Revista Española del

Tercer Sector

Nº5 ENERO-ABRIL 2007

Exclusión Social

- *Artículos*

  Miguel Laparra, Anna Obradors, Begoña Pérez, Manuel Pérez Yruela, Victor Renes, Sebastiá Sarasa, Joan Subirats, Manuel Trujillo

  Luis Ayala Cañón, Magdalena Rodríguez Coma

  Daniel Jover Torregrosa

  Daniel Sotelsek

- *Panorama*

  Serge Paugam

  Ruth Levitas

Fundación Luis Vives

Revista Española del

Tercer Sector

El sexto número de la Revista Española del Tercer Sector será publicado en el mes de septiembre del 2007 y será un número abierto, con varias temáticas.

Además de la Revista Española del Tercer Sector, algunas de las publicaciones más recientes de la Fundación Luis Vives son:

Todas las publicaciones pueden descargarse en www.fundacionluisvives.org, o bien solicitarse en formato impreso por correo electrónico a publicaciones@fundacionluisvives.org, o por teléfono al +34 91 540 08 78.

La Fundación Luis Vives publica, con una periodicidad quincenal, un boletín electrónico de noticias sociales de Europa y de España, cuya suscripción puede hacerse desde www.funcacionluisvives.org

Fundación
Luis Vives

REVISTA ESPAÑOLA DEL

Tercer Sector

Nº5 ENERO-ABRIL 2007

Fundación Luis Vives

Revista Española del Tercer Sector
Nº5 ENERO-ABRIL 2007

- Versión accesible para personas con discapacidad en:
  www.fundacionluisvives.org

- Coordinador de número:
  Miguel Laparra

Todos los derechos reservados.
Prohibida la reproducción total o parcial
de esta revista, por ningún procedimiento electrónico
o mecánico, sin el permiso por escrito del editor.

Fundación Luis Vives

Impreso en España - Printed in Spain
Dirección de Arte y Producción:
Carlos Halcón de Villavicencio
© Fundación Luis Vives

ISSN:1886/0400

Publicación cuatrimestral
Precio del número suelto
P.V.P.: 10 €
Precio suscripción anual
P.V.P.: 22 €

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director:
Gregorio Rodríguez Cabrero
Subdirector:
Vicente Marbán Gallego
Secretaria:
Virginia Moraleda
Consejo de Redacción:
Silverio Agea Rodríguez
Óscar Alzaga Villaamil
Luis Ayala Cañón
Luis Cayo Pérez
Paula Cisneros del Prado
Carmen Comos Tovar
Rafael de Lorenzo García
Fernando Fantova Azcoaga
José Manuel Fresno García
Juan A. Gimeno Ullastres
Carlos Mataix Aldeanueva
José Luis Piñar Mañas
Víctor Renes Ayala
Teresa Sanjurjo González
Joan Subirats Humet
Alfred Vernis Doménech

COMITÉ CIENTÍFICO

Luís A. Aranguren Gonzalo
Demetrio Casado
Marta de la Cuesta
Carmen Marcuello
Julia Monserrat
Luís Moreno Fernández
Azucena Penelas Leguía
Manuel Pérez Yruela
Pilar Pujol Furriols
Jesús Ruíz Huerta
J. Ignacio Ruiz Olabuénaga
Carmen Valor Martínez
Fernando Velasco
Imanol Zubero

CONSEJO ASESOR

Cruz Roja Española, *Leopoldo Pérez Suárez*
Cáritas Española, *Silverio Agea Rodríguez*
Confederación de Centros de Desarrollo Rural, *Juan Manuel Polentinos Castellanos*
Plataforma de Organizaciones de Infancia, *Juan Merín Reig*
Unión de Asociaciones Familiares, *Isabel Pizarro*
Federación Nacional de la Mujer Rural, *Juana Borrego Izquierdo*
Federación de Mujeres Progresistas, *Carmen Toledano Rico*
Federación de Scouts de España, *Julio del Valle Iscar*
Organización Juvenil Española, *José Antonio Callén*
Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados, *Paca Tricio*
Federación de Asociaciones de Mayores de Canarias, *Herminio Lozano*

