácticas y acceso al empleo.

Las prácticas en empresas son una de las colaboraciones que inexcusablemente debemos buscar de manera organizada y coordinada con la empresa privada. Hasta la fecha, uno de los puntos débiles de la F.P. reglada es éste de las prácticas en centros de trabajo. No es de recibo la situación actual en la que el responsable de las prácticas "limosnea" puerta a puerta prácticas para los alumnos y las alumnas. Las empresas privadas son las principales interesadas en tener a su disposición mano de obra cualificada. ¿Cuántas empresas españolas subsistirían en un país del tercer mundo que no pudiese contar con trabajadores y trabajadoras con la cualificación de los nuestros? ¿No va siendo hora de que las Cámaras de Comercio y las Asociaciones empresariales correspondan con la generosidad de esta Sociedad, que les pone a su disposición gente preparada sin cobrarles nada?.

Los sistemas de prácticas en centros de trabajo que existen en la actualidad para nuestros jóvenes son los del plan FIP del Servicio Regional de Empleo de la Comunidad de Madrid, los de la FP y los de Garantía Social de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid. Todos ellos deberían ser más sencillos para la empresa. Los empresarios y empresarias nos dicen que la interesante oferta de prácticas que podrían realizar en las PYMES no se puede hacer efectiva pues las empresas tendrían que liberar

durante muchas horas de su trabajo a trabajadores de su empresa para tareas de tutoría y burocracia.

En algunas de las acciones formativas ofertadas no habrá necesidad de prácticas en empresas, pero en otras son fundamentales. Nuestro modelo de CIFE ve necesaria la colaboración activa de las empresas del sector a tres niveles: Prácticas, recursos y financiación.

El acceso al empleo es uno de los principales objetivos del CIFE, pues es una condición necesaria para evitar la exclusión social y para acceder a la ciudadanía, objetivos básicos del CIFE

A lo largo de estos años, hemos ido desarrollando cuatro recursos para el empleo:

2.3.1. Servicio de Salidas Profesionales

2.3.2. Programa Integral de Promoción del Emprendimiento

2.3.3. La búsqueda activa de empleo

2.3.4 Las empresas de inserción

2.3.1. Servicio de Salidas Profesionales

Se puso en marcha hace 16 años para favorecer la colocación de nuestros alumnos y alumnas. No es el único sistema de empleo que tenemos, pero supone una herramienta importante por el contacto permanente con las empresas, que nos informan puntualmente de las nuevas necesidades laborales del mercado de empleo. También supone un sistema inestimable de acceso al empleo para un tipo de alumnos y alumnas con dificultades personales en la búsqueda activa de empleo.

Las prácticas en centro de trabajo es una oferta creciente que desde hace años hemos incorporado, de manera voluntaria en los cursos en los que son necesarias. Como resultado de la intermediación realizada en el 2004, 53 alumnos han realizado ya sus prácticas en centro de trabajo. En la actualidad 30 empresas colaboran con nosotros. Durante el año 2004 se han cubierto 127 puestos de trabajo, sobre un total de 610 ofertas gestionadas. Se ha contactado con 1.406 empresas y se han enviado 1.400 CV

El Servicios de Salidas Profesionales únicamente gestiona ofertas de empleo para personas que hayan participado en alguna acción formativa que se desarrolle dentro del Centro y que hayan entregado su C.V. al Servicio.

Existe otro 35% de personas que encuentran empleo como consecuencia de sin la participación directa del Servicio como consecuencia de su mejora en empleabilidad.

2.3.2. Programa Integral de Promoción del Emprendimiento

Aunque en nuestros barrios es una opción minoritaria, resulta muy interesante desarrollar la posibilidad de que las personas creen su propia actividad-empresa.

Respecto al autoempleo, el CIFE ha desarrollado en el 2004 un departamento de autoempleo especializado en el apoyo a emprendedoras con proyectos sencillos, que pretenden crear su propia actividad. Este departamento tiene el objetivo de desarrollar recursos y metodologías para realizar el ciclo desde la detección y preparación del emprendedor o la emprendedora hasta la consolidación de la empresa.

Dentro de este programa se vienen desarrollando las siguientes actividades:

- Acciones de asesoramiento personalizado.
- Acciones de acompañamiento y gerencia asistida
- Microcréditos
- Talleres de formación
- Seminarios
- Además hemos iniciado el diseño de metodología y recursos individuales y grupales para la detección y formación de posibles emprendedoras
- Estamos diseñando y realizado acompañamientos para la creación, puesta en marcha y consolidación del negocio.

Nos vamos especializando, sobre todo, en el autoempleo de mujeres inmigrantes que buscan pequeñas actividades de supervivencia. Durante el año 2004 han sido atendidas 430 personas y se han puesto en marcha 20 iniciativas empresariales.

2.3.3. La búsqueda activa de empleo

La búsqueda activa de empleo es la que desarrolla cada joven con el apoyo del tutor o la tutora, con la preparación técnica para realizarla y con los medios que nuestro servicio de empleo pone a su disposición. Es clave que cada persona consiga plena autonomía en la gestión de su carrera profesional y el dominio de la búsqueda de empleo es imprescindible para lograrlo.

Es la herramienta más importante en cuanto a colocaciones. Contamos con los apoyos de nuestro servicio de empleo: tutoría individualizada, módulos de búsqueda activa de empleo, oferta por Internet y en nuestra página WEB sieres.org, y oferta diaria actualizada en nuestro Centro de toda la oferta de empleo de la prensa nacional y prensa especializada. Gracias a todo ello, los y las jóvenes se hacen responsables de su colocación y aprenden a desenvolverse con seguridad y confianza en el mercado de trabajo. Es una habilidad adquirida para siempre. La media de colocaciones de nuestros y nuestras alumnos y alumnas ha mejorado extraordinariamente gracias a este programa llegando en el 2004 al 65%.

Sobre esta cifra habría que hacer una corrección que mejoraría los resultados notablemente. No todos los cursos preparan directamente para el empleo. Esto se explica porque, al trabajar por itinerarios, sobre todo con los alumnos y alumnas de garantía y con las mujeres paradas de larga duración, realizamos cursos básicos iniciales que no buscan colocación. Los alumnos y las alumnas buscarán empleo al acabar su siguiente o siguientes cursos.

Sieres.org (www.sieres.org) es una página propia de los orientadores y las orientadoras y técnicos y técnicas en inserción sociolaboral, que persigue la divulgación y la investigación en esta área. Cuenta con un gestor de conocimiento con cinco paneles temáticos y cinco foros abiertos, en los que se investiga sobre temas relevantes de la profesión. También cuenta con una biblioteca con interesante fondo documental de libre acceso y con un novedoso y potente metabuscador de empleo.

<p style="text-align: center;">www.sieres.org</p> <ul style="list-style-type: none">♦ Paneles temáticos<ul style="list-style-type: none">■ Jóvenes: peculiaridades en los procesos de orientación e inserción■ La inserción con personas inmigrantes■ Mujeres: orientación e inserción socio laboral■ Retos y oportunidades de los nuevos yacimientos de empleo■ La intermediación laboral: bolsas de trabajo, relación con la empresa■ Gestión del conocimiento en red	<p style="text-align: center;">www.sieres.org</p> <ul style="list-style-type: none">♦ Foros abiertos<ul style="list-style-type: none">■ Orientación VS 2007: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades■ Recursos y herramientas de orientación e inserción■ El perfil del insertor-a laboral■ Los cambios en el concepto de trabajo-empleo y las consecuencias en la inserción laboral■ La psicología del desempleo■ ¿quién sabe?
---	---



Gráfico nº 7.- Portal web



Gráfico nº 8.- Orientadores

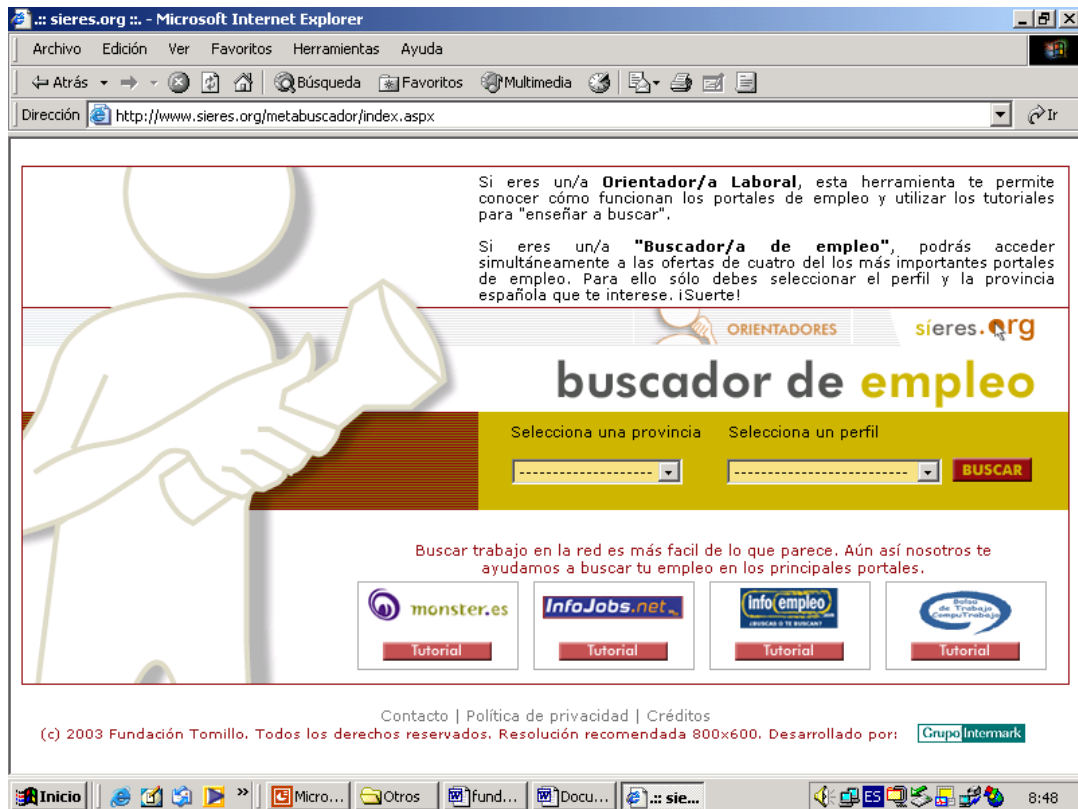


Gráfico nº 9.- Buscador de empleo

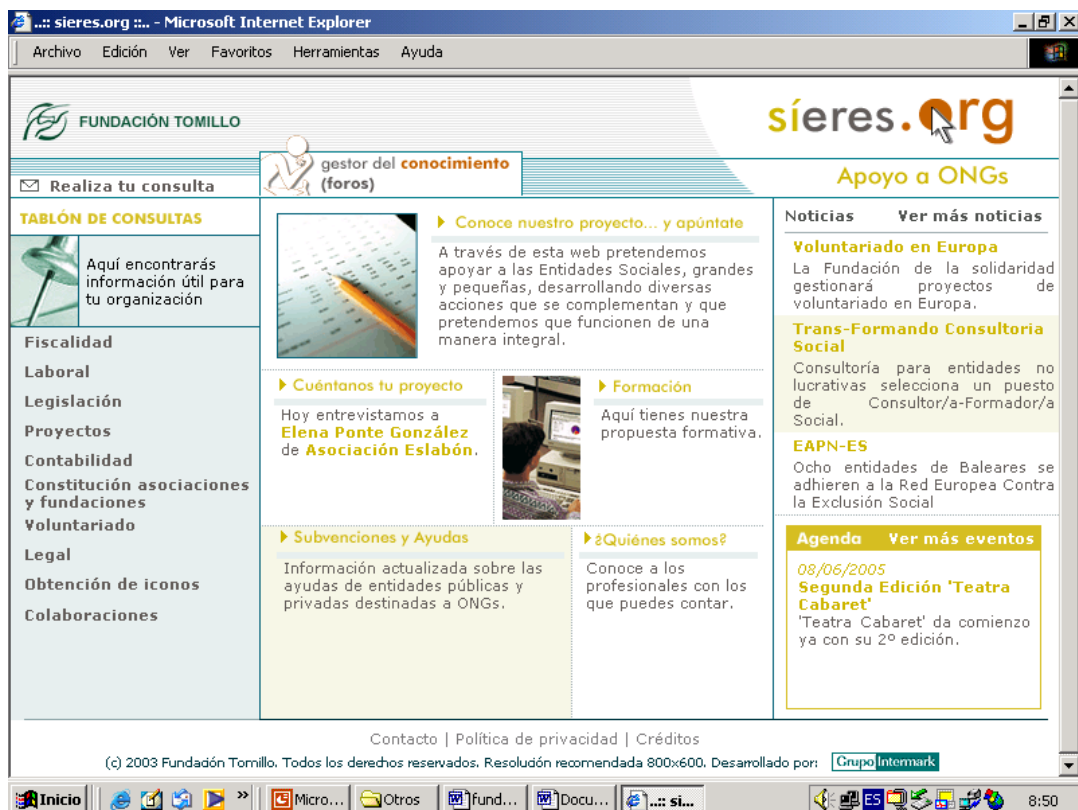


Gráfico nº 10.- Fundación Tomillo

Las cifras significativas de la actividad durante el 2004 son: 198.144 visitas al gestor de conocimiento se han transferido 20,60 GB y se han realizado 4,832.084 accesos a la página.

Durante el año 2.004, 192.310 usuarios han visitado nuestro metabuscador de empleo. Es un producto novedoso, abierto al público sin restricción de acceso, técnicamente complicado y del que, modestamente, podemos afirmar que es un “google de empleo” español. Se trata de un buscador de manejo sencillísimo para parados y para apoyar la labor de preparación de búsqueda activa que realizan los orientadores sociolaborales

Servicios culturales y complementarios

Para los y las jóvenes en general, y más en particular, para los y las que se encuentran en situación de mayor dificultad, el acceso al mundo profesional y a la autonomía personal pasa cada vez más por el desarrollo cultural mínimo exigido en la sociedad actual. Por ello venimos desarrollando, entre otras, las siguientes actividades

- Intercambio con Europa
- Preparación el examen por libre de ESO y de Grado Medio de FP
- Dinamización de acciones con mujer.

- Contamos con una estructura consolidada de participación democrática de los alumnos y las alumnas de Garantía Social y de FP.
- Programa Tiempo Joven. Es un programa de ocio y tiempo libre para la integración entre los jóvenes y las jóvenes hijos e hijas de inmigrantes y autóctonos. Es una novedosa metodología de intervención basada en la participación activa y democrática.

Gracias a este programa, contamos con una estructura de participación democrática de los y las jóvenes de la zona en el ocio y tiempo libre. Existe, para los años 2005-2006 una estrategia para que esa estructura de participación se consolide y se abra a todos los representantes de grupos de jóvenes de centros de enseñanza, de formación ocupacional, de ocio y de clubes de todo tipo.

El programa consta de 12 talleres-proyecto agrupado en 9 subprogramas, en los que participan más de 200 jóvenes del barrio. 500 participan en las actividades intercentros y más de 2.000 se benefician de los puntos de información que el programa instala en cada centro educativo.

También gracias a este programa se ha consolidado la Plataforma por la Educación de Orcasur que agrupa a todos los centros educativos públicos y privados, a la red IRIS, a la parroquia, a la asociación de vecinos, al centro de

día Virgen de África, a la Fundación Tomillo, a la policía municipal de proximidad y otros.