Confederación Coordinadora de Minusválidos Físicos de España, *Roser Romero Soldevilla y Ana Aparicio Menéndez*
Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, *Luis Cayo Pérez Bueno*
Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente, *Luciano Poyato Roca*
Asociación UNIVER-SIDA, *Gema Vela*
Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, *Carmen Laviña Bellido*
Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Enrique Santiago Romero*
Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España, *Kamal Rahmouni*
Asociación Española Contra el Cáncer, *José Ignacio Martín-Gromaz*
Confederación española de organizaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual, *Paulino Azúa Berra*
Confederación nacional de Sordos de España, *Mar Amate García*
Confederación de Centros de Desarrollo Rural, *Juan Manuel Polentinos Castellanos*
Fundación ESPLAI, *Maria Jesús Manovel*
Fundación Secretariado Gitano, *Isidro Rodríguez*
Fundación Juan Ciudad Orden Hospitalaria San Juan de Dios, *Calixto Plumed Moreno*
Organización Nacional de Ciegos Españoles, *Carlos Rubén Fernández Gutiérrez*
Unión Romaní, *Mª Carmen Bastante García*
Médicos del Mundo, *Antonio González*
Plataforma de ONG de Acción Social, *Juan Lara*
Confederación Española de Cajas de Ahorro, *Carlos Balado*
Fundación Bancaja y Fundació Caixa Castelló, *José Fernando García Checa*
BBK Solidaria Fundación, *Arantza Gandaraisbeitia*
Fundación Un Sol Món, *Angel Font*
Fundación Viure i Conviure, *Joseph Solans*
Obra Social de Caixa Galicia, *Manuel Aguilar López*
Fundación Caixa Sabadell, *Fermí Pons- Pons*
Caja de Badajoz, *Mª José Pajuelo*
Obra Social de Caja Madrid, *Carlos Mª Martínez*
Obra Social de CAM, *Carlos de la Torre*
Obra Social Ibercaja, *Román Alcalá*
Fundación La Caixa, *José Francisco de Conrado i Villalonga*
La Caja de Canarias – Obra Social, *Magaly Miranda*
Fundación Caja Granada, *José Villalba*
Kutxa – Obra Social, *Francisco Esquiroz*
Obra Social de Unicaja, *Francisco de Paula*
CEPES, *Marcos de Castro*
Organización Iberoamericana de Seguridad Social, *Adolfo Jiménez*
Price WaterHouse, *Miguel Cruz Amorós*
Universidad Carlos III, *Agustina Palacios*
Consultor social para IMSERSO, CERMI, FUNDACIÓN ONCE, *Antonio Jiménez Lara*

ÍNDICE:

EDITORIAL

. 9

ARTÍCULOS

Miguel Laparra, Anna Obradors, Begoña Pérez, Manuel Pérez Yruela, Victor Renes, Sebastiá Sarasa, Joan Subirats, Manuel Trujillo

Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas 15

Luis Ayala Cañón, Magdalena Rodríguez Coma

Las nuevas estrategias de empleo en los programas de garantía de rentas 59

Daniel Jover Torregrosa

Retos y realidades de la Inserción Sociolaboral 85

Daniel Sotelsek

Exclusión Social y Pobreza en América Latina 111

PANORAMA

Serge Paugam

¿Bajo qué formas aparece hoy la pobreza en las sociedades europeas? 149

Ruth Levitas

Los límites de la agenda social europea: revisión de las políticas de inclusión social. 173

NOTAS Y COLABORACIONES

Catalina Parra, Elvira González

Directora General de Fundación Tomillo, Directora de Producción del Centro de Estudios Económicos Tomillo . . . 195

Carlos Susías Rodado

Presidente de EAPN-ES 201

Luciano Poyato Roca
Presidente de UNAD 207
Isidro Rodríguez Hernández
Director de la Fundación Secretariado Gitano. 211
Santos Malagón Jiménez
Director de la asociación Realidades para la integración social 217

RESEÑAS Y HEMEROTECA INTERNACIONAL

Familia, infancia y privación social. Estudio de las situaciones de pobreza en la infancia 223
Situación social y tendencias de cambio en la comunidad gitana 227
Políticas de activación y rentas mínimas 231
New risks, new welfare. The Transformation of the European Welfare State 235

DOCUMENTOS

I Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión del Reino de España 2006-2008. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 241
Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Propuesta de Informe Conjunto sobre Protección Social e Inclusión Social 2007 245
Reglamentos de los Fondos Estructurales 2007 – 2013 249

BIBLIOGRAFÍA 259

NORMAS DE PUBLICACIÓN 288

EDITORIAL

EDITORIAL

La problemática de la exclusión social es una realidad transversal en las sociedades contemporáneas. El concepto de pobreza en si mismo no agota la realidad de la exclusión social o, si se prefiere, de la dinámica de la integración social. Por ello, desde hace más de dos décadas existe un amplio consenso entre los investigadores sociales y los gestores de las políticas sociales, particularmente en el ámbito occidental europeo, en que la ampliación de la categoría pobreza a la de exclusión social responde tanto a la superación de la estricta idea de la pobreza económica como, sobre todo, a los cambios profundos que han tenido lugar en las sociedades actuales en la actual fase de transición hacia la tercera revolución industrial y consiguiente nueva fase de la reforma social.

Este consenso no supone olvidar la pobreza económica como realidad que afecta a muchos países pobres y emergentes. Es por ello que en este número monográfico se aborda la realidad concreta de la pobreza y la exclusión en América latina.

Con este número se pretenden tres objetivos concretos. En primer lugar, dar cuenta en profundidad del debate sobre el concepto y medida de la exclusión social revisando la literatura más reciente. Si bien en el primer trabajo se aborda de manera profunda también es objeto de reflexión en todos los trabajos de este número. En segundo lugar, en los distintos artículos se consideran tanto las dimen-

siones macrosociales como las microsociales que afectan a la exclusión social, los factores económicos y los sociales, la dimensión objetiva y la subjetiva, las contradicciones entre la lógica de la producción y la lógica de la necesidad social; particularmente esto tiene lugar en los dos trabajos del espacio de Panorama. En tercer lugar, se analizan algunas de las implicaciones más relevantes de las políticas de lucha contra la exclusión social como es, por ejemplo, la relación entre prestaciones sociales y empleo como vías de acceso a la integración social.

El lector podrá comprobar la naturaleza social y transversal del concepto y realidad de la exclusión social en la medida en la que en los distintos trabajos se hacen menciones específicas a realidades sociales ya abordadas en los números anteriores, como son las situaciones de dependencia y la inmigración. En este sentido la Revista Española del Tercer Sector cierra con este número una primera aproximación a la triada de los problemas sociales contemporáneos: dependencia, inmigración y exclusión social. Inevitablemente en los próximos números nuevos trabajos irán apareciendo que den cuenta de los cambios sociales en estos campos así como de las investigaciones que permitan avanzar el conocimiento social dirigido a la reforma social y al desarrollo de los derechos sociales.

En la sección de **artículos** la revista recoge cuatro trabajos con los que se pretende captar de manera sintética la problemática de la exclusión social en España y América Latina:

El trabajo colectivo de **Laparra, Obradors, Pérez Eransus, Pérez Yruela, Renes, Sarasa, Subirats y Trujillo** aborda los distintos niveles del proceso de exclusión social (estructurales, institucionales y sociales e individuales) y analiza en profundidad el concepto entendido como fenómeno estructural, muldimensional, heterogéneo, sometido a procesos cambiantes y de naturaleza compleja, tanto objetiva como subjetiva, en el que el mercado de trabajo, el Estado de Bienestar, la familia y las capacidades individuales entran en una relación compleja. Los autores proponen un sistema de indicadores de exclusión social muy detallado que son la concreción de las distintas dimensiones en las que se reflejan los factores de exclusión (económicos, políticos y sociales).

Los trabajos de **Ayala y Rodríguez Coma** así como el de **Jover** se refieren a la dimensión del empleo como factor de integración social. En el primer caso, Ayala y Rodríguez Coma, hacen una revisión de las reformas recientes en las políticas sociales de inserción social aplicada a la experiencia internacional en general así como al caso de la Comunidad de Madrid. Los autores destacan la necesidad pero, también, la dificultad de la evaluación de las políticas de inserción por el empleo tanto por la heterogeneidad de los actores que intervienen como por los problemas de información. Las estrategias de inserción por el empleo son positi-

vas pero limitadas y no siempre mejoran el bienestar de las personas afectadas. **Jover**, a su vez, propone una serie de recomendaciones para la mejora de la calidad de la inserción sociolaboral como es un mejor conocimiento de la demanda, la integración de las necesidades de las empresas con proyectos de formación, la necesidad de la evaluación permanente de los proyectos, el trabajo en equipo y el acompañamiento social, la mejora de la información, el desarrollo local y la articulación de lo público y lo privado.

Con el artículo del profesor **Sotelsek** la revista inicia un proceso de apertura a la realidad social de América Latina que pretende desarrollar en los siguientes números. Nada mejor que con un trabajo global sobre la panorámica de la pobreza y la exclusión en ese inmenso espacio social. Se contrastan los distintos paradigmas teóricos del crecimiento y el bienestar, se analiza la evolución de los indicadores de pobreza y bienestar con el apoyo de los estudios de la CEPAL, destacando la relativa mejoría de los últimos años y, finalmente, los límites de la lucha contra la exclusión social: el efecto limitado de la redistribución del sector público y la calidad del crecimiento económico.

En la sección **Panorama** se recogen dos trabajos que analizan el debate y la realidad de la exclusión en la Unión Europea. El primero, de **Ruth Levitas** analiza el debate ideológico en el seno de la Unión Europea sobre la exclusión social y los factores redistributivos y referentes al empleo que intervienen en las políticas sociales. Los informes conjuntos sobre protección social y exclusión así como las estrategias de Lisboa y la nueva Agenda Social Europea 2005-2010 son objeto de un análisis crítico en el que se destaca la tensión permanente entre la opción de cohesión social y la de justicia social en el discurso político de la Comisión y el Consejo Europeo así como en la práctica de las políticas nacionales. Por su parte **Paugam**, cuestionando el mismo concepto de pobreza, va más allá de la medición del número de pobres para considerar la relación entre la pobreza y la sociedad en que viven los excluidos, las representaciones sociales de la misma en cada país, la percepción de la pobreza, la tipologías posibles de la pobreza y la exclusión (integrada, marginal, descualificante) y la intensidad de la misma en el tiempo en los distintos regímenes de bienestar. En suma, la complejidad social de la exclusión social, su heterogeneidad y carácter estructural, temporal y subjetivo.

En la sección de **Notas y Colaboraciones** se recogen, como en números anteriores, las opiniones cualificadas de los directivos sociales de una muestra significativa de organizaciones del Tercer Sector Social que desarrollan programas de intervención social de lucha contra la exclusión: Catalina Parra y Elvira González (Fundación Tomillo), Santos Malagón Jiménez (Realidades para la Integración Social), Isidro Rodríguez (Fundación Secretariado Gitano), Carlos Susías (Red Española de Lucha contra la Pobreza) y Luciano Poyato (UNAD).). En este núme-

ro la consulta se centra en sus opiniones sobre las políticas públicas contra la exclusión social y el papel que están desempeñando y desempeñarán en un futuro las ONG en la lucha contra la exclusión.