Labor de investigación, publicación y divulgación.

Nuestra forma de trabajo contempla que cada departamento y cada proyecto en particular se conforma con un equipo de acción formación investigación. Todas las semanas, en el tiempo marcado para ello, los equipos dedican un tiempo a la formación, a la coordinación y a la mejora de la metodología y de los instrumentos de intervención. Fruto de este trabajo, nuestros profesionales son de los mejores preparados, producen nuevos y valiosos materiales, alguno de los cuales se publican y difunden, y se imparten seminarios y conferencias para la formación de otros profesionales.

Investigaciones en marcha:

- En el departamento de orientación hay abiertas tres investigaciones: la de la página “sieres.org”, la investigación del equipo de OPEA y la del equipo Aurora.
- En el departamento de autoempleo investigan sobre el ciclo integrado de acompañamiento a las emprendedoras.
- En el departamento de Garantía Social y FP. del área de Formación se investiga sobre metodología

de intervención y organización, participación escolar y recursos educativos.

- Para evaluar el proyecto “Tiempo joven”, la Facultad de Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid está realizando una investigación evaluación durante 2004-2005.
- Parte del equipo de dirección del aula está realizando una investigación sobre filosofía básica de los programas de inserción sociolaboral que se espera concluir y publicar en 2005.

Síndrome de Down, asociacionismo y medios de comunicación

Gerardo Hernández Rodríguez, Profesor Titular de Sociología. Universidad de A Coruña, y Ana Martínez Vázquez, Socióloga. Investigadora y asesora sociológica en las Asociaciones de Síndrome de Down.

El síndrome de Down en el contexto social.

En el desarrollo del tema que abordamos a continuación no se pretende ofrecer grandes claves sino, por el contrario, crear una base sobre la que se pueda reflexionar y debatir acerca de las características y grados en los que un colectivo concreto de la sociedad, las personas con síndrome de Down, están incluidas en su contexto social, económico, laboral, entre otros. Más en concreto, lo que pretendemos es reflexionar sobre el papel que desempeñan distintos agentes sociales en la dirección y grado de exclusión social en la que se encuentran estos individuos.

Cuando se hace referencia a estas personas con frecuencia se emplean indistintamente las expresiones deficiencia, discapacidad o minusvalía. Como medida previa dejemos, pues, claro desde la perspectiva de la salud el significado de cada una de ellas:

Deficiencia: Toda pérdida o anomalía de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica.

Discapacidad: Toda restricción o ausencia debida a una deficiencia de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano.

Minusvalía: Situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o discapacidad que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso en función de la edad, el sexo, factores sociales o culturales.

A lo largo de estas jornadas se ha hablado de distintos factores, edad y sexo entre otros, que, en nuestra sociedad, hace que las personas que lo posean se encuentren en situaciones reales o potenciales de exclusión social. En estos casos parece claro como ambos grupos de variables (biológicas y sociales) interfieren, y la influencia de cada uno de ellos. Sin embargo, cuando hablamos de una deficiencia mental como es el Síndrome de Down, nos encontramos ante diferentes situaciones que en muchos casos podrían considerarse como excluyentes pero que, en la realidad, aparecen como mensajes que conviven e incluso son complementarios. Entre ellos podemos destacar los siguientes:

- Al hablar de síndrome de Down, los factores biológicos adquieren una gran primacía sobre los sociales, es decir, la deficiencia aparece como una característica determinante, natural, incluso difícilmente modificable lo que

condiciona la posibilidad de desarrollo de las personas con dicha deficiencia.

Estas situaciones las podemos ver en expresiones cotidianas: "... No le digas nada, no ves que el pobre no da más de sí...", " El niño (cuando tiene 30 años)". Igualmente, lo constatamos, en las etiquetas utilizadas para definir a esta población: subnormal, tonto, mongólico, etc.

- Paralelamente a la anterior situación, dentro de las filosofías más actuales, se reconoce la mutua incidencia de factores biológicos y sociales en el síndrome de Down. Se desarrolla toda una serie de imágenes de la propia deficiencia, estableciendo una única imagen de sus características, condiciones y capacidades a lo largo de las distintas etapas que conforma su ciclo vital.

En el caso de la primera situación es ineludible la base genético-biológica que tiene la deficiencia mental de las personas con síndrome de Down. Tienen un cromosoma más en el par 21 que provoca, entre otras cosas, una deficiencia mental (coeficiente intelectual por debajo de la media). Pero la existencia de esta base genética es un factor que incide pero no determina. Si que se convierte en determinante en el momento en el que, basándose en la existencia de un estándar intelectual por debajo de la media, se le niegan o limitan las capacidades, desarrollos y posibilidades que poseen estas personas. Se trata pues de un síndrome también social, ya que el desarrollo o "retraso"

de dichas personas dependerá de las exigencias o posibilidades que ofrezca la propia sociedad. Si bien todo se complica en una sociedad donde sus valores máximos son la inteligencia (medido a través de numerosos test, y pruebas académicos), belleza (basada en la delgadez y la juventud), y la capacidad de triunfo, entre otras cosas. Se podría decir que el ideal es un individuo con una cabeza de Einstein dentro de un cuerpo “Danone”. En suma, toda una serie de características no presentes en las personas con Síndrome de Down.

Pero, ¿es que acaso toda persona “no- Down” llega hasta dicho ideal? O, ¿es que con estos individuos también practicamos cierto “racismo intelectual”?

Paralelamente a estas visiones y construcciones, existe otro grupo en el que los factores biológicos influyen e interaccionan con otros factores sociales, siendo la interacción de los mismos la que dirige el desarrollo de las personas con dicho síndrome, de igual manera que sucede con el resto de las personas “no- Down”. Sin embargo, ¿hasta que punto estas construcciones y nuevas imágenes de las personas con síndrome de Down suponen un cambio respecto a visiones más biologicistas?

En nuestra sociedad, instituciones tradicionales como la familia, escuela, entre otras, siguen teniendo un papel central y básico para la socialización de todo individuo. No obstante, a diferencia de lo que sucedía en otras épocas, se

han ido incorporando otra serie de agentes sociales que, sin negar la importancia de los roles y funciones de dichas instituciones, se han convertido en agentes socializadores que colaboran en las funciones de las instituciones más tradicionales.

En este sentido nos encontramos entre agentes sociales como los medios de comunicación. Poseen tanto una visión constructiva como reproductora de la realidad social y por tanto, de sus valores. En el caso concreto de la televisión estas funciones se ven potenciales por su difusión y la extensión, llegando a gran número de receptores, como la combinación de los soportes utilizados (palabra e imagen), lo que facilita y potencia la asimilación de sus mensajes. Por un lado, se dirige hacia la totalidad de la sociedad, no a colectivos concretos, y por otro las imágenes corroboran y hacen más “fiable” y sostenible la información que a través de otros medios de van realizando. Todo ello va favoreciendo la construcción de determinadas características, desde sus características fenotípicas, hasta las capacidades y desarrollos de dichas personas. Con ello no estamos afirmando que sea este agente el único en crear esta imagen, sino que interactúa con las imágenes ya existentes en torno a este síndrome, con un peso específico.

Realizando una observación general a los contenidos de este medio de comunicación podemos ver como, en los últimos años, cada vez se introducen más mensajes en los

que se hace eco de la defensa y eliminación de determinadas situaciones generadoras de exclusión social. Entre ellas se encuentra el Síndrome de Down como representante de deficiencia mental, siguiendo esa última línea que comentamos menos biologicista. De esta manera nos podemos encontrar con entrevistas a personas con Síndrome de Down y a sus familias, reportajes sobre su realidad, jornadas en pro de la deficiencia, que tienen un objetivo principalmente informativo (aclarando las características de esa deficiencia, puntos de contacto, etc.), pero también creando una imagen sobre dicho síndrome.

Pero, ¿qué imagen de las personas con Síndrome de Down nos están realmente reflejando a través de todos esos mensajes?, ¿hasta que punto podemos hablar de la influencia de este medio en la realidad de esta deficiencia?, y si existe una influencia, ¿cómo afecta a la hora de facilitar o dificultar su inclusión social?

A través de dichos programas podríamos decir que se ha dado un gran paso ya que se muestra la existencia de una diversidad, se describen los cambios y mejoras en el desarrollo personal de estos individuos con ayudas y programas específicos. Pero, ¿estos mensajes posibilitan que realmente se acepte esta diversidad como tal e integrar a las personas con dicho síndrome como tales o más bien sólo reconocer una realidad.?

Profundizando en dichos contenidos, podríamos componer la siguiente descripción de una persona con síndrome de Down; persona que se defiende perfectamente en cualquier situación, independiente, poseedor de una diplomatura y con un trabajo. Es decir, la descripción de la mayor parte de las personas “no- Down”.

Entonces, ¿se acepta y reconoce a estas personas o realmente su inclusión en la sociedad provienen de “convertirles” en una persona “no-Down”?

Esta “reconstrucción” de la imagen de las personas con síndrome de Down tiene graves implicaciones. Por una parte, genera toda una serie de creencias y visiones de las personas con síndrome de Down que incide tanto en su desarrollo como interacción con el resto. No todas las personas “no-Down” tienen carreras, ni las mismas habilidades para desenvolverse en su contexto más inmediato, como tampoco lo tienen las personas con dicho síndrome. Sin embargo, la imagen que se está ofreciendo es muy distinta. ¿qué sucede entonces con las personas con Síndrome de Down con una formación básica?

- A este respecto, son fundamentales el tratamiento desde los medios de comunicación social y las condiciones y metodología seguida en los centros de educación especial y en la integración de los menores con síndrome de Down, pues la frustración motivada por la falta de éxito en el logro de sus aspiraciones, dentro de los límites y las posibilidades

del menor deficiente escolarizado y el no ser adecuadamente estimulado por el centro educativo produce en él una imagen negativa de sí mismo, falta o pérdida de autoestima y una valoración baja de sus posibilidades individuales lo que perjudica su desarrollo posterior. En cualquier caso, la mejor herencia que la sociedad y las familias pueden dejar a los afectados por el síndrome de Down para desenvolverse en la vida lo mejor posible son los conocimientos que le hayan aportado, o la preparación para adquirirlos, para que así se puedan equiparar a los que nacieron sin esta deficiencia.

Estas expectativas y valores no se depositan en el vacío, sino que generan una imagen, un estereotipo y expectativas respecto a estas personas. Todo ello incide en sus relaciones interpersonales, como relaciones con su entorno más próximo como es su familia. Entonces, ¿podemos hablar realmente de un cambio en la aceptación de las personas con diversidad intelectual?.

Ante cuanto antecede y en relación con la imagen que de los afectados por el síndrome de Down, juegan un papel de suma importancia las Asociaciones de y ONGs, para evitar o reducir al máximo su exclusión social y que, generalmente, están promovidas por grupos de padres de afectados por esta deficiencia, interesados en el fomento, divulgación y realización de cuantas actividades contribuyan a la mejora de la calidad de vida de las personas con

síndrome de Down y procuren su plena integración familiar, social, educativa y laboral..

Por ello vamos a fijar nuestra atención en la naturaleza y el papel de estas instituciones y en su relación con los medios de comunicación social, en prevención y, en su caso, erradicación de prejuicios, estereotipos e imágenes distorsionadas que dichos medios puedan ofrecer y que, con una percepción sesgada, errónea o intencionada conduzcan indefectiblemente a la exclusión social de las personas con síndrome de Down.

Naturaleza de las asociaciones de Síndrome de Down

Las Asociaciones de Síndrome de Down, como las demás entidades de esta naturaleza y en tanto en cuanto prestadoras de servicios sociales, comparten en buena medida las características de las instituciones sin ánimo de lucro, existiendo un matiz diferenciador entre unas y otras, ya que mientras que en aquéllas, como por ejemplo Cáritas o Cruz Roja, la actividad solidaria se dirige a un entorno social externo a la entidad, en el caso de las asociaciones y aun cuando también puedan tener en alguna medida esta proyección externa, su razón de ser es la prestación de servicios o apoyos diversos a sus propios miembros o asociados, y al entorno más próximo definido por las personas que comparten unas características o circunstancias similares.

El día 24 de septiembre del año 2004, Federico Mayor Zaragoza, en el discurso que pronunció al recibir la medalla de oro de la Universidad Autónoma de Madrid, con motivo de haber pasado a la situación de emérito, dejó dicho que “nos duele el silencio de los silenciados, pero más nos duele el silencio de los silenciosos, de los que pudiendo hablar no lo hacen”. Las Asociaciones de Síndrome de Down son, en sentido estricto, grupos de presión, entendiendo por tales, como lo hace Schwartzemberg, “las organizaciones constituidas para la defensa de sus intereses que ejercen una presión sobre los poderes públicos con el fin de obtener decisiones conformes a aquellos intereses”. Y en este sentido estas asociaciones han de ejercer como tales grupos de presión, han de ser la voz de los silenciosos.

La labor de las Asociaciones de Síndrome de Down va dirigida a dos grupos de personas: a los propios afectados y a sus familiares. Sin embargo, el impacto que pueda causar en unos o en otros el tratamiento que a los temas relacionados con los mismos se dé por parte de los medios de comunicación, es muy diferente, puesto que mientras de entre los primeros, en los casos de deficiencia muy severa no perciben o no pueden manifestar de forma adecuada la sensación o los sentimientos que en ellos despierte la forma de enfocar una información o una noticia, en los familiares esta percepción sí es patente y les afecta no sólo por ellos mismos, sino también por aquellos

parientes gravemente afectados que no pueden expresarse o lo hacen condicionados por el síndrome que les afecta. Además hay que tener en cuenta que la existencia de un coeficiente intelectual por debajo de la media no niega sus sentimientos y que como el resto de personas “no-Down”, tengan sus intereses, ideales, expectativas y percepciones de lo que ocurre a su alrededor.

Como señalaban hace ya algunos años González Botella y González García, “cuando nace un deficiente, la familia se encuentra frente a una serie de problemas de todo tipo, tanto en lo emocional como en lo económico y laboral. Necesitan ser ayudados, en primer lugar, a comprender el problema en sus justos términos y, en segundo lugar, a resolverlo. Los servicios oficiales deben estar organizados de tal manera que las cosas no se resuelvan mediante actos de buena voluntad, de amistad, que tengan que ser implorados por los familiares o por personas caritativas, sino que han de establecer un sistema que funcione correctamente desde el mismo momento en que se produce el diagnóstico, que, naturalmente, debe ser lo más precoz posible”(González Botella, S. y González García, A.: *La prevención de la subnormalidad mental*. Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid 1982, pp. 137.)

Estas palabras conservan hoy toda su vigencia. Y en este empeño es en el que están las Asociaciones de

Síndrome de Down, en de alcanzar estos objetivos para las personas afectadas y para sus familias.

Por qué constituirse en una asociación.