En la sección **Reseñas y Hemeroteca Internacional** se analizan cuatro trabajos recientes de los profesores Taylor-Gooby (sobre nuevos riesgos sociales y Estado de Bienestar), Ayala Cañón (la pobreza infantil en España), Laparra (un reciente estudio sobre la investigación social referente a la etnia gitana) y Pérez Eransus (sobre políticas de activación y rentas mínimas).

En **Documentos** se hace una presentación de tres documentos: el Informe sobre Estrategia de Protección Social e Inclusión Social de España para el período 2006-2008, el Informe Conjunto de la Unión Europea sobre Protección social, Exclusión social y Cuidados de larga duración o dependencia y, finalmente, los Reglamentos de los Fondos Estructurales en 2007- 2013.

El número 5 concluye con una **selección bibliográfica** y algunas páginas web sobre exclusión social que ayudarán al lector a profundizar en esta temática.

ARTÍCULOS

Miguel Laparra, *Universidad Pública de Navarra*
Anna Obradors, *Universidad Autónoma de Barcelona*
Begoña Pérez, *Universidad Pública de Navarra*
Manuel Pérez Yruela, *CSIC- IESAA*
Victor Renes, *Cáritas Española*
Sebastiá Sarasa, *Universidad Pompeu Fabra*
Joan Subirats, *Universidad Autónoma de Barcelona*
Manuel Trujillo, *CSIC- IESAA*

UNA PROPUESTA DE CONSENSO SOBRE EL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN. IMPLICACIONES METODOLÓGICAS[1]

RESUMEN:

En este texto se analiza la exclusión social desde los niveles institucional y político e individual-grupal y se profundiza en su origen estructural, su carácter multidimensional y su naturaleza procesual. En particular, se analiza la exclusión como fenómeno estructural en lo relativo a las transformaciones ocurridas en los últimos años en estructuras de integración social como el empleo, el Estado de Bienestar y las redes sociales, comunitarias y de parentesco. También se analizan diversas investigaciones nacionales e internacionales sobre la exclusión social que destacan por sus aportaciones metodológicas y se reflexiona en torno a las metodologías de análisis de la exclusión social. A este respecto, se plantean diversas sugerencias sobre los sistemas de información de los dispositivos de atención a población excluida, tanto públicos como de iniciativa social y se realiza una propuesta de indicadores multidimensional que abarca aspectos económicos, políticos y sociales.

PALABRAS CLAVE:

Exclusión social, Estado de Bienestar, familia, iniciativa social, ciudadanía, precariedad laboral, pobreza

[1] Este trabajo forma parte de los trabajos preliminares del equipo de investigación que está elaborando el Capítulo 3 "La exclusión como fenómeno estructural" del próximo VI Informe FOESSA.

ABSTRACT:

This article analyses social exclusion at institution, political and individual-community level and explores its structural origin, its multidimensional character and the nature of its process. It analyses exclusion particularly as a structural reality in relation to the transformations experienced in the past few years around social inclusion structures such as employment, the welfare state and its social networks (family and the community). It also examines different methodologies that can be used to analyse social exclusion based on several national and international research studies on social exclusion that are particularly relevant due to its methodological contributions. Around this matter, it develops a proposal on multidimensional indicators that include economical, political and social factors, pondering different existing information services for excluded communities, public or from social initiatives.

KEYWORDS:

Social exclusion, welfare state, family, social initiative, citizenship, precarious work, poverty.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: UN MARCO DE ANÁLISIS PARA EL ESTUDIO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

2. EL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

3. IMPLICACIONES METODOLÓGICAS PARA EL ESTUDIO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

4. UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Anexo 1 Propuesta de indicadores

1. INTRODUCCIÓN: UN MARCO DE ANÁLISIS PARA EL ESTUDIO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

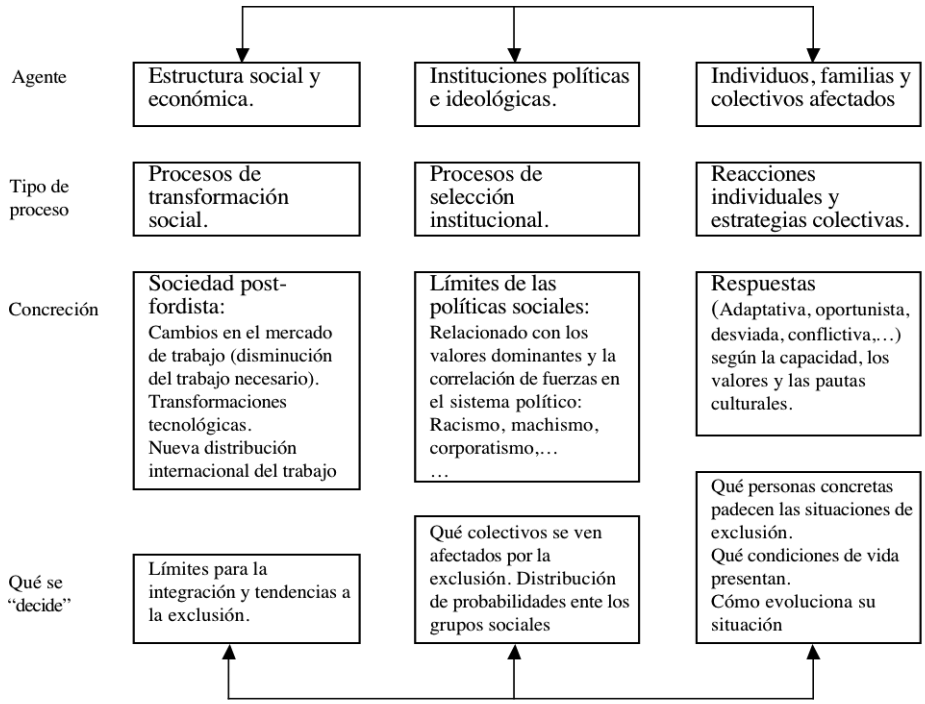
Si pretendemos considerar y valorar la forma en la que se plantean los procesos de exclusión social, no está de más que nos planteemos primero cuales son los mecanismos y los procesos por los que la integración social se produce en nuestras sociedades con carácter general.