- Para no quedarse solos. Hablar de los problemas, compartirllos con personas que sufren o han sufrido esta experiencia es una adecuada terapia.
- Para encontrar apoyo, ayuda y soluciones.
- Para intercambiar experiencias que puedan mejorar la calidad de vida del familiar afectado y la suya propia.
- Para evitar la exclusión social de las personas afectadas por el síndrome de Down.
- Para elaborar soluciones colectivas y locales para los afectados y sus familias.
- Entre los objetivos de las Asociaciones de Síndrome de Down cabe destacar los siguientes:
- Informar y asesorar a las familias de los afectados en cuestiones médicas, psicológicas, legales, económicas, laborales, ocupacionales o de asistencia social, facilitando a los padres servicios de apoyo, orientación e información.
- Formar a las familias sobre los cuidados en casa.
- Promocionar la necesidad de un diagnóstico correcto.

- Trabajar por la plena integración familiar, social, escolar y laboral.
- Mejorar la calidad de vida de los afectados y los familiares.
- Velar por sus derechos sociales, legales y económicos.
- Ayudar a las familias a soportar el impacto psicológico que supone la deficiencia.
- Orientar hacia una atención integral del afectado.
- Realizar tareas de divulgación social de este síndrome, informando y sensibilizando a la sociedad y a las instituciones políticas, administrativas, sanitarias y sociales sobre la problemática que comporta esta deficiencia y la carga que supone cuidar al afectado.
- Estimular y fomentar la investigación científica de todos los aspectos de la deficiencia, colaborando con otras asociaciones.
- Promover la creación de servicios que contribuyan al cuidado y desarrollo de las personas con síndrome de Down.
- Promover la creación, en caso necesario, de los servicios que faciliten la educación y actividad laboral.
- Formar a los voluntarios.

- Promover y conseguir financiación para actividades y publicaciones orientadas a la formación de familiares y profesionales implicados.
- Colaborar e intercambiar información, experiencias y servicios entre las distintas asociaciones y entidades.
- Representar ante la Administración y otras instituciones los intereses de los afectados y sus familias.
- Conseguir el apoyo de la Administración, de las organizaciones filantrópicas, de los medios de comunicación y de las personas en general para subsanar las carencias actuales.

Actuaciones de las asociaciones.

Para alcanzar estos objetivos, las asociaciones llevan a cabo una serie de actividades y actuaciones que podrían ser resumidas en el detalle que sigue:

- Línea telefónica de información y ayuda.
- Formación e información sobre el síndrome de Down.
- Integración laboral de los afectados por el síndrome de Down.
- Instrumentos de información: Boletines, libros, etc.
- Grupos de terapia de familiares.

- Contacto con las otras familias en el marco de charlas de información, cursos de formación para los familiares o cuidadores que mantienen un contacto más próximo con la persona afectada.
- Apoyo logístico. Orientación administrativa y asesoramiento jurídico, profesional, ocupacional y en recursos sociales así como tramitación de los mismos.
- Servicio de ayuda especializada domiciliaria o social.
- Atención psicológica individual.

Una tarea primordial que se marcan las asociaciones es la de dar a conocer y divulgar la realidad de las personas con síndrome de Down y sus familias, buscando con ello la integración y normalización, en todos los ámbitos de la sociedad, de estas personas y contribuir a su desarrollo personal hacia la mayor autonomía posible. Se trata, en definitiva, de velar por que se consiga para los afectados por el síndrome de Down el cumplimiento del artículo 49 de la Constitución española de 1978 sobre tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, propiciando así el acceso a los derechos que esta disposición legal otorga a todos los ciudadanos.

Los medios de comunicación.

Los medios de comunicación son uno de los agentes de socialización más importantes. La palabra escrita en la prensa, la oída en la radio o la, que unida a la imagen, difunde la televisión, tiene para muchas personas valor de ley o de dogma. Y generalmente las personas eligen los medios de comunicación más acordes con sus propias ideas para reforzarlas y reafirmarse en las mismas.

- El poder de la prensa, tanto escrita como audiovisual, para difundir ideas y valores y modular las conductas se ha multiplicado, gracias a la aplicación de las nuevas tecnologías y su papel es hoy fundamental.
- Por eso, la responsabilidad de los medios de comunicación es extraordinaria, a la hora de dar una información o transmitir una noticia, en tanto en cuanto son elementos fundamentales de creación de opinión y, consecuentemente, de actitudes y comportamientos. No siempre se tiene clara la diferenciación entre información, formación y educación.

- Los medios de comunicación constituyen también un grupo de presión, es decir y como ya ha quedado más atrás expresado, no aspiran al poder formal pero si a influir, en defensa de sus intereses, cerca de quienes ostentan el poder. Y, obviamente, detrás de cada medio de difusión hay un grupo ideológico que es el que marca la tendencia y la línea informativa del citado medio.
- De ahí la importancia de la honestidad del periodista, a la hora de tratar una información, una noticia, para hacerlo con objetividad y rigor. Lo cual no siempre es fácil debido, por un lado, a las presiones de los directivos del periódico o de la emisora y, por otro, a la multitud de temas que, sin estar especializado, se le encomienda abordar. Y de ahí, también, la importancia de que se escriba sobre lo que se sabe o se conoce o, al menos, documentarse suficientemente antes de escribir o de hablar sobre un asunto en el que no se sea realmente un especialista.
- Es, igualmente, muy importante el uso del lenguaje. Una misma palabra puede tener diferentes significados, especialmente dependiendo del tono que se utilice y, por consiguiente, ser percibida de manera muy diferente por las personas pudiendo tener, en su caso, un carácter peyorativo.

- Como señala Federico Mayor Zaragoza, a veces “los comunicadores olvidan su doble dimensión informativa y educativa, y la libertad de expresión se ejerce, en algunos casos, con cierta irresponsabilidad, guiada por el sensacionalismo, el éxito inmediato o el criterio no menos inadecuado de los índices de audiencia o el volumen de ventas. En ese sentido, resulta de vital importancia la función deontológica de las instituciones de enseñanza superior y las organizaciones profesionales. La ética de la profesión debe estar presente en todos los programas de formación inicial y permanente de los especialistas de la comunicación” (Mayor Zaragoza, F.: *Los nudos gordianos*. Galaxia Gutenberg – Círculo de Lectores, Barcelona 1999, págs. 144-145). Sólo así los medios de comunicación del futuro serán un foro de cultura y de educación para las nuevas generaciones.

Los medios de comunicación, las asociaciones y ONGs .

- En las ONGs y en las Asociaciones están especialmente sensibilizados con el enfoque, el tratamiento o la terminología que los medios de comunicación dan o emplean cuando se refieren a las cuestiones que nos afectan y preocupan.

- Se tiene miedo a que se utilicen expresiones que puedan trivializar hechos o circunstancias que para los afectados o sus familias son extraordinariamente importantes.
- Preocupa, que cuando se escribe un artículo o se habla en los medios de comunicación sobre el síndrome de Down no se haga de forma suficientemente documentada, que no se conozca o se trate adecuadamente la realidad de los afectados y de los familiares, que cuando se hace una entrevista las declaraciones sean mutiladas o tergiversadas (y experiencia sobrada hay ya en ello). Una frase, a la que se le suprimen, por razón de espacio en el periódico, algunas palabras puede llegar a tener un sentido o un significado no sólo diferente, sino incluso opuesto a lo manifestado por la persona entrevistada.
- Desagrada que, para ilustrar un artículo, una noticia o una información se utilicen fotografías sin permiso de los interesados o se empleen fotografías de archivo, con personas que nada tienen que ver con el tema tratado.
- Disgusta que el tema del síndrome de Down sea tratado con sensacionalismo o que, cuando “no está de moda” sea olvidado así como los problemas de los afectados y de sus familias.

- Pero a las ONGs y a las Asociaciones de síndrome de Down en concreto, les satisface también el interés mostrado por los medios de comunicación que tratan con rigor el tema, que sea abordado para sensibilizar a la sociedad en general, que signifique un aldabonazo en la conciencia de los políticos y de los responsables sociales, educativos y sanitarios para que se puedan solventar las necesidades y carencias que tienen estas personas y sus familiares en una deficiencia que ha de ser tratada, básicamente, en los ámbitos familiares, para que se aplique el mayor número posible de recursos sociales tales como centros ocupacionales, centros de día, ayuda domiciliaria, incorporación a la vida laboral, derechos pasivos tanto de los afectados como de los cuidadores, etc.
- Lo que las ONGs y a las Asociaciones esperan de los medios de comunicación es, ante todo, honestidad y profesionalidad, que los temas que les afectan sean tratados con dignidad, objetividad y rigor. Y que profundicen en el conocimiento de la realidad de la que forman parte, así como, en su caso, en las características de la deficiencia y en el perfil de los afectados y, en su caso, de sus cuidadores para que, conociendo dicha realidad, el tratamiento periodístico sea humano y veraz y

contribuya, con el poder que tiene la prensa escrita y audiovisual, a que la sociedad se sensibilice con sus problemas y se evite y erradique su posible exclusión social.

El estado de bienestar, debates y perspectivas

Joseph Miralles Massanés. Profesor de Sociología de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas ESADE

¿Crisis del Estado de Bienestar? El Estado Social de Derecho, Estado de Justicia y Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar (EB) conoció un período de extraordinario crecimiento en Europa después de la 2ª Guerra Mundial, pero desde los grandes shocks del petróleo de 1973 y 1979 ha sufrido fuertes recortes en muchos países. Su crisis, eventual transformación o incluso su desaparición han sido continuamente proclamadas. Sin embargo también habría buenas razones para recordar lo que se dice en el Tenorio: “los muertos que vos matáis gozan de buena salud”. Aunque está amenazado y va disminuyendo, el EB europeo sigue siendo muy potente y así lo aprecian los inmigrantes recién llegados. También lo aprecian las mismas clases medias que se quejan con frecuencia de sus deficiencias y de su precio en impuestos y cuotas sociales pero que sin embargo son sus grandes usuarios y los que más se resisten a su disminución. Las cifras continúan siendo bastante impresionantes. Para poner un ejemplo, el “esfuerzo” (“Esfuerzo”: gasto total en protección social en términos SEEPROS como porcentaje

del PIB. Fuente de estos datos: Informe del CES para el 2003 que cita *European social statistics: social proteccion. Expenditure and receipts, data 1992-2001*) en la protección social europea entre 1992 y el 2001 fue del 27,4%, oscilando entre el 29,8% de Alemania y el 14,6% de Irlanda (el esfuerzo en España es del 20,1%).

Sin embargo, es cierto que en todos los países europeos el EB ha ido sufriendo recortes que se han justificado desde dos puntos de vista distintos. En unos casos se invoca la inexorable *compulsión* económica: bajo la presión de los mercados globalizados es preciso reducir costes y por lo tanto rebajar gastos sociales; también es necesario reducir la inflación y por lo tanto contener el déficit presupuestario. Desde esta perspectiva la pregunta es: “¿Es posible el EB?” o bien: “¿Cuanto EB es posible mantener”.

Pero no sólo se invoca la inevitable *compulsión* que ejerce la economía sino que también se invoca la renovada *convicción* (El profesor Carlos Comas, Profesor Honorario de ESADE explicaba en sus clases de Historia Social y Económica que las transformaciones sociales tienen dos tipos de motor; los elementos de *compulsión* que fuerzan las voluntades de los seres humanos y los elementos de *convicción*, también absolutamente necesarios pues sin ellos los cambios carecen de base popular y de motivación y por tanto fácilmente son efímeros. Estos dos conceptos son muy útiles para analizar la situación actual del EB), de que el

concepto mismo de EB es peligroso e incluso perverso. Desde esta perspectiva, que ha adoptado el neoliberalismo, se critica al EB por haber desarrollado excesivamente el poder y la intervención del Estado y por haber creado un tipo de ciudadano-cliente obsesionado por sus derechos pero que ignora sus deberes; un ciudadano que pierde iniciativa y responsabilidad al confiar en que el llamado Estado Providencia va encargarse de él “desde la cuna hasta la sepultura” Desde esta perspectiva, *la pregunta es si el EB fomenta el crecimiento económico, es socialmente “deseable” y moralmente “legítimo”.*

Para responder a estas preguntas hay que ser consciente de que el EB, en sus concreciones históricas europeas del siglo XX ha tenido un doble origen: *ético* uno, *económico* el otro. Desde el punto de vista ético, el EB responde a la idea de lo que también ha sido llamado Estado Social de Derecho (ESD) que incluye en el sistema de derechos fundamentales, no sólo las libertades civiles y políticas, sino también los derechos económicos, sociales y culturales (Tomo estas formulaciones de CORTINA, A. “Del Estado de Bienestar al Estado de Justicia” en *Claves de Razón Práctica* nº 41, abril 1994 páginas 12-20. Sin embargo participo de las críticas que le hace LÓPEZ ESTORNELL, M. “En defensa del Estado de Bienestar” en *Claves de Razón Práctica* nº 47, nov 1994, páginas 77-80. Ver Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales, Nueva Cork, 16 de diciembre de 1966 en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm) En cambio, desde el punto de vista económico, el EB existente en Europa ha respondido a las necesidades del capitalismo de la segunda mitad del siglo XX que consiguió crear un “círculo virtuoso” en el que crecimiento económico y el desarrollo social se alimentaron mutuamente creando no sólo un ESD sino también, por primera vez en la historia, una sociedad de consumo de masas. *Nuestra tesis es que el ESD sigue teniendo valor ético y necesita de nuevas concreciones pero el EB ligado a las coyunturas económicas de 1945 a 1979 y a la sociedad de consumo del siglo XX necesita ser reformado por múltiples razones.*

Para evitar malos entendidos puede ser bueno clarificar el el sentido de la palabra *bienestar*. En efecto, en la discusión sobre el EB puede haber tenido su importancia la traducción del término inglés “Welfare”. Traducido normalmente por “bienestar” sugiere en español no sólo la protección legal de los los derechos sociales sino también la elevación indefinida del nivel de vida y del consumo. En este sentido, como denuncia con razón A. Cortina (op.cit.), el “bienestar” responde a la dinámica del *deseo* y no de la *justicia*. Sin embargo, el diccionario de Oxford identifica (para el inglés americano) los términos *social security* y *welfare* y a su vez, *welfare* es traducido por *bienestar* y también por *asistencia*. Mi propuesta es recuperar el

significado de *welfare* como *social security* utilizando si es necesario la expresión Estado Social de Derecho o Estado de Justicia y deslindarlo de la aspiración al bienestar consumista ilimitado.

Por otra parte la reflexión sobre el EB ha de situarse bajo la pregunta por la estructura básica de una sociedad justa tal como la formula, entre otros, John Rawls. Sus Principios de Justicia afrontan los dos grandes parámetros que ha discutido la filosofía política: la libertad y la igualdad. La justicia requiere un sistema de libertades iguales para todos tan grande como sea posible. Desde el punto de vista de la igualdad, lo importante es conseguir una auténtica igualdad de oportunidades y por otra parte que las desigualdades en los bienes primarios redunden en beneficio de los más desfavorecidos.

Estos principios implican que la desigualdad de una sociedad justa tiene ciertos límites. También afirman que la situación de los más desfavorecidos se convierte en el criterio decisivo a la hora de evaluar la justicia de una determinada situación social. El bienestar de la mayoría (un criterio de tipo utilitarista, seguido con frecuencia por políticos honestos) debe ceder, según Rawls ante la mejora de los más desfavorecidos (Véase la última formulación de Rawls en *La justicia como equidad, Una reformulación* Barcelona, Paidós, 2002 página 73).

¿Es posible concretar los límites de la desigualdad, entérminos de renta, siguiendo los criterios de Rawls? Ciertamente es difícil y voy a proponer otra aproximación para afrontar esta cuestión. Propongo un juego que consiste en desarrollar las consecuencias lógicas de la definición de pobreza que han dado los expertos de la Unión Europea. Como se sabe, se califica como pobre la persona o la familia cuyos ingresos no alcanzan la mitad de la mediana de la renta per cápita del país. Si dividimos la sociedad en deciles (décimas partes de la población) podemos suponer, con una cierta aproximación, que si un decil alcanza el 6% o el 7% del total de la renta familiar del país, sus miembros en conjunto estarán en el límite de este umbral de la pobreza. Si desarrollamos una razonable escala de desigualdad, podríamos suponer que una sociedad en la que no hubiera pobres según la definición de la UE tendría aproximadamente esta distribución:

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	10/1
% renta familiar total	6	7	8	9	10	11	12	13	15	19	3,2

Tabla nº 9.- % renta familiar total

Como se ve, se trata de una distribución mucho más igualitaria que la conseguida incluso por los países pioneros en este campo como son los países nórdicos (ver más abajo apartado 2.2). En Suecia y Noruega, el decil más rico obtiene el 22,2 y el 23,4 respectivamente de la renta total y la relación entre el decil más rico y el más pobre es de 6,2 y

6,1: ¡una proporción que dobla la de la distribución sin pobres!

Además, los principios de Rawls sugieren una situación de *pacto social* de manera que el enriquecimiento de los que ya son ricos no se desvincula de la suerte de los “más desaventajados”. *Según esto, el ESD por un lado, no sólo es incompatible con una excesiva desigualdad (como la que veremos que se da en el modelo anglosajón de EB) sino que implica una solidaridad nacional (o al nivel en que se plantee , como la Unión Europea), situación ésta que ha quedado en cuestión bajo el impacto de la globalización puesto que las grandes empresas no dependen necesariamente del mercado interior y por consiguiente tanto los beneficios de los accionistas como los sueldos de los grandes directivos pueden desvincularse del aumento de poder adquisitivo de las clases medias y trabajadoras de su propio país (Este es uno de los elementos subrayados con fuerza por Robert B. Reich *El trabajo de las naciones* Madrid, Vergara, 1993. En este libro se analiza la situación de los EEUU, pero la situación de ruptura de solidaridad se está trasladando a Europa). *El EB del futuro necesitará reducir las desigualdades que la globalización ha alimentado y reconstruir el vínculo entre el interés económico de las transnacionales y el desarrollo social de sus trabajadores y de las comunidades donde operan.**

En resumen, en esta ponencia se defenderá la bondad del concepto de EB y su legitimidad. Sin embargo se aceptará que las realizaciones concretas del EB en los últimos años del siglo XX necesitan de profundas transformaciones. Más bien se va tomar el EB (Como se dirá inmediatamente se hablará del EB pero también de otros conceptos cercanos y tal vez más adecuados como Estado Social de Derecho (ESD) y Estado de Justicia (EJ)) como un concepto heurístico, orientador, basado en la idea de los Derechos Sociales y de la Justicia Social, concepto que necesita de concreciones según sea el desarrollo económico, la estructura social, la tradición política y cultural y la inserción en el mundo de cada país. Con esta distinción se pretende evitar que con el EB suceda que “se tire el agua sucia de la bañera con el niño todavía dentro de ella”: al transformar el EB no se ha de perder su núcleo normativo que constituye uno de los grandes avances de la humanidad.

Aprender de la historia: el estado de bienestar y sus realizaciones en el siglo XX.

El estado de bienestar como realidad histórica y cambiante.

Como se decía en el primer apartado, no hay que identificar el núcleo normativo del EB con su concreción en la segunda mitad del siglo XX en Europa. El EB es una realidad histórica. Nace con la voluntad de enfrentarse a

determinados problemas y debe ser reformado frente a los nuevos desafíos del presente.

El EB es una evolución del Estado de Derecho (Se sigue aquí el clásico libro de DÍAZ, E. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática* Madrid, Taurus 1966). El Estado Liberal de Derecho (ELD) nació frente a las monarquías autoritarias y sigue siendo una reivindicación fundamental frente a las dictaduras que oprimen la *libertad, su valor fundamental*. Como es sabido, la historia de los ELD llevó a un desarrollo capitalista en el que la desigualdad emergió como un problema central. Frente a esta nueva situación surgió el Estado Social de Derecho (ESD) cuyo principal objetivo era justamente conseguir que los derechos sociales fueran efectivamente protegidos consiguiendo así *una sociedad más igualitaria, más justa y también más cohesionada*.

En la actualidad, cuando una sociedad individualista, compleja e interdependiente provoca nuevas situaciones de pobreza, deberían emerger y formularse nuevos valores socialmente compartidos que reorientaran el EB: valores como el respeto y la protección de la diversidad, el fomento de la autonomía personal y la capacidad inclusiva de la sociedad. El cuadro siguiente muestra como la emergencia de nuevos problemas debería llevar a la propuesta de nuevos valores que sean la guía de nuevas formas

institucionales de prevención y lucha contra las nuevas
pobrezas.

Modelos de Estado	Contexto a superar	Problemas	Propuestas y valores
Estado Liberal de Derecho	Monarquías autoritarias y dictaduras	Opresión de libertades cívicas y políticas	DDHH civiles y políticos → Libertad
Estado social de Derecho y estado de bienestar	Consecuencias sociales del capitalismo liberal	Desigualdad y pobreza	DDHH sociales → Igualdad Justicia, - Cohesión
Estado de Bienestar renovado	Crisis del EB bajo el impacto de la globalización y el neoliberalismo	Diferenciación Complejidad Individualización Exclusiones	Nuevos valores: - Diversidad Autonomía - Inclusión

Tabla nº 10.-Propuestas y valores

Factores históricos a tener en cuenta.

En la construcción de los EB europeos confluyeron *motivaciones* muy diversas y de muy diferente nivel moral. Evidentemente un elemento fundamental fue la *voluntad política* de detener el comunismo, para la cual era necesario un gran esfuerzo de reconstrucción tras los destrozos de la guerra. La contribución de los EEUU fue el Plan Marshall: ¡durante tres años aportaron el 2% de su PIB para la reconstrucción europea! (Cuando hoy día los países avanzados regatean el famoso 0.7% y se mantienen en niveles inferiores al 0.3% convendría recordar que la solidaridad sí es posible... cuando interesa de verdad

Además de las motivaciones políticas en las que se juntaban la defensa de la democracia y los intereses del capital, el EB tuvo también *motivaciones morales*: los

pueblos europeos tenían conciencia de que en la guerra todos habían luchado por una misma causa: los pobres junto a los ricos. En la hora de la reconstrucción todos debían beneficiarse de ella y por ello la sociedad emergente debía ser más igualitaria y justa. Esta aspiración a la justicia social sostuvo el consenso entre socialistas, democristianos y liberales que permitió la construcción y el desarrollo de los EB europeos durante los años cincuenta, sesenta y setenta.

Junto a las motivaciones política y morales había también unas *posibilidades y oportunidades económicas*. Cuando a veces se critica el EB se habla como si hubiera significado un gasto que hubiera empobrecido a los pueblos. Históricamente no es así: el EB supo aprovechar las aportaciones de economistas como Samuelson, Keynes y de esta manera consiguió dominar las crisis del capitalismo durante treinta años y construir las sociedades más ricas y a la vez más igualitarias de toda la historia mundial. El EB fue un gran éxito económico hasta las crisis del petróleo de los años setentas.

Interés político, conciencia moral y social, eficiencia económica consiguieron crear un “círculo virtuoso” que permitió desarrollar el EB. Son tres “piezas” a tener en cuenta en todo intento de construcción social porque responden a dimensiones constitutivas de la sociedad. Construir un EB exige tenerlos todos en cuenta. Evidentemente todas las piezas de este círculo virtuoso se

han debilitado o se han transformado. *La pregunta a la vez esperanzada y realista es como construir nuevos consensos sociales y políticos con suficiente eficiencia económica.* Por eso la interpelación moral desde la sociedad es necesaria junto a la inteligencia de políticos realmente convencidos de los valores que quieren institucionalizar. También son necesarios agentes económicos con espíritu abierto, capaces de mirar las necesidades económicas de toda la sociedad y colaborar en un proyecto realmente inclusivo.

El pleno empleo fue otra pieza clave del EB europeo de los años sesenta y setenta, en primer lugar, como objetivo social y en segundo lugar como condición de posibilidad de una economía en la que las cotizaciones de los trabajadores y los impuestos del conjunto de los ciudadanos permitieran realizar una fuerte política redistributiva. El pleno empleo permitió asumir la protección de los derechos sociales correspondientes a las necesidades básicas de las sociedades modernas: salud, educación, vivienda, pensiones y subsidios en situaciones en que no es posible trabajar: vejez, enfermedad, paro, maternidad, etc.

Pero aunque el EB se pudo realizar gracias a la conjunción de todas estas motivaciones, objetivos y posibilidades, la esencia del EB consistió en que la política consiguió embridar la economía capitalista. Aún hoy la apuesta por el EB sigue siendo una apuesta por una *política*

que pueda ser a la vez de desarrollo económico y de protección de derechos sociales, asumidos como tales, como derechos, no como deseos más o menos discutibles. Implica la aceptación de la economía de mercado, pero no de cualquier economía de mercado. Implica también *unos protagonistas corresponsables*: las *empresas* (con sus patronales), la *Sociedad Civil* (con sus múltiples organizaciones) y el *Estado*. Todos estos elementos se han “movido” en los últimos años y por lo tanto, el EB se ha de recomponer si queremos que sea posible y estable.

Modelos de estados de bienestar

Hasta aquí se ha hablado del EB como de si fuera una realidad homogénea. Pero la realidad no ha sido así. En cada país el EB ha tenido una forma peculiar, de acuerdo con la historia política, las tradiciones culturales y los equilibrios sociales propios de cada país. Los estudiosos agrupan las diferentes formas de EB según modelos que nunca se dan perfectamente en la realidad pero que permiten comprender los rasgos básicos que diferencian unos de otros.

	Conservador	Liberal	Socialdemócrata	Democristiano
Problema	Inseguridad trabajadores	Pobreza extrema	Desigualdad ilegítima	Pobreza injusta
Valor clave	Orden y cohesión social	Libertad individual	Igualdad → justicia y libertad	Persona humana, Bien común
Concepto de pobreza	Pobreza: peligro revolucionario	Pobreza: limita la libertad	Pobreza como desigualdad ilegítima	Pobreza vs realización de la persona y del bien común
Actor principal	Estado	Mercados Individuos Estado	Estado, Sindicatos, Patronal	Sociedad, Estado (subsidiariedad)
Políticas	Protección social con aportaciones de trabajadores y empresarios	Red de seguridad para los excluidos	Servicios universales	Estado y familia como elementos clave del bienestar

Tabla nº 11.- (Inspirado en ZAPATERO, V. "Tres visiones del EB" Sistema nº 80-81, nov. 1987)

En un momento como el actual de fuerte influencia neoliberal, es interesante notar de qué fuente bebe cada actor político, empresarial o social cuando habla del EB. Para el *liberalismo* la desigualdad en si no es un problema, puede ser incluso beneficiosa en cuanto estímulo para la mejora individual, pero sí lo es una pobreza que impida cierto ejercicio mínimo de las libertades civiles y políticas. Por otra parte, el liberalismo confía sobre todo en el mercado y en la iniciativa individual tanto económica como social (caridad privada). Por tanto el EB liberal se entenderá fundamentalmente como una "red de seguridad" (la comparación con la red del trapecista es ilustrativa) que acude en socorro de determinados colectivos que se encuentran debajo de los umbrales de pobreza. Por esto el

EB organiza “programas” de ayuda (y no tanto “servicios universales” como en el modelo socialdemócrata). Por esto, como veremos, los resultados del modelo liberal contra la pobreza no son brillantes.

El modelo socialdemócrata parte de otro concepto de pobreza, entendida como una desigualdad excesiva, moralmente no justificable. Por otra parte confía mucho más que el liberalismo en la eficacia de la acción del Estado. Por ello el modelo de EB socialdemócrata pretende establecer servicios universales que garanticen para todos los derechos básicos: salud, educación, pensiones dignas, vivienda, etc.

Evaluación del estado de bienestar

¿Se puede evaluar el éxito del EB del siglo XX desde el punto de vista de desigualdad y de la erradicación de la pobreza? Las estadísticas del PNUD proporcionan una interesante base para esta evaluación.

Clasificación según el IDH	Año de la encuesta	ODM Participación en los ingresos o consumo (%)				Índice de desigualdad			
		10% más pobre	20% más pobre	20% más rico	10% más rico	10% más rico respecto del 10% más pobre ^a	20% más rico respecto del 20% más pobre ^a	Coficiente de Gini ^b	
Desarrollo humano alto									
1	Noruega	2000 ^c	3,9	9,6	37,2	23,4	6,1	3,9	25,8
2	Suecia	2000 ^c	3,6	9,1	36,6	22,2	6,2	4,0	25,0
3	Australia	1994 ^c	2,0	5,9	41,3	25,4	12,5	7,0	35,2
4	Canadá	1998 ^c	2,5	7,0	40,4	25,0	10,1	5,8	33,1
5	Países Bajos	1994 ^c	2,8	7,3	40,1	25,1	9,0	5,5	32,6
6	Bélgica	1996 ^c	2,9	8,3	37,3	22,6	7,8	4,5	25,0
7	Islandia	..	..	..	..	..	..	..	..
8	Estados Unidos	2000 ^c	1,9	5,4	45,8	29,9	15,9	8,4	40,8
9	Japón	1993 ^c	4,8	10,6	35,7	21,7	4,5	3,4	24,9
10	Irlanda	1996 ^c	2,8	7,1	43,3	27,6	9,7	6,1	35,9
11	Suiza	1992 ^c	2,6	6,9	40,3	25,2	9,9	5,8	33,1
12	Reino Unido	1999 ^c	2,1	6,1	44,0	28,5	13,8	7,2	36,0
13	Finlandia	2000 ^c	4,0	9,6	36,7	22,6	5,6	3,8	26,9
14	Austria	1997 ^c	3,1	8,1	38,5	23,5	7,6	4,7	30,0
15	Luxemburgo	2000 ^c	3,5	8,4	38,9	23,8	6,8	4,6	30,8
16	Francia	1995 ^c	2,8	7,2	40,2	25,1	9,1	5,6	32,7
17	Dinamarca	1997 ^c	2,6	8,3	35,8	21,3	8,1	4,3	24,7
18	Nueva Zelandia	1997 ^c	2,2	6,4	43,8	27,8	12,5	6,8	36,2
19	Alemania	2000 ^c	3,2	8,5	36,9	22,1	6,9	4,3	28,3
20	España	1990 ^c	2,8	7,5	40,3	25,2	9,0	5,4	32,5
21	Italia	2000 ^c	2,3	6,5	42,0	26,8	11,6	6,5	36,0
22	Israel	1997 ^c	2,4	6,9	44,3	28,2	11,7	6,4	35,5
23	Hong Kong, China (RAE)	1996 ^c	2,0	5,3	50,7	34,9	17,8	9,7	43,4
24	Grecia	1998 ^c	2,9	7,1	43,6	28,5	10,0	6,2	35,4
25	Singapur	1998 ^c	1,9	5,0	49,0	32,8	17,7	9,7	42,5
26	Portugal	1997 ^c	2,0	5,8	45,9	29,8	15,0	8,0	38,5
27	Eslovenia	1998/99 ^c	3,6	9,1	35,7	21,4	5,9	3,9	28,4
28	Corea, República de	1998 ^c	2,9	7,9	37,5	22,5	7,8	4,7	31,6
29	Barbados	..	..	..	..	..	..	..	..
30	Chipre	..	..	..	..	..	..	..	..