La cuestión entra de lleno en uno de los debates más apasionantes de las ciencias sociales desde hace ya dos siglos: ¿puede una sociedad basada en el conflicto, en la contradicción de intereses entre distintos grupos sociales desarrollar a su vez dinámicas tendentes a la integración social de todos sus miembros? Dicho de otra forma: ¿es posible la integración social en las sociedades capitalistas? ¿Es posible plantearnos hoy una política de integración en un contexto crecientemente globalizado cuyo control parece escapársele de las manos a todo el mundo?

En primer lugar, conviene aclarar en qué nivel de análisis nos situamos. Los procesos de integración pueden entenderse a tres niveles distintos y según nos situemos en uno o en otro, las conclusiones a las que llegaremos respecto de esas preguntas seguramente serán distintas. Se trata a la vez de tres niveles distintos de abstracción, que también podrían entenderse como tres fases que se suceden en un tiempo lógico (que no real) y que determinan finalmente hasta qué punto hay un sector de la sociedad que se encuentra excluido y quiénes son las personas y los colectivos identificables en él.

Sin embargo, es necesario advertir sobre la simplificación que supone este planteamiento. En primer lugar, porque parece expresar una separación de los procesos, su jerarquización y su ordenamiento en el tiempo, cuando en la realidad esta lectura es mucho más compleja. En segundo lugar, el esquema no expresa las contradicciones, la contraposición de fuerzas y de intereses presentes en cada uno de esos procesos, su carácter dialéctico. Aún así consideramos que dicho esquema puede ser útil para entender la interrelación y la superposición de estos tres tipos de procesos.

Figura 1. Tres niveles de análisis del proceso de integración social[2]



Procesos estructurales. La forma en la que se producen los procesos de estructuración y de movilidad social, en constante estado de transformación, prefigura los límites de determinados modelos de sociedad para integrar a todos sus miembros. Podríamos decir, metafóricamente, que en este proceso se decide si en determinada sociedad hay sitio para todos o si hay un déficit de sitios, de lugares

[2] LAPARRA, MIGUEL *Extranjeros en el purgatorio.* Barcelona, Bellaterra, 2003

sociales[3]. En cualquier caso, la idea que nos interesa destacar aquí es que no todos los modelos de sociedad tienen la misma capacidad integradora. La sociedad post-fordista se encontraría en este sentido con tendencias exclusógenas que presentan características y dinámicas distintas (mucho más móviles y fluidas) y que deben ser afrontadas con políticas de integración innovadoras. Es lo que podríamos identificar como sociedad exclusógena (Aguilar, 1993). La constatación de este contexto teóricamente más hostil a escala global no nos es suficiente para entender qué pasa con la integración a escala estatal y local, pero sí nos sitúa en un contexto determinado. A escala planetaria, la posición de España no es en absoluto desafortunada en este sentido y presenta una gran potencialidad integradora, aunque no tanta como otros estados del norte de Europa, con una posición más aventajada en la división internacional del trabajo. Las transformaciones económicas, demográficas y tecnológicas recientes moldean, pues, una parte fundamental de los factores de exclusión social.

Procesos institucionales, políticos e ideológicos. En segundo lugar, la correlación de fuerzas (políticas) entre los distintos actores sociales, se expresa a través de la extensión de determinadas ideologías (racismo, machismo, elitismo o meritocracia, con distintas gradaciones, combinaciones y mecanismos de compensación) y se plasma en intervenciones institucionales de un tipo u otro. Con este proceso tendríamos que entender la forma en la que se redistribuye ese déficit de ”lugares sociales”, cuales son las normas y los procesos de acceso a ellos, y por tanto cómo se distribuyen las probabilidades de éxito o fracaso en el proceso de integración entre los distintos grupos sociales. En última instancia, quién paga el coste social de las transformaciones en curso, a qué grupos sociales se dirigen sus efectos más perniciosos, son preguntas cuya resolución implica procesos de decisión colectiva, complejos, pero reales. Este nivel de análisis trataría de abordar qué decisiones políticas e institucionales se están adoptando a nivel estatal y local, cuan influenciadas se hallan éstas por el contexto europeo e internacional y, finalmente qué efectos tendrá todo ello sobre la integración social de las personas excluidas.

Procesos de respuesta, individuales y colectivos. Frente a las dificultades sociales de las personas, ni todos los individuos, ni todos los grupos responden de la misma manera. En este proceso, la capacidad, las creencias y los valores, así

[3] El concepto de “lugar social” ha sido utilizado en España por Garrido para referirse a las dificultades de los jóvenes a la hora de incorporarse plenamente a la sociedad y a la actividad en concreto, e incluso para explicar el descenso de la natalidad en un contexto social en el que una buena parte de los recursos se destinan a subvencionar a determinados colectivos, reduciendo así la capacidad de acogida para nuevos miembros GARRIDO MEDINA, LUIS (1994). Políticas familiares. III Seminario Internacional «Gumersindo de Azcárate» IESA, Madrid.

como los comportamientos y actitudes van a determinar las vivencias concretas de cada persona, de cada familia y de cada colectividad. La existencia de estrategias más adaptativas (y por tanto más pasivas), más oportunistas (tratando de aprovechar los recursos disponibles para superar las situaciones más difíciles y salir adelante) o las más desviadas (reaccionando de modo conflictivo, violento, en contra de la colectividad) están presentes en unos casos y en otros, y permiten una lectura tanto individual como por colectivos, en determinados casos (Merton 1992). Este último proceso nos dará la explicación de por qué, partiendo de las mismas condiciones sociales, el resultado final no es el mismo en todos los casos en una minoría o en un grupo social. Es esta una perspectiva de análisis muy poco desarrollada en nuestro país, a pesar de su gran riqueza y de las potencialidades que presenta.

Algunos estudios en esta línea han sido desarrollados sin embargo, con experiencias de investigación a nivel europeo como el proyecto SOSTRIS o análisis como el de Subirats, Bonet, Fenández, Gallego y Obradors (2006). En realidad se trata de procesos micro-sociales que hay que estudiarlos en la escala local. Los grupos sociales, efectivamente, en el desarrollo de sus estrategias, pueden experimentar enfrentamientos y configuran una historia local que condicionará las posiciones sociales finalmente alcanzadas (Subirats et al, 2005).

El debate sobre la globalización y sobre sus posibles efectos es sin duda de gran trascendencia para comprender las tendencias de la integración social en las distintas regiones del planeta, pero su análisis excede del objetivo de este trabajo que va a centrarse en el estudio de la exclusión desde los niveles político-institucional e individual-grupal.

2. EL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

2.1. Integración social: un proceso histórico

La historia del siglo XX, al menos en Europa, puede interpretarse como el resultado de un juego entre la lógica del capitalismo por un lado (que con la generalización del trabajo asalariado, la mercantilización del trabajo humano, introduce una profunda fractura social)[4] y la lógica de la democracia por el otro (que exten-

[4] La descripción de Engels sobre la clase obrera británica del XIX como un pueblo distinto, sometido a unas condiciones de existencia infrahumanas es un buen ejemplo de esto (ENGELS, F. (1979). La situación de la clase obrera en Inglaterra. Barcelona, Jucar.) Las reflexiones de Polanyi sobre ese proceso histórico de mercantilización del trabajo humano siguen siendo una referencia ineludible (POLANYI, KARL (1989). *La gran transformación*. Crítica del liberalismo económico. Madrid, Las ediciones de la piqueta.)

diendo el estatuto de ciudadanía posibilita un proceso, no sólo simbólico, de homogeneización social).

> "El resultado de todo ese proceso ha sido la configuración de un impresionante mecanismo de integración social, no exento de contradicciones y conflictos, que denominamos Estado de Bienestar o Estado Social. En el nuevo escenario se reproducen los elementos clave de la industrialización decimonónica (propiedad privada, economía de mercado,…) pero se transforman radicalmente los mecanismos de integración social que pasan a estar articulados cada vez más en torno al empleo"(Laparra, 2001).

No se trata de un proceso espontáneo, sino que es el triunfo de una estrategia muy tempranamente expresada por pensadores como Stuart Mill, que combinaban liberalismo económico con posiciones socialmente avanzadas (Mill, 1951), y que más que buscar la desaparición de las diferencias sociales, pretendían, en palabras de su discípulo Alfred Marshall, que "las distinciones *oficiales* entre trabajadores y caballeros se vayan borrando; hasta que, al menos por su *ocupación*, todo hombre sea un caballero"(Marshall, 1949)[5].

En torno a este espacio irán confluyendo las distintas fuerzas sociales que han sido claves en la construcción del Estado de Bienestar Social: desde la democracia cristiana o los liberales hasta la socialdemocracia y los sindicatos.

Casi medio siglo después, en 1949, en una conferencia organizada en Cambridge en honor de su homónimo, T. H. Marshall identificaba con el concepto de *ciudadanía* la esencia de ese proceso integrador. Asumiendo la triple dimensión weberiana, económica, social y política, de los conceptos de clase, status y partido, entiende que la ciudadanía es un *status* que se va construyendo históricamente en tres fases que coinciden con sus tres componentes principales: los derechos civiles, políticos y sociales (Marshall, 1977). Justamente en esa época se estaban poniendo en marcha en el Reino Unido, y también en otros países europeos, los enormes mecanismos de protección social diseñados por Lord Beveridge para dar contenido a ese último estadio de la ciudadanía: la ciudadanía social (Beveridge, 1989 [1942]).