Gráfico nº 11.- PNUD Informe 2004

Como se ve, la tabla muestra el porcentaje de la renta familiar total que recibe el 10% más pobre, el del 10% más rico y el cociente del segundo dividido por el primero. Sintomáticamente los países de larga tradición socialdemócrata (como los países nórdicos: Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia) o en que han alternado socialdemócratas y democristianos (Alemania, Austria) muestran que el porcentaje de renta del decil más pobre es relativamente alto (aunque continúen en la pobreza) comparado con la renta del decil más pobre en los países

anglosajones de larga tradición liberal (Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda). Cuando se mira la columna de los cocientes entre el decil más rico y el decil más pobre, el resultado llama la atención: los cocientes son de dos dígitos para los países anglosajones (de fuerte tradición liberal), mientras que son notablemente bajos en Suecia (6.2), Noruega (6.1) y Finlandia (5.6), países de fuerte tradición socialdemócrata, aunque como se ha dicho antes están todavía lejos del nivel de igualdad que permitiría la erradicación de la pobreza.

Esta tabla agrupa, por otra parte, a los países más ricos del globo, con economías desarrolladas y dinámicas. Esto quiere decir, a mi juicio, que todavía hoy, en determinadas circunstancias, se puede gestionar la economía de mercado consiguiendo brillantes resultados económicos bajo diferentes modelos que producen resultados muy distintos desde el punto de vista de la desigualdad y de la pobreza. El *modelo socialdemócrata* (y en menor medida el modelo democristiano) es viable económicamente y produce muy buenos resultados sociales, aunque no haya conseguido eliminar totalmente la pobreza. Este éxito en los países nórdicos es debido a la continuidad de estas políticas durante un largo período de tiempo y esta duración ha sido posible gracias a un fuerte poder sindical (80% de trabajadores afiliados en Suecia), y a un gobierno fuerte capaz de plantear fuertes políticas fiscales y de

organizar eficaz y eficientemente los servicios generales que responden a los derechos sociales. También ha sido necesaria la existencia de un empresariado comprometido con su propio país e interesado en mantener el pacto social. Ciertamente los países nórdicos son sociedades con una historia, una cultura y unas condiciones de vida muy particulares. ¿Pueden otras sociedades (como las del Mediterráneo) aspirar a parecerse al modelo escandinavo? Es cierto que no estamos en él, pero pienso podemos acercarnos a los elementos más igualitarios que contiene.

En resumen, ¿Han sido buenos los resultados del EB? Ciertamente no se ha alcanzado la meta última de erradicar la pobreza, pero *los EB de Europa Occidental son las sociedades más ricas e igualitarias de toda la historia de la humanidad*. En ellos la distribución de la renta ha pasado de ser “piramidal” (minoría de ricos, mayoría de pobres) a ser “romboidal” aunque asimétrica (minoría de ricos, amplias clases medias, minoría de pobres, aunque más numerosos que los ricos). Dicho de otra manera, el EB consiguió durante 30 años el control de las crisis económicas, una sociedad de consumo de masas, unas sociedades de clases medias, una mayor igualdad de oportunidades y una mayor cohesión social que en tiempos anteriores.

Conclusiones provisionales

Hablar del EB puede inducir a error porque de hecho existen modelos distintos de EB que corresponden a diferentes modelos de capitalismo. *La pregunta por el EB se convierte por tanto en la pregunta por el modelo de EB, de capitalismo y de sociedad que es deseable, legítimo y viable. La pregunta por tanto no tiene una respuesta unívoca, y económica sino que admite, con ciertos límites, diversidad de respuestas políticas.* El EB es un proyecto que implica dimensiones morales, sociales, políticas y económicas y es inútil discutir sobre él si no se tienen en cuenta todos estos elementos y su mutua coherencia.

¿Está en crisis el estado de bienestar? ¿Por qué?

La sociedad de principios del siglo XXI se parece poco a la de los años setenta. Intentamos enumerar, clasificar y comprender los cambios más importantes y su relevancia para el EB.

Transformaciones producto del éxito del estado de bienestar

- Envejecimiento. Uno de los principales triunfos del EB ha sido haber dilatado grandemente la esperanza de vida de las poblaciones de los países ricos. Es sin duda un gran éxito. Este éxito ha generado nuevos problemas: las pensiones deben ser pagadas durante mucho más tiempo, los gastos en medicina aumentan y también se alargan. Se

ha conseguido alargar la vida física pero la calidad de vida de las personas ancianas está lejos de estar garantizada, justamente en el momento en que vuelven a ser en buena medida desvalidos.

- Educación más larga y cara. Otro éxito que crea problemas es el desarrollo científico y tecnológico: sin duda la ciencia y la tecnología están en la base del desarrollo económico, de la alta productividad y de la sociedad de consumo. Pero una sociedad del conocimiento y la información requiere mucha inversión en educación e investigación; los procesos educativos se alargan, se intercalan a lo largo de la vida con los períodos de trabajo. Los gastos en este capítulo crecen también. Por otra parte el conocimiento, es decir, su posesión o su ausencia se convierten en un elemento decisivo de estructuración social. Se habla ya de la “digital division”, y de los nuevos analfabetos, los que no dominan ni el inglés ni la informática.

Estos datos provocan dos reflexiones. En primer lugar que los procesos históricos son siempre “dialécticos”. Sin tomar a la letra el pensamiento hegeliano, sí se puede decir que toda situación histórica que supera determinados problemas, genera a su vez otros nuevos que han de ser resueltos de otras maneras. Por tanto, la aparición de nuevos problemas no es síntoma de un fracaso histórico de la anterior solución; al contrario, en muchos casos supone su éxito. Lo que sería ciertamente un fracaso sería el

mantenimiento de la anterior solución, convertida ya en obsoleta.

En segundo lugar, los problemas planteados al EB desde esta perspectiva afectan a su viabilidad económica. Sin embargo esto no quiere decir que se trate de problemas meramente cuantitativos. *Una cuestión decisiva es qué mínimos de salud y educación de calidad constituyen un derecho que debe estar al alcance de todos.* Esta cuestión remite a otra: *quién y cómo se puede contestar legítimamente a esta cuestión: ¿una comisión de expertos? ¿un procedimiento democrático? ¿una combinación de ambos procedimientos?* (Los estudiosos de Bioética recuerdan a este respecto el experimento social del Estado de Oregón que puso en marcha un procedimiento democrático para decidir qué prestaciones debían incluirse en la seguridad social y por tanto ser gratuitas y cuales debían quedar fuera. La cirugía estética quedó fuera, pero la cirugía plástica orientada a reparar los efectos de accidentes o enfermedades deformantes se incluyeron...)

Las transformaciones producidas por factores económicos, especialmente la globalización

Es imposible en estas páginas resumir todos los efectos de la globalización, pero me detendré en los que creo más relevantes.

- Globalización. En primer lugar, la globalización ha modificado la capacidad de los Estados para definir una política económica autónoma. Esto es importante porque como se decía antes, el EB ha sido principalmente un proyecto político: los gobiernos han diseñado políticas económicas en el ámbito de sus Estados. Ahora estas políticas han de cambiar. Los gobiernos intentan poner las condiciones educativas, tecnológicas, económicas para favorecer el desarrollo económico atrayendo a las empresas al propio territorio y propiciando la creación de nuevas empresas. Pero se han de remitir a ámbitos más amplios (Europa, la OMC a la hora de definir los marcos jurídicos y económicos en los que se mueven. Esto no ha impedido a estados como Noruega, Suecia y Finlandia tener economías desarrolladas muy abiertas y a la vez seguir manteniendo un proyecto de sociedad igualitario y protector de los derechos sociales. Pero es innegable que sus políticas han cambiado.

En profundidad esto significa que la economía se impone sobre la política. El círculo virtuoso del anterior EB se ha roto: el crecimiento económico se hace a costa de los avances sociales. Los intereses económicos particulares prevalecen sobre los intereses políticos del bien general.

- Empleo. La globalización ha transformado profundamente el empleo. Como antes se ha dicho, el pleno empleo era la pieza clave del EB. Pero la globalización ha fragmentado el mercado de trabajo y para los trabajadores

menos cualificados la proclamada flexibilidad se convierte en alternancia de paro y precariedad laboral. Cuando el paro se convierte en estructural, la pobreza de ciertos colectivos se convierte en exclusión (ya que la movilidad social se hace imposible). Por esto el EB afronta ahora retos distintos: la prevención y la lucha contra la exclusión social.

- Ruptura del pacto social. Tanto o más grave que lo anterior es la ruptura del pacto social a la que antes se ha aludido. Las transnacionales no se sienten económicamente comprometidas ni con los trabajadores ni con los clientes nacionales porque su mercado es el mundo. Pero sin pacto social implícito falla la motivación del segundo principio de Rawls para una sociedad justa: ¿Qué interés puede haber en los más desfavorecidos si estos no son clientes ni trabajadores de la empresa? Parece que este problema sólo puede superarse creando espacios más amplios de pacto social, lo cual supone fortalecer actores internacionales (sindicatos, ONGs) capaces de negociar con las transnacionales. También supone ampliar los ámbitos del derecho (como la UE) e influir sobre las nuevas regulaciones globales (OMC).

Los fallos políticos del estado de bienestar

Así como el EB ha actuado contra los “fallos del mercado”, el desarrollo del EB ha mostrado “los fallos del Estado”. Aunque es difícil evitar la ideologización de este debate, es innegable que el Estado como administrador y

gerente debe mejorar mucho su eficacia y su eficiencia (aunque aquí las diferencias nacionales son importantísimas). Por otra parte hay que distinguir el problema del crecimiento real de las necesidades debido a causas reales (sean los “éxitos” del EB antes mencionados, sean nuevos problemas sociales exógenos como la inmigración) del aumento descontrolado del gasto social que obedece a dinámicas propiamente “políticas”: los políticos se resisten a tomar medidas justas y racionales pero impopulares por su coste electoral.

Otros factores sociales.

- Familia y natalidad. Este es uno de los cambios más significativos de nuestro tiempo: el papel de la mujer ha cambiado al introducirse progresivamente en el mercado laboral. La estructura familiar cambia al debilitarse los vínculos de la pareja y aumentar la tasa de separaciones y divorcios. Todo esto carga a las familias y especialmente a las mujeres con “misiones imposibles”: educación de los niños, cuidado de los ancianos, trabajo. El inestable mercado de trabajo y el cambio de valores concomitante a todas estas situaciones provoca una fuerte bajada de la natalidad que hace prever difíciles situaciones en el futuro para poder mantener las pensiones a los ancianos.

- Migraciones. Las migraciones obedecen a complejas razones exteriores o más bien a los desequilibrios económicos y sociales a nivel mundial. Las migraciones

aumentan la diferenciación interna de las sociedades, aumentan su complejidad y hacen más difícil su cohesión.

- Exclusión social. El concepto de pobreza se manifiesta incompleto y poco adecuado para comprender la estructura social contemporánea en los países avanzados. Hablar de exclusión social supone que hay excluidos y causas (o grupos) excluyentes; se trata por tanto de un concepto que introduce la conflictividad en el análisis social. Por otra parte, la idea de exclusión es contradictoria con la idea de movilidad social y por lo tanto de igualdad de oportunidades. La sociedad con grupos excluidos es radicalmente opuesta a la sociedad justa de Rawls y a todo aquello que pretende en último término el EB

Las críticas al estado de bienestar desde los movimientos por otra globalización.

El eje argumental de esta ponencia ha sido hasta ahora que las transformaciones sufridas por los elementos constitutivos del EB no invalidaban su núcleo normativo básico expresado como ESD o EJ. Sin embargo, partiendo de los mismos valores del ESD y del EJ pero tomando una perspectiva global se ha criticado al EB como un lujo de los países ricos que participa de una economía depredadora del planeta, económicamente injusta e insolidaria y que participa de valores como el consumismo, todo lo cual lo invalida como modelo universalizable. Dicho de otra manera, los activistas de los movimientos por otra globalización

denuncian también el EB como una estructura que intenta mantener la desigualdad y la injusticia a nivel global.

Efectivamente, la globalización plantea un conjunto de interpelaciones éticas a todas las sociedades:

- ¿El modelo de desarrollo permite la supervivencia de *todos* los miembros de la sociedad?

- ¿La convivencia, especialmente a nivel social y político, es "*humana*", es decir no implica desigualdades ilegítimas, respeta las libertades fundamentales, se organiza democráticamente y estructura la sociedad con justicia?

- ¿Los valores compartidos y el sentido de la vida aceptado como legítimo es *inclusivo*, sin introducir discriminaciones que tengas como base las diferencias de género, raza, religión, ideología, etc.?

La globalización obliga a plantearse estas preguntas a nivel mundial. Y desde esta perspectiva el EB que ha existido hasta ahora es difícilmente defendible. Su modelo de desarrollo y su nivel de consumo no parece universalizables sin poner en peligro el futuro del planeta. El modelo de EB se basa en el inmenso poder económico y político del mundo occidental y no en un sistema democrático (fuera como fuera) de carácter universal. Finalmente su sistema de valores se formula con unas pretensiones de universalidad que encubren la búsqueda de legitimación para el dominio económico, político y cultural.

Este cuestionamiento descubre la debilidad fundamental de la discusión actual sobre el EB. Remedando la antigua discusión sobre si era posible el socialismo en un solo país, se podría plantear ahora si es posible, deseable y legítimo el EB en un país o en un conjunto de países que a su vez se enfrentan a los demás en las defensa de su modelo de “bienestar”. A mi juicio, la respuesta sería claramente negativa. Tal vez sería posible por un tiempo a costa de agravar las tensiones que ya dividen trágicamente nuestro mundo pero ciertamente no sería deseable ni legítimo.

La posibilidad y la legitimidad de los EB europeos se ha de enmarcar por tanto en la pregunta por el desarrollo sostenible, con equidad y respetuoso de la dignidad humana a nivel global, es decir, no se puede plantear aparte de la cuestión de la gobernanza global.

Esta perspectiva no responde solamente a un planteamiento moral de solidaridad con los países empobrecidos sino a un análisis de la pobreza y la exclusión en los propios países desarrollados. Como dice M. Castells (CASTELLS, M. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol 3 Fin de milenio* Alianza Editorial, Madrid, 1998, capítulo 2 “El cuarto mundo: capitalismo informacional, pobreza y exclusión social”), las mismas causas que provocan el empobrecimiento en África están actuando en los barrios excluidos y marginales del mundo

desarrollado. Solo reconstruyendo unas relaciones globales más justas y equitativas será posible erradicar la pobreza en nuestros países.

El estado de bienestar, ¿para qué?

La lectura de los apartados anteriores puede llevar a una conclusión demoledora: el EB no sería políticamente justificable ni desde el punto de vista de la derecha ni desde el de la izquierda. Para la derecha el EB es caro, ineficiente, prepotente y además crea un tipo de ciudadano-cliente irresponsable y poco motivado para el trabajo. Para la izquierda, el EB sería una isla de bienestar en un mundo injusto y empobrecido; más aún, sería una falsa legitimación de esta misma injusticia global.

La perspectiva económica se uniría a la crítica política: el EB sería inviable porque el gasto crece irresponsablemente y provoca un déficit imposible de sostener. Pero incluso más allá de las coyunturas presupuestarias se dibuja una crítica más de fondo: la (¿aparente?) imposibilidad de reconstruir el círculo virtuoso que articulaba crecimiento económico y desarrollo social, beneficios de las empresas y pacto social nacional.

Sin embargo, como se ha dicho inicialmente el núcleo normativo del EB sigue siendo irrenunciable. En primer lugar porque los derechos sociales siguen siendo derechos (y no caprichos nacidos de deseos insaciables). Pero incluso

desde una perspectiva más pragmática el EB sigue siendo necesario porque es peligroso para las sociedades vivir instaladas en la fractura social. Los guetos son caldo de cultivo de violencia e ideologías o religiones radicales y fundamentalistas. No sólo hay que mantener las prestaciones del EB, lo que es importante es construir una sociedad más justa e integrada que desactive los mecanismos de violencia e intolerancia.

Dicho de otra manera: el problema no es cuanto hay que gastar en prestaciones ya establecidas sino cómo hay que gastar y para conseguir qué cosas (entre todos). Por ello este apartado va a proponer un diagnóstico que intenta identificar los rasgos centrales de la nueva sociedad de principios del siglo XXI, subrayando los rasgos que tienen que ver con la intención de fondo del EB. Al diagnóstico se añadirá una propuesta de valores capaz de movilizar a la sociedad en torno a un proyecto común y una propuesta de políticas para enfrentar dichos problemas (La propuesta que sigue se inspira en la propuesta del profesor Ricard Gomà en un Seminario realizado en ESADE el curso 2002-03.)

Complejidad

Hemos pasado de una sociedad estructurada fundamentalmente alrededor de los intereses de clase a una sociedad atravesada por múltiples ejes de estructuración social. Hemos pasado de una sociedad relativamente sencilla a una sociedad mucho más compleja.

La sociedad europea de los años sesenta y setenta se estructuró alrededor de los intereses de clase. El problema social por antonomasia era el trabajo y por esto los protagonistas del EB fueron las patronales, los sindicatos y el Estado mismo.

En la actualidad las sociedades europeas tienen múltiples ejes de diferenciación que repercuten en la desigualdad de estas sociedades. No se pretende ser exhaustivo, pero sí mencionar las *diferencias* más significativas.

En primer lugar, la dimensión del *género*. El contrato social industrial fue un contrato entre hombres porque los hombres trabajaban en las empresas mientras que el lugar asignado a la mujer era la casa (Esta afirmación es demasiado general y fuertemente injusta con las muchas mujeres trabajadoras de la época industrial. Sin embargo, sí es cierto que en el imaginario colectivo el lugar de la mujer era sobre todo el hogar, especialmente para las clases medias). La progresiva entrada de las mujeres de todas las clases sociales en el mercado de trabajo ha introducido nuevas problemáticas: la desigualdad laboral por razón de género, la conciliación de la vida laboral y familiar (Aunque esta conciliación es igualmente un problema para los hombres y así hay que plantearlo) y en general, lo que se podrían llamar “políticas del tiempo”, tiempo referido tanto a

la jornada o la semana laboral, y también a las diferentes etapas de la vida

Las fuertes *corrientes migratorias* actuales hacen mucho más relevante los ejes étnico, religioso y cultural en la estructuración de nuestras sociedades. Todavía está pendiente en España un debate en profundidad sobre el tipo de integración de los inmigrantes que se quiere propiciar.

Por otra parte, el vivo debate actual sobre la identidad española y los estatutos de las diversas autonomías ponen de relieve que, guste o no, el eje nacional es también un eje estructurador de nuestra sociedad.

La reflexión sobre las diferencias como estructuradoras de la sociedad es muy relevante para el EB. El primer EB no trabajó la diferencia, sólo pretendió igualar en derechos sociales a los que *sin ser diferentes eran desiguales*. Ahora el problema es otro. Se trata de evitar que la *diferencia* sea una causa de *desigualdad* en aquello (los derechos sociales) en lo que todos los ciudadanos hemos de ser iguales. Pero también se trata de debatir y decidir si la justicia pasa no sólo por *igualar a los desiguales* sino por *diferenciar a los diferentes*, es decir por reconocer que las diferencias pueden dar lugar a derechos diferentes.

Ciertamente esta es una cuestión compleja y complicada, pero resulta inevitable afrontarla. Y forma parte muy sustancial del modelo de EB que hay que reconstruir. Por otra parte, esta no es, inicialmente, una cuestión de

presupuesto: es una cuestión de valores, de objetivos y de reorientación de políticas.

En una sociedad compleja el nuevo valor emergente necesario no sólo moralmente sino también cívicamente e incluso económicamente es el respeto activo (y no sólo la tolerancia) a la diferencia y a la diversidad (Ver la diferencia entre respeto activo y tolerancia en CORTINA, A. *La ética de la sociedad civil* Madrid: Anaya, 1994). Este respeto es ciertamente una actitud del individuo pero tiene su traducción política en el reconocimiento práctico por el Estado y las administraciones públicas de los derechos vinculados a la diferencia y a la diversidad y se materializan en políticas de reconocimiento (En toda esta cuestión tengo presente a À. CASTIÑEIRA “Ciudadanía e identidad en el contexto de la globalización”, *Frontera. Pastoral Misionera*, núm. 17, enero-marzo 2001, páginas. 35-49. También son importantes TAYLOR, Ch. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento* (México: FCE, 1993) y ETXEBERRÍA, X. *Ética de la diferencia* (Bilbao: Universidad de Deusto, 2000)), por ejemplo, políticas de acogida, de mediación intercultural y de organización de las distintas comunidades culturales y religiosas.

Individualización.

Uno de los rasgos característicos de la sociedad europea actual es la desidentificación de las personas respecto de las identidades tradicionales. Esto tiene mucho

que ver con el pluralismo de nuestras sociedades, donde cada identidad cultural es cuestionada por la simple coexistencia con otras identidades. Por otra parte, los procesos de socialización son fuertemente individualizadores tanto por la fuerza de la ideología individualista como por el tipo de educación dominante.

A. Giddens ha subrayado que nuestra sociedad cuestiona sistemáticamente la tradición. No es que las tradiciones no jueguen un papel importante; es que su valor normativo no viene del hecho de que su enseñanza es avalada por una autoridad incuestionable; por el contrario, la tradición se ve sometida, por principio, al escrutinio de la razón que dictamina si el saber o el valor tradicional es ahora, según otros criterios, todavía válido (GIDDENS, A. *Más allá de la izquierda y de la derecha*, Madrid, Cátedra, 1994 y *Un mundo desbocado*, Madrid, Taurus, 2000. Castells).

El resultado de estos procesos es que los individuos experimentan frecuentemente una gran “soledad” y fragilidad. M. Castells ha enfatizado la necesidad de personalidades fuertes, capaces de soportar cambios identitarios profundos a lo largo de su vida (CASTELLS, M. op.cit vol.2 *El poder de la Identidad*). Y Giddens subraya como las personas sometidas a la “intemperie” de una sociedad individualista buscan con frecuencia en el “fundamentalismo” (Giddens define el fundamentalismo

como el hecho de dar valor a una tradición por el hecho de ser tradición, no por valor contrastado por la razón.) la manera de recuperar una identidad fuerte identificándose con un grupo definido por valores fuertes y con frecuencia excluyentes. Es decir, las personas en esta situación de “intemperie” echan de menos y a veces buscan nuevos vínculos de identificación y pertenencia que no vienen dados sino que se han de crear.

Este es un problema muy importante para el EB. Los que trabajan con colectivos marginados subrayan con frecuencia que el verdadero problema de estas personas es su falta de autoestima y de raíces identitarias (“Arrels” (raíces”, en catalán) es el nombre de una ONG barcelonesa cuyo trabajo con personas sin techo se basa fundamentalmente en la oferta de amistad desinteresada por parte de voluntarios. Esta amistad devuelve (lentamente) la autoestima y consigue recuperaciones increíbles). Las medidas de reinserción de estos colectivos resultan inútiles si no se tiene en cuenta este elemento.

En esta situación parece que el valor a proponer sería la autonomía del individuo frente al individualismo actual. Subrayar la autonomía significa hacer hincapié en la capacidad de pensar y decidir por cuenta propia. Supone también acentuar la responsabilidad del individuo frente a la sociedad de consumo que le invita a ser sólo cliente. Por el contrario el individuo autónomo asume su pertenencia a la

sociedad y por lo tanto su ciudadanía, que se compone no sólo de derechos sino también de deberes.

El EB debe orientarse hacia políticas de “empowerment” para hacer frente a esta situación. Estas políticas pasan por el trabajo de reinserción de las personas en colectivos donde puedan recuperar su autoestima y construir unas nuevas “raíces” de su identidad y pertenencia. Para esto es esencial la colaboración, el partenariado con la sociedad civil. Pero esto que es necesario tal vez no sea suficiente. Una política que pretenda dar poder al ciudadano ha de ser también una política de participación a muchos otros niveles.

Exclusión.

En la sociedad de comienzos del siglo XXI en los países ricos la exclusión es el nuevo nombre de la pobreza severa. En la exclusión social convergen factores que hacen imposible la movilidad social para determinados colectivos y personas. Aunque la exclusión del trabajo es la causa más importante de exclusión social, sin embargo otros factores son también importantes: edad, la ciudadanía (es decir, el hecho de ser extranjero y el hecho de ser legal o no), los ingresos, la biografía personal, etc. En muchos casos estas otras fuentes de marginación operan a través de la exclusión del trabajo que continua siendo un elemento decisivo de la estructuración social.

El valor a recuperar y potencia sería en este caso la igualdad, una igualdad que está amenazada y ya fracturada por la ruptura del pacto social a la que se ha aludido repetidamente

Por esto las políticas del EB han de poner el acento tanto en la redistribución de la renta como en la universalidad de la protección social para que esta llegue sin excepción a todos como en proteger y fomentar las dinámicas inclusivas de la sociedad y la economía.

Dada la centralidad del trabajo en este punto, las políticas activas de empleo y el fomento de la iniciativa empresarial creadora de puestos de trabajo son piezas importantes de estas políticas.

La flexibilidad laboral es probablemente necesaria pero debería cuidarse de que no se convierta en la manera de presionar al parado obligándole a aceptar condiciones indignas de trabajo. El salario universal como complemento a salarios insuficientes pero necesarios para tener derecho a esta prestación podría ser un importante mecanismo para combatir la exclusión.

Conclusiones.

Repensar el EB y actualizarlo consiste primariamente en repensar sus valores fundamentales y los objetivos de sus políticas. La sociedad actual es más compleja, es una sociedad donde los individuos son y se sienten frágiles,

donde la pobreza se ha convertido para muchos en exclusión.

Por ello EB ha de acentuar valores como el respeto a la diferencia y a la diversidad, la autonomía en lugar del individualismo y la igualdad inclusiva frente a la exclusión social. Sus políticas se han de orientar hacia el reconocimiento del que es diferente, el fortalecimiento de la pertenencia e identidad de las personas y a la lucha contra la exclusión.

El estado de bienestar: transformación del estado y transformación de la sociedad.

Si el apartado anterior ha formulado lo que podrían ser valores y objetivos de un EB renovado, hay que plantearse ahora, quién puede empujar esta transformación. Pero previamente hay que notar algo importante: el planteamiento que se ha hecho va mucho más allá de una asignación de recursos presupuestaria y plantea que el un EB renovado sólo se puede plantear en el marco de una profunda transformación social.

Se decía al principio de esta ponencia que el EB fue posible tras la 2ª Guerra Mundial por la conjunción de las reivindicaciones sociales con la voluntad política y la construcción de un acuerdo que también beneficiaba a la economía (y por lo tanto a las empresas). ¿Es posible reconstruir hoy las piezas de este puzzle?

La reivindicación social.

El EB ha sido fuerte y eficaz en los países con sindicatos fuertes y con una gran afiliación de los trabajadores; en estos países, los sindicatos han demostrado también un gran sentido de la responsabilidad y una gran capacidad de negociación con las patronales y el Estado.

La situación de las sociedades actuales es muy diferente. Los sindicatos tienen en España una afiliación muy escasa. Múltiples factores han contribuido a esta situación y una de las más importantes ha sido la fragmentación del mercado laboral provocado por las sucesivas regulaciones del contrato laboral. Pero más allá de estos factores estructurales, ha habido un factor cultural muy importante: como se ha dicho antes, el mismo EB ha contribuido a crear un tipo de ciudadano-cliente que conoce sus derechos pero no es consciente de su responsabilidad y de sus deberes para con la sociedad. Este individuo está poco vinculado a sus identidades tradicionales y se experimenta a si mismo como débil y aislado. Irónicamente, podríamos hablar de una sociedad de “individualistas atribulados” moviéndose un mercado laboral muy duro, pero incapaces de asociarse y de luchar colectivamente. Paradójicamente, este tipo de individuo espera demasiado del Estado pero no se siente muy comprometido con la sociedad.

Esta misma sociedad está, como se ha dicho atravesada por transformaciones profundas: el rol cambiante de la mujer, el envejecimiento, la presencia de inmigrantes: es una sociedad compleja y fragmentada.

Paradójicamente, esta misma sociedad revela una insospechada capacidad de organización que se orienta hacia el voluntariado, ciertos movimientos sociales y numerosas ONGs.

Creemos que en la base de un EB renovado tiene que haber una sociedad civil fuerte y que una de las tareas primordiales del EB ha de ser justamente este fortalecimiento. No se está diciendo que las ONGs puedan sustituir al Estado como afirman los partidarios del “capitalismo compasivo”. Lo que se afirma es que una sociedad compleja y fragmentada necesita de una Sociedad civil desarrollada para dar juego cívicamente su pluralidad, su riqueza social y sus múltiples necesidades. De esta manera la sociedad puede ayudar al ciudadano a superar muchos de los problemas que antes se apuntaban: las ONGs construyen “comunidades” de pertenencia e identificación de los ciudadanos, pueden canalizar su sentido de responsabilidad y propiciar su participación. De esta manera las organizaciones de la Sociedad Civil hacen posible este “empowerment” del ciudadano que aparecía como una de las políticas esenciales de un EB renovado. Las ONGs parecen por otra parte indispensables para

trabajar en la cercanía con los más débiles y excluidos y conseguir su reinserción social como ciudadanos activos y responsables (Aunque hay que reconocer que precisamente muchas ONGs tienen el peligro de ser paternalistas)

También es verdad que el Estado difícilmente podrá ser gestor de todos los servicios del EB (inmediatamente se hablará del modelo de Estado Relacional) y necesitará de la colaboración de partners de la sociedad Civil que por su conocimiento de la realidad, su motivación y su cercanía a los problemas pueden gestionar más eficientemente los fondos públicos y contribuir a canalizar ciertos fondos privados. Esto no quiere decir que la sociedad civil no tenga un papel reivindicador, apoyado en el carácter moral de sus propuestas. La sociedad civil asume el papel tradicional de los sindicatos pero puede articular una sociedad más compleja y un conjunto de demandas más plural e incluso contradictorio que las de hace unos años

Hay que insistir en que subrayar el papel de las ONGs y de la sociedad Civil no significa querer sustituir al Estado con su responsabilidad específica ni ignorar los peligros inherentes a las ONGs. En efecto, las ONGs carecen con frecuencia de suficiente profesionalidad y tratan los problemas como aficionados. Esto puede ser debido al su origen y talante y también a la insuficiencia de medios y recursos, lo cual constituye otra debilidad importante y

frecuente. Finalmente, las ONGs carecen con frecuencia de la perspectiva nacional que el Estado puede aportar.