El proceso histórico de integración social de la clase obrera desarrollado después fue de tal calibre que para algunos parecía haber alcanzado su máximo éxito: la desaparición de las clases sociales como agentes principales del conflicto social, gracias a la profundización democrática en un contexto de creciente pre-

5 La cursiva es nuestra

ponderancia e independencia del ámbito político, y dentro de un proceso amplio de mesocratización (Dahrendorf, 1979).

Sin embargo, este proceso de integración social que se extiende durante todo el siglo XX no ha estado ausente de fuertes contradicciones y conflictos, que no eran otra cosa que la profunda contradicción entre ambas lógicas, la lógica de la democracia y la lógica del mercado (Offe, 1990), hasta tal extremo que desde las posiciones de la sociología crítica se veía como parte de una estrategia de alienación y de dominación, constituyéndose el Estado de Bienestar en "aparato ideológico" de la clase dominante (Marcuse, 1984) . Desde nuestro punto de vista, en cambio, aunque se pueda concebir este macro-mecanismo de integración social como el resultado de las propias contradicciones de clase y de la propia dinámica de enfrentamiento, también hay que reconocer que se trata de un conglomerado de consensos y acuerdos, desarrollados a lo largo del tiempo por las organizaciones que han ido representando, en cada momento, los intereses de los distintos grupos sociales (Esping-Andersen, 1990).

En cualquier caso, en este proceso histórico encontramos presentes cuatro grandes factores que nos identifican la naturaleza del modelo de integración social que se ha construido: los *derechos políticos* (la participación efectiva en el proceso de toma de decisiones) y los *derechos económicos y sociales* (la protección del estatuto del trabajo poniendo límites a su mercantilización, pero también el reconocimiento a la participación de todos en el producto social), funcionando todos sobre el sustrato de los *lazos sociales* (principalmente a través de la institución familiar pero también a través de los lazos comunitarios basados en la vecindad, la etnia, la religión u otros elementos) (Commins, 1993) (Laparra, 2001). Es preciso recordar aquí que el modelo tradicional de familia heterosexual asentada en una clara división del trabajo, es la estructura social organizativa que se halla bajo el concepto de ciudadanía y que ha sido por ello una herramienta indispensable en el desarrollo del Estado de bienestar (Obradors, 2006).

Además del peso de la institución familiar y sus formas dominantes en el proceso de integración que se ha ido configurando, tienen especial importancia otras dos: en primer lugar, la *transformación de la relación salarial*, haciendo el empleo más estable, más protegido y regulado, y con una remuneración por encima del nivel de subsistencia ("normalarbeitsverhältnis"), y en segundo lugar, el desarrollo de *sistemas de protección social* especializados en cubrir las necesidades básicas de las personas sobre una base de ciudadanía.

Por otro lado, la crisis del Estado de Bienestar (que significa transformación más que desaparición de las estructuras de gestión del conflicto) hay que entenderla como un proceso generalizado de pérdida de legitimidad de este modelo de

integración social (Habermas, 1973) que se concretó en una intensa crisis fiscal (O'Connor, 1987) y en la superación del modelo de relación salarial fordista que había sido la base de su funcionamiento económico (Aglietta, 1987).

En última instancia, esta crisis del Estado Social, pone de manifiesto los límites de este modelo de integración social que ya habían sido anunciados por Stuart Mill y por Alfred Marshall: la dificultad para hacer llegar a todos el bienestar y la tendencia a que surjan nuevos colectivos de trabajadores no especializados que vuelvan a ser "pasto de la miseria" (Marshall, 1949) o queden condenados a la asistencia institucionalizada a un nivel de subsistencia que colocan al asistido en un estatuto de ciudadanía mutilada (Mill, 1951). Frente al objetivo de la plena integración social, el Estado de Bienestar se muestra incapaz de llegar a todos y, cuando lo hace, para ciertos sectores, lo hace por métodos estigmatizantes y punitivos (Castel, 1997). Los cierres sociales que se construyen a partir de las estrategias de los agentes sociales, sobre la base de las tradiciones y de las instituciones de las sociedades pre-industriales, deben ser así entendidos como *canalización de las tensiones exclusógenas del capitalismo* (Mann, 1992), y nos configuran un nuevo escenario para la integración marcado por el conflicto social moderno (Dahrendorf, 1990) entre una mayoría satisfecha y una minoría condenada a la exclusión social (Galbraith, 1992).

Este es el escenario, con sus potencialidades integradoras y con sus límites y conflictos, en el que nos movemos a la hora de plantearnos la integración social de las personas excluidas.

2.2. Distintas visiones sobre la exclusión social

Las nuevas transformaciones acaecidas en la esfera económica y social y la aparición de nuevos riesgos sociales a partir de los años setenta, han debilitado la capacidad protectora del empleo y la estructura familiar, los dos grandes pilares sobre los que se sustentaba la integración en el Estado de bienestar.

Este proceso de cambio social ha llevado a plantear diversas hipótesis acerca del futuro inmediato. Algunas de ellas, como las analizadas en relación con el empleo, apuntan hacia una progresiva dualización de la sociedad en dos grupos de población, uno integrado y otro cada más alejado del empleo y la participación social.