Por todo ello pensamos que las ONGs no pueden sustituir al EB pero sí deben colaborar con él y el Estado debe buscar esta colaboración ayudando a las ONGs a superar las limitaciones dichas.

Las empresas y su responsabilidad.

Como se decía al principio, el EB de la segunda mitad del siglo XX se edificó sobre la base de un pacto social entre la economía y la reivindicación social, entre las empresas y la izquierda social y política. Hoy esta alianza es mucho más difícil porque la globalización des-solidariza a las empresas de sus mercados nacionales (tanto los de consumidores como del mercado laboral). Las empresas se sienten presionadas por la competencia global, por la urgencia de conseguir beneficios en bolsa, por la presión de los fondos de inversión. Aunque su poder es inmenso como colectividad, con frecuencia sus directivos se sienten amenazados y en peligro.

En este contexto la deslocalización, la degradación del contrato laboral, la presión para disminuir la fiscalidad y las cargas sociales del empleo son prácticas que entran dentro de la lógica espontánea de las empresas.

Es cierto que las empresas van siendo conscientes de que también necesitan, para su éxito económico, de un “pacto social” que les otorgue “licencia” para trabajar; de que

la sostenibilidad a medio y largo plazo de la empresa pasa por ser percibida como una empresa “ciudadana”, seria y responsable (LOZANO, J.M. *La empresa ciudadana: un reto de innovación* ESADE, 2002, *Libro Verde de la Comisión Europea. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas* <http://europa.eu.int/eur-lex/es/information/faq.html>).

Atrapadas en estas corrientes contradictorias, las empresas son también incoherentes. Piden desregulación para los mercados y se escudan en esta misma desregulación para decir que la responsabilidad social y medioambiental es imposible porque las sitúa en situación de inferioridad en el mercado. Hablan de responsabilidad pero la reducen a buena comunicación, imagen y gestión del riesgo y de la reputación.

Las sociedades del siglo XXI necesitan un concepto de empresa distinto del el siglo XIX en el que todavía muchos líderes empresariales y creadores de opinión están anclados. Las empresas han de aceptar una regulación nacional e internacional que haga el mundo sostenible y justo (como aceptaron las regulaciones de EB a nivel nacional). Pero en un mundo complejo y en rápido cambio las empresas no deberían limitarse a cumplir las leyes vigentes. Su responsabilidad debe ejercerse “más allá” de lo legal, no en el sentido de invadir campos que no les son propios sino en el sentido de asumir responsabilidad donde

la ley no llega, es insuficiente o llega tarde (MIRALLES, J. “Ética empresarial y globalización” *icade* nº 64, enero.abril 2005 y también “Amenazas y oportunidades para la Responsabilidad Social de la Empresa” en *Papeles de Ética, Economía y Dirección* nº 8).

Un EB del siglo XXI necesita de empresas que asuman su responsabilidad en tres campos. En primer lugar, en el conjunto de su gestión como empresa, es decir en su relación con los stakeholders primarios, especialmente con sus propios trabajadores. Las empresas deberían asumir. En segundo lugar su responsabilidad con las “comunidades” en las que ejercen su actividad. La “acción social” puede parecer a veces una huída de sus responsabilidades esenciales, pero bien entendida, puede vehicular dicha responsabilidad en campos tan esenciales como ayuda a los excluidos de nuestra sociedad, o el compromiso con el desarrollo y los derechos humanos en los países en vías de desarrollo. Finalmente, las empresas deberían asumir el innegable papel político que su poder les confiere, de manera que su acción de lobby fuera mucho más sensible que en la actualidad a las demandas del “bien general” tanto nacional como internacional.

Como se acaba de decir, la lógica de la globalización a corto término no va por aquí. Por esto el mundo empresarial necesita de líderes con visión estratégica y no sólo gestores y negociantes a corto plazo. Los auténticos

líderes empresariales consiguen ya ahora sobrevivir y desarrollarse en los mercados globales y desmienten con los hechos las afirmaciones de que la responsabilidad social es un invento que puede destrozarse las economías de mercado (Como se afirma en *The Economist January 22nd 2005*).

En este contexto empresarial sería posible rehacer el círculo virtuoso del crecimiento (Un crecimiento que debería ser respetuoso con el medio ambiente y universalizable) económico y el desarrollo social construyendo así la base económica del EB.

Un modelo distinto de estado de bienestar

Aunque el EB necesite de la sociedad civil y de las empresas, no puede renunciar a ser justamente lo que dice su nombre: “Estado”. Pero no renunciar a ser “Estado” no significa mantener el mismo modelo de Estado que fue útil en siglo XX (El modelo de estado que aquí se propone es el que ha expuesto MENDOZA, X. “Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del estado de Bienestar al Estado Relacional” *Papers de Formació* num. 23 Diputació de Barcelona, bajo el nombre de Estado Relacional. No expondré aquí detalladamente la propuesta sino sólo las ideas esenciales en este contexto.).

Como se ha dicho anteriormente, el EB ha de hacer frente a diversos retos: en primer lugar, el desafío ideológico. El neoliberalismo propugna un “estado mínimo” en un mundo económico privatizado, desregulado y liberalizado. Entrar en

el debate sobre el EB y afirmar su necesidad social y moral implica posicionarse críticamente frente a la ideología neoliberal. El Estado no puede abdicar de su responsabilidad de hacer posible el ejercicio de los derechos sociales al nivel que la situación económica del país y de la región económica permita. Los mercados no pueden estructurar ellos solos la sociedad (Ver BARBER, B. "La cultura global de Mc.Wordl" en RUBIO CARRACEDO, J. y ROSALES, J.M. (Ed.) *La democracia de los ciudadanos*) sin una fuerte estructura política que apoye su legitimidad en la protección del interés general.

Pero el Estado debe encontrar nuevos modo de realizar su misión, y este es el segundo desafío. En primer lugar debe asumir que corregir los fallos del mercado no le autoriza a ignorar los "fallos del Estado": la ineficacia, la ineficiencia y todavía más grave, la tentación que los políticos tienen en el corto plazo de sus mandatos de confundir derechos con deseos de grupos particulares. Satisfacer estos deseos puede proporcionar votos pero también puede desequilibrar presupuestos.

Frente a estos desafíos un buen uso del principio de subsidiariedad puede ser muy útil. Que el estado asuma su responsabilidad frente a los derechos sociales no implica ni aumentar ilimitadamente el presupuesto ni gestionar directamente todos los servicios. Fórmulas de partenariado y de colaboración con la sociedad civil y con el mundo

económico pueden ser eficientes y eficaces. Además, estas fórmulas estimulan la responsabilidad del ciudadano, de la sociedad y de las empresas frente al conjunto de la sociedad y evitan que la lucha contra la falta de responsabilidad ciudadana que el EB ha promovido se haga recaer sobre los ciudadanos aislados y que ya son víctimas de la desregulación del mercado laboral y de la reducción de los servicios del EB (lo que antes se ha llamado el “ciudadano individualista y atribulado”)

El tercer desafío afecta a su poder. El Estado no puede renunciar a los medios presupuestarios que le permitan universalizar la protección social y atender de esta manera a los más débiles. El Estado no debe consentir que la reestructuración del EB consagre y legitime una sociedad dual en la que los ricos puedan financiarse servicios de alta calidad y los pobres tengan que conformarse con una educación, una sanidad de segunda categoría. El Estado no puede hacerlo ni gestionarlo todo pero no puede renunciar a su liderazgo para enfrentarse a los problemas que caen bajo su responsabilidad. El estado no puede renunciar al control del gasto público.

Finalmente, el Estado debe asumir su gran responsabilidad en la construcción de orden internacional más democrático, más justo, más respetuoso de las diferencias y más sostenible. Sin esta perspectiva, tendrían

razón los que ven el EB como el lujo de países ricos, depredadores de la naturales e injustos.

Conclusiones

El debate sobre el EB tiene diversos horizontes. Uno inmediatamente político y otro, de índole más sociológica, a largo plazo. Situarse en el segundo horizonte, como se ha hecho en esta ponencia puede parecer una huida o una manera de complicar definitivamente los problemas. Pero no hacerlo puede ser también ceguera y pronto o tarde, un callejón sin salida.

Propongo un “decálogo” que no pretende recoger toda la argumentación desarrollada sino sólo recoger las proposiciones más importantes:

1. Las sociedades democráticas no pueden renunciar a que sus estados protejan los derechos civiles, políticos y sociales. La razón es tanto moral como social. Los derechos son irrenunciables humanos. Pero además una sociedad que no los proteja será progresivamente más conflictiva e ineficiente.
2. Una sociedad que quiera ser justa ha de tener siempre presente, como un criterio de justicia, la situación de los más desfavorecidos. Por ello ha de recomponer continuamente el pacto social. Por ello mismo, la desigualdad tiene límites en una sociedad justa.

3. Para construir el EB hace falta motivación política, voluntad social y viabilidad económica. Las economías de mercado no tienen un único modelo económicamente viable y próspero. El debate sobre el EB es un debate sobre los modelos históricamente existentes de EB que marcan pautas sobre lo que pueden ser futuros modelos.
4. La sociedad del siglo XXI es muy distinta de la de los años sesenta y setenta. La reestructuración del EB tiene que tener en cuenta todos estos cambios. La transformación del EB se inscribe en el conjunto de una gran transformación social empujada por la globalización
5. El EB debe asumir también sus propios fallos y los de los modelos hasta ahora vigentes.
6. El Estado debe diagnosticar los ejes centrales de la nueva situación para reorientar los objetivos de sus políticas. Debe proponer valores capaces de movilizar a la ciudadanía.
7. Complejidad, individualismo y exclusión son grandes retos de la sociedad actual.
8. Vivimos una gran transformación social cuyos principales actores son la sociedad Civil, las empresas y el Estado. Estructurar el EB significa recomponer las relaciones entre estos actores

9. Los EB deben tener en cuenta ciertos principios:
 - La universalidad de la protección social
 - El buen uso del principio de subsidiariedad
 - Que la necesaria flexibilización del mercado laboral ha de ir acompañada de suficiente protección para no hacer caer el peso de la responsabilidad que se pide a los ciudadanos sobre los que se hallan en situación más débil
 - Movilizar la autoprevisión y reforzar el principio de equivalencia pueden ser principios inspiradores con tal que no se haga recaer sus efectos solamente sobre los más pobres.
10. Los EB de Europa Occidental son los más ricos de toda la historia. No hay justificación moral ni argumentos económicos para detener el combate contra la pobreza tanto en el mundo desarrollado como en los países más pobres o en vías de desarrollo. La reforma del EB debe incluir la responsabilidad de Europa en la gobernanza mundial para avanzar hacia una globalización más justa, más sostenible, más respetuosa con la diferentes culturas y finalmente más democrática

Bibliografía General

- AAVV. "European Works Councils" Industrial Relations Service. Londres. 1995.

- Alonso Ortíz, N. (1996). *El trabajo social en los procesos de integración y exclusión*. En VII Congreso estatal de diplomados en trabajo social y asistentes sociales. Sevilla: Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales y Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Sevilla.

- Amitsis, G. "The establishment of a minimum income in the Greek Social Security System. Prospects and perspectives". Congreso Mundial del Derecho del Trabajo. Atenas. Setiembre 1991; y Matsaganis, M.; Papadopoulos, F.; Tsaklogou, P. "Estimating extreme poverty in Greece and the cost of eliminating it through a minimum guaranteed income scheme". Athens University of Economy and Business. 1999.

- André Gorz. "Miserias del presente riquezas de lo posible" Ed. Paidós. 1998.

- Andrés Bilbao: "El Empleo precario". Ed. Libros de la Catarata. 1999. Madrid.

- Avishai Margalit. "La Sociedad Decente". Ed. Piados. 1999.

- Ballesteros, F. "Nouveau Traité d'Amsterdam: un coq au vin sans vin" en Rev. L'Envers du Decor. nº 35. Bruxelles. Setiembre/octubre 1997. (págs. 24 a 26).

- Beck, W., Van Der Maersen, L, Walker, A. "Social quality: from issue to concept" en "Social quality of Europe". Kluwer Law. The Hague. 1997. (pág. 270 y sucesivas).

- Bernáldez Rodríguez A. (2000). *Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión especial del Senado*. En Congreso europeo de mujeres rurales (pp. 81-85). Madrid: Instituto de la Mujer (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)

- Bertrand Schwartz: "Moderniser sans exclure" Ed. La Découverte 1994. Paris. "Hacia otra Escuela" Ed Narcea, 1986. "La Inserción Social y profesional de jóvenes". Revista Estudios de Juventud, nº 13. Instituto de la Juventud. 1985.

- Capucha, L. M. "Rendimiento mínimo garantido; avaliação da fase experimental" ISCTE. Lisboa. 1998.

- Carlos Núñez: "La Revolución Ética". Ed. L'Ullal-Diálogos. 2001.

- Casado, D. "Evaluación del impacto de las políticas sociales de la Comunidad: personas con minusvalías" en AAVV "Cohesión social y ciudadanía europea" Fundación La Caixa. Santiago de Compostela. 1994 (págs.113 a 120).

- CES. "La société civile organisée au niveau européen". CES. Bruxelles. 2000.

- Chassard, Y. "Pour une convergence des politiques des États Membres de la Communauté dans le domaine de la protection sociale". Rev. Droit Social. París. Febrero 1991.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993). *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Libro Blanco.
- Comisión europea (2002): *Rapport conjoint sur l'inclusion sociale*, Bélgica.
- Comisión Mixta del perfil profesional (Consejo General y Áreas de Conocimiento de trabajo social y servicios sociales) (2003): "Folios policopiados".
- Commission Européenne. "Bilan du dialogue social. 1997". Bruxelles. Junio 1998.
- Commission Européenne. "Rapport final de la Commission au Conseil du premier programme de projets et études pour combattre la pauvreté". Bruxelles. 1981.
- Confederación Europea de Sindicatos. "Engagement de la CES dans la lutte contre l'exclusion sociale. Pour une Europe sans exclus". Bruxelles. 1994. Es significativa la intervención de J. Lapeyre, dirigente de la CES, en AAVV. "L'avenir de la politique sociale Européenne". P.U.L. Lovaina. 1994.
- Cousins, M. (ed) "New directions in social welfare" Dublín. European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions. 1997.

- Daniel Jover. "Formación, Inserción y Empleo Juvenil" Ed. Popular. 1988.

- Daniel Jover. "La Formación Ocupacional, para la inserción, la educación permanente y el desarrollo local" Ed. Popular 3ª Edic. 1999.

- Darmon, I.; Estivill, J. "Le dialogue civil à l'échelle Européenne et dans les pays de l'Union". Ponencia presentada en el Seminario de Bruselas de noviembre de 2000 como resultado del proyecto "Dialogue civil et économie sociale: du local vers l'espace Européen".

- De la Red Vega, N. (1999). *Trabajo social e intervención integral en el medio rural*. En Cid Fernández X.M. y Otros. *Actores sociales e factores de cambio no medio rural*. Lugo: Universidade de Vigo (colección congresos 16). (1997). *Trabajo social y lucha contra la exclusión social a través de la integración social y el trabajo en redes*. Revista de Servicios Sociales y Política Social, nº 38, (pp. 13-44).

- De la Rosa Gimeno, P. (1996). *Propuesta metodológica para el proceso de intervención*. En De la Red Vega, N. (coord), Rueda Estrada J.D., Rosa Gimeno, P. de la, Prieto Lobato, J.Mª. *Intervención integral en municipios menores de 20.000 habitantes*. (pp.180-228). Valladolid: Ministerio de Asuntos Sociales, Junta de Castilla y León, Universidad de Valladolid.

- Deleeck, H. "L'avenir de la Sécurité Sociale en Europe". París. Ed. Economica. 1987, y del mismo autor,

para ver la influencia de la protección social en la distribución de rentas y en la pobreza, Deleeck, H (ed.) "Indicators of poverty and the adequacy of social security". Avebury. Aldershort. 1992.

- Delors, J. "Donner une nouvelle dimension à la lutte contre l'exclusion". Conferencia Copenhague. 3-4 junio 1993. (pág. 8).

- Departement de Benestar Social. Proyecto ¡A Punt! (1996-999. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

- Dirección Xeral de Servicios Comunitarios e Inclusión Social (2002). I Plan de Inclusión Social de Galicia 2001-2006. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

- Dumont, J P. "Les systèmes de protection sociale en Europe". París. Ed. Economica 1989 (4ª. edición) (pág. 7).

- Equipo PROMOCIONS.(E.Frago, D.Jover, V.López, F.Márquez, G.Mora);"El Empleo de los Inempleables".Ed Popular.1997.;"Trabajar para Vivir-una propuesta innovadora de inserción socio-laboral"Ed. Miraguano.1999

- Esteve I Ortega E. (1998). *La Política Social y los Servicios Sociales ante los fenómenos de la pobreza y exclusión*. Forum, Revista d'informació e investigació socials, (pp. 140-143)

- Estivill, J. "A face ñao reconhecida e as imagens da pobreza" en AAVV. "Ñao pobreza" Ministerio da Solidaridade e Segurança Social". Lisboa 1997 (página 21).

- Estivill, J. "L'estudi de la pobresa a Catalunya" en Giner, S (Ed) "La Societat Catalana" Generalitat de Catalunya. Barcelona. 1998.

- Estivill, J. "La articulación asociativa voluntaria en la Comunidad Europea" en AAVV. "Coordinación de la acción voluntaria". Ed. Acebo. Madrid. 1991. (págs. 95 a 103).

- Estivill, J. "La lluita contra l'exclusió en el marc de la política social de la Unió Europea" Rev. FORUM nº 5. Barcelona. Generalitat de Catalunya. Departamento de Bienestar Social. Junio 1996.

- Estivill, J. "La valeur ajoutée des entreprises sociales face aux enjeux Européens". En el número monográfico de la Revista Politiques Socials. "Entreprendre autrement ". Bruxelles. 1998.

- Estivill, J. "Pobreza 3... unos años después" en el número monográfico de la Revista Políticas sociales en Europa nº3. Barcelona. Febrero 1998 dedicado a "Estrategias europeas frente a la exclusión social" (págs. 107 a 134).

- Estivill, J. "The reasons and foundations for the implementation of a social minimum income in Spain and the Basque country" en Moreno, JL. (Ed). "Social exchange and welfare development" CSIC. Madrid. 1993.

- Estivill, J. "Un regard du sud. La construction d'une nouvelle politique sociale Européenne" en AAVV. "L'avenir de la politique sociale Européenne". Op. Cit (págs. 109 a

114). Véase también Estivill, J. "Una perspectiva desde el Sur. Colores distintos para un mismo mosaico europeo". Ponencia presentada al Seminario de Faro de la Presidencia Portuguesa. Febrero 2000. El conjunto de las ponencias presentadas a este Seminario fueron publicadas en "Políticas e instrumentos de combate à pobreza na união europeia". Lisboa. IDS. 2001.

- Estivill, J. Bernier, A. Valadou, C. "Las empresas sociales en Europa". Ed. Hacer. Barcelona. 1997.

- Estivill, J; de la Hoz, J.M. "Les rendes mínimes garantides i d'inserció". Rev. Món Laboral nº 9. Generalitat de Catalunya. Departamento de Trabajo. Barcelona. 1990.

- Estivill, J; González, M; de la Hoz, J.M. "La inserción a debate en Europa". Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz. 1993.

- Estivill, J; Hiernaux, J.P; Geddes, M. "El partenariado social en Europa". Ed. Hacer. Barcelona. 1997. La Fundación Europea de Dublín impulsó una investigación comparativa en todos los países de la Unión sobre el partenariado. Véase Geddes, M. (Ed). "Local partnership: a successful strategy for social cohesion?". Dublín. European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions. 1998.

- "European declaration of business against exclusion". Brussels. 1994. Véase el artículo de A. Maiques "La réponse des entreprises industrielles et commerciales"

en la Revista Politiques Sociales en el número “Entreprendre autrement”. Bruxelles. 1998.

- Euvrard, F., Prélis, A. “ La lutte contre la pauvreté dans la construction Européenne”. Rev. Recherches et Prévisions nº 38.C.N.A.F. París. Diciembre 1994 (págs. 113-124). Para una aplicación en Francia utilizando las historias de vida, véase Bourdieu, P. “La misère du monde”. Ed. Seuil. París. 1993 (págs. 903-938). Como tentativa de utilizar indicadores no monetarios, véase Whelan, B. “Poverty and non monetary indicators in Europe”. ESRI Dublín. 1994
CESIS “Non monetary indicators of poverty and social exclusion. Lisboa. 1996.

- Fernández, T., y Alemán, C. (2003): *Introducción al trabajo social*, Alianza, Madrid.

- Folgheraiter, F. (2002): *Teoría e metodología del servizio sociale*, Francoangeli, Milan.

- Fook, J. (2000): “Deconstructing and reconstructing professional expertise”, en Fawcett, B., Featherstone, J., Fook, J., et al., Rossiter (coord.): *Practice and research in social work: Postmodern feminist perspectives*, Routledge, London.

- García Roca, J. (2004): “Políticas y programas de participación social”, Síntesis, Madrid.

- Garde, A. (2003): *Informe 2003. Políticas sociales y Estado de Bienestar en España*, Fundación Hogar del empleado, Madrid.

- GES. “L’atur de llarga durada: una perspectiva europea”. PIS. Barcelona. Octubre 1990.
- GES. “Protecció social i serveis socials a Holanda”. Barcelona. 1998.
- GES-EUROCCAT. "Estudi comparatiu dels serveis socials i la política social a sis països". Barcelona. 1999.
- Goulshed, V. (1998. e.o. 1990): *La gestión del trabajo social*, Paidós-trabajo social, Barcelona.
- Guy Aznar “Trabajar menos para trabajar todos y vivir mejor”.Ed HOAC.1995.”
- Harvey, B. “Networking in Europe”. Bedfore Square Press. Londres. 1995.Hay una edicion posterior actualizada.
- Hatt, Ph. “Trente ans d’intervention du FSE” en “Le Fonds Social Européen” Commission des Communautés Européennes. Rev. Europe Sociale nº 2. Luxembourg. 1991 (páginas 80 y 81).
- Healy, K. (2001): *Trabajo social: perspectivas contemporáneas* (e.o. inglés 2000), Morata, Madrid.
- Hokenstad, M. C. (1992): “Social Work Today and Tomorrow: An International Perspective”, en Hokenstad, M. C. (ed.): *Profiles in International Social Work*, Washington, NASW Press, pp. 181-192.
- Howe, D. (1999): *Dando sentido a la práctica. Una introducción a la teoría del trabajo social* (e.o. inglés, 1992), Maristán, Granada.

- Inmanol Zubero: "El Derecho a Vivir con dignidad. Del pleno empleo al empleo pleno". Ed HOAC 2000.

- International Social Work Curriculum in the 21 Century, en Tan, N. T., y Dodds, I. (ed.) (2002): *Social work around the world II*, International Federation of Social Workers Press, pp. 179-194.

- José María Rueda Palenzuela: "Comunidad, participación y Bienestar Social". Libro-Homenaje a José María Rueda. Ed. Diputación de Barcelona. Area de Servicios Sociales. 1998.

- Jouen, M. (Coord). "Premier rapport sur les initiatives locales de développement et de l'emploi". Commission Européenne. Bruxelles. 1997. (págs. 31-32).

- Juan N. García-Nieto. "Por un proyecto de sociedad en clave de utopía". SM 1988. "La Sociedad del Desempleo por un trabajo diferente". ed. CCJ 1989. Barcelona.

- Katsely, L. "The political economy of macroeconomic policy in Europe" en Guenier, P. Padoan, C. (eds) "The political economy of European integration" Havel Hamsptead. Haversten. 1989.

- Lejeune, R.. "L'Europe et l'insertion par l'économique". Syros. París. 1992.

- Liebfried, S.. "Towards a European welfare state? en Jones, C. (Ed.). "New perspectives on the welfare state in Europe". Routledge. Londres, 1993.

- Marchioni M. (1988). *Planificación Social y Organización de la Comunidad*. Madrid:Popular.
- Marocchi, G. "L'impresa sociale in Europa" en AAVV. "Imprenditore Sociali". Fondazione Agnelli. Turín. 1997.
- Martínez, M. J. (2000): *Para el trabajo social. Aportaciones teóricas y prácticas*, Maristán, Granada.
- Martínez, R. "Transnacionalidad: camino de ida y vuelta entre lo local y lo europeo". GES. Barcelona. Febrero 1998. (pág. 41) y Comisión Europea. "La transnacionalidad marcha". Bruselas. 1999.
- Milano, S. "Du Nord au Sud. La question du Revenu Minimum". Revue Française des Affaires Sociales. París. Noviembre 1989. Véase también el número monográfico de esta revista dedicado a "Revenu minimum et pauvreté en Europe du Sud". París. Octubre 1991.
- Milano, S. "Le revenu minimum garanti dans la CEE". P.U.F. París 1989; Euzeby, Ch. "Le revenu minimum d'insertion" Ed. La Decouverte. París 1992 y Guibentif, P, Bouget, D. "Les politiques de revenu minimum de l'Union Européenne" Uniao das Mutualidades. Lisboa, 1997.
- Milano, S. "Lutter contre la pauvreté dans les pays riches". Ed. Nathan. París. 1994.
- Morán Carrillo, J. M. (2003): "Corrientes filosóficas y teóricas que han influido en el trabajo social: funcionalismo, marxismo y teorías comprensivas", en Fernández, G. T.,

Alemán B. C. (coords.): *Introducción al Trabajo Social*, Alianza editorial, Madrid.

- Morin, E. "Penser l'Europe". Gallimard. París. 1987.

- Negri, N. "Povertà in Europa e trasformazione dello stato sociale". Milán. Franco Angeli. 1990 (páginas 49 a 62).

- Nogueira, M. "Los aspectos sociales del Tratado de Amsterdam". Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº7. Madrid 1998. (págs. 195 a 203).

- O'Conneide, S. "The future of social Europe" en Rev. Poverty Today nº23. Dublín. 1993. (pág. 5).

- Observatorio Europeo LEADER (2000). *Innovación en el medio rural*. En Cuaderno de la Innovación nº 8. Bruselas: Grupo LEADER

- Patrick Viveret y EQUIPO PROMOCIONS. "Reconsiderar la Riqueza y el Empleo- Inserción socio-laboral y ciudadanía-".Ed. Icaria.2004.

- Paulo Freire."La Naturaleza política de la educación".Ed. Paidos.1993.Pedagogía de la Esperanza.Ed S.XXI. 1995.

- Quintin, O. "Vers une nouvelle définition du rôle de l'État-Providence". Op. Cit. Nota 50.(págs. 82-88).Vease tambien Sykes,R. Palier,B. y Prior P.(ed.) » Globalization and European Welfare States ».N.Y.Palgrave.2001 y Kleinman, M. » A European Welfare State ». N.Y.Palgrave. 2002.

- "Rapport final ERGO II". Cambridge Policy Consultants. Cambridge. 1996.
- René Passet: "La Ilusión Neo-liberal" Ed. Debate.2000.
- Robbins, D. "The core of the community". Galway. 1990. Casado, D. (ed) "Entidades sociovoluntarias en Europa" Ed. Hacer. Barcelona. 1997. Gaskin, K, Davis, J "A new civic Europe?". Volunteer Centre. Londres. 1995. Estivill, J. "Pobreza y voluntariado organizado en la Europa del Sur" en AAVV "El voluntariado". Bancaixa. Valencia. 1995 (págs.107 a 122).
- Robert Castel: "Las metamorfosis de la cuestión social" Una crónica del salariado. Ed. Piados. 1997.
- Robertis C. y Pascal H. (1994). *La intervención colectiva en Trabajo Social*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Rodrigues, F, Stoer, S. "Accão local e mudança social em Portugal". Ed. Fin de Seculo. Lisboa. 1993 y el número monográfico de la Revista Crítica de las Ciencias Sociais nº 42. Coimbra. Mayo 1995, dedicado a "Sociedade Providencia"
- Salinas Ramos, F. (1994). *La Pobreza en España hoy*. Revista Documentación Social nº 96 (julio-septiembre).
- Samale, G., Tuson, G., y Statham, D. (2003): *Problemas sociales y trabajo social* (e.o. inglés 2000), Morata, Madrid.

- Sanchez Vidal, A. (1996). *Psicología Comunitaria. Bases conceptuales y métodos de intervención*. Barcelona: E.U.B. S.L.
- Schulte, B. “L’État providence Européen”. Op. Cit. Nota 50 (pág. 125)
- Serrano, A. "Monitoring the European employment strategy". ETUI. Brussels. 2000.
- Telo, M. “Les contours d’une politique sociale Européenne” en AAVV. “Excluant.....exclu”. Op. Cit. Nota 45 (pág. 123).
- Toniolo, P. P. (2001): *I servizi alla persona*, Carocci, Roma.
- Venturini, P. “La dimension sociale du marché intérieur”. Rev Futuribles nº127. París. 1998. (págs. 3 a 32).
- Vicente Navarro. “Neoliberalismo y Estado de Bienestar” Ariel.Barcelona 1997. “Sociedad,Poder político y Estado de Bienestar”.ed. Ariel. 1999.
- Vignon, J. “Espoirs et perspectives d’une Europe sociale Européenne, en dépit des oppositions” en AAVV. “Excluant ... exclu”. Éditions de l’Université de Bruxelles. Bruxelles. 1998.
- Vila, L. “Política social europea” en AAVV “Política social”. Madrid. McGraw-Hill. 1997. (págs. 111 y 112). Véase también en el mismo libro: Estivill, J. “ Políticas sociales actuales y futuras frente a la exclusión en Europa” (págs. 155 a 176).

- Welzen, W.V. "La política social europea después de Maastricht. ¿Un punto muerto o un camino hacia el futuro?". Rev. Economía y Sociología del Trabajo. N°17. Madrid. Setiembre 1992.(pág. 25).