La mayor parte de las explicaciones sobre la existencia de la exclusión social giran en torno a tres tipos de enfoque[6]:

[6] Basado en SARASA, SEBASTIÀ y SALES, ALBERT (2007): L'exclusió social a les societats post-industrials: teories i evidències empíriques, Informe presentat a la Sindicatura de Greuges de la ciutat de Barcelona.

a) Los excluidos son personas que no quieren seguir las normas y estilos mayoritarios y a quienes es preciso incentivar y disciplinar. El problema de la exclusión es por tanto un problema de falta de incentivos y de motivación por parte de las personas excluidas. Esta visión está presente en las teorías de Murray (1984, 1990) y Mead (1986; 1992; 1997) que avalan la existencia de una infraclase (underclass) caracterizada por un avanzado estado de degradación moral que impide a sus miembros asumir el trabajo regular y legal como forma de vida y la familia como institución de reproducción social. El origen de esta auto-exclusión no tendría apenas relación con la pobreza económica sino que estaría vinculada con el debilitamiento de la familia resultante de los movimientos contraculturales de los años sesenta y setenta y una excesiva protección ejercida por el Estado de bienestar que mediante subsidios a hogares monoparentales y otros, estaría incentivando las conductas y estilos de vida marginales. Las propuestas de actuación pública derivadas de esta concepción de exclusión estarían dirigidas a un rearme moral frente a las ideologías que han debilitado a la familia y a la sustitución de los subsidios públicos por programas que obliguen a sus perceptores a aceptar cualquier oferta laboral que se les proponga. Los teóricos de la infraclase en ningún momento dudan de la eficacia y la legitimidad del sistema de desigualdades existentes ni de la posibilidad de que existan oportunidades laborales para todo el mundo.

b) La visión anterior que enfatiza la voluntariedad de la exclusión y los incentivos negativos de la protección social, está en las antípodas de las teorías, que aceptando la existencia de un núcleo duro de la pobreza con determinadas conductas marginales, busca la explicación en los cambios socioeconómicos producidos con el advenimiento de la sociedad post-industrial. La desindustrialización y la difusión de la innovación tecnológica han dejado obsoletos a buena parte de los trabajadores con baja formación que en la sociedad industrial podían encontrar un trabajo estable y bien remunerado relacionado con tareas repetitivas en las cadenas de montaje. Esta tendencia viene acompañada por la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y una polarización de la ocupación y de la renta entre los hogares ricos en trabajo y los hogares excluidos del mercado laboral[7]. Los trabajadores poco cualificados excedentes de la

[7] Para acceder a una introducción al debate de la polarización de los hogares en función de la ocupación y de la renta ver: Gregg et al. GREGG, P. HANSEN, K & WADSWORTH, J. (2000);. (2000). Measuring the Polarisation on Work Across Households. Working Paper, www.essex.ac.uk/ilr/eeeg/workshop4., de Graaf and Ultee GRAAF , P.M. y ULTEE, W.C. (2000). United in Employment, United in Unemployment? Employment and Unemployment of Couples in the European Union in 1994. Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe. D. Y PAUGAM. S. GALLIE. Oxford, Oxford University Press.; Ercolani and Jenkins ERCOLANI, M. y JENKINS, S. (1998): The Polarisation of Work and the Distribution of Income in Britain. University of Essex, Institute for Labour Research and ESRC Research Centre on Micro-Social Change. y Sarasa SARASA, SEBASTIÀ (2001): Los hogares sin empleo. Una perspectiva comparada. Revista Internacional de Sociología nº 29.

industria, la agricultura y la construcción, si encuentran trabajo, suelen hacerlo en el sector servicios donde las remuneraciones son cada vez más distantes de las obtenidas por los trabajadores ocupados en sectores de elevada productividad y valor añadido (Esping-Andersen, 1999). El proceso de polarización, en conjunción con la lógica del mercado de la vivienda contribuyen al aislamiento social y territorial en guetos marginales (Wilson, 1987, 1996). Por otro lado, la familia como institución está modificando y diversificando su constitución en función de los cambios económicos y culturales producidos en el último tercio del siglo XX[8]. El papel del Estado de bienestar debe ser el de dar cobertura al nuevo abanico de riesgos sociales derivados de los cambios y fomentar las políticas activas de empleo, así como democratizar la formación de capital humano y la conciliación de tareas domésticas y laborales. El principio orientador de estas propuestas está basado en el axioma de que en una sociedad meritocrática y de mercado hay una gradación de recompensas y que los excluidos son los individuos menos productivos. En consecuencia, es preciso mejorar su capital humano y social e introducir a la vez las reformas institucionales, laborales, educativas y de protección social con el fin de que refuercen su capacidad de inclusión. Por tanto, el problema a tratar no es tanto la falta de motivación de los excluidos, como las deficiencias de sus capacidades de funcionamiento (Sen, 1995) para insertarse en la sociedad post-industrial.

c) Por último, la exclusión también es analizada como el resultado de una discriminación activa basada en los intereses estamentales y en los prejuicios en contra de los grupos sociales específicos a causa de su etnia, circunstancias personales o estilos de vida. Sin negar la importancia que tienen las motivaciones y las capacidades de las personas, desde esta perspectiva, el énfasis se pone en la negación de oportunidades que padecen grupos sociales estigmatizados. Sin embargo, cuando la exclusión es concebida como la pertenencia a un grupo específico, con lógicas, valores y conductas claramente diferenciadas de las de la sociedad mayoritaria es muy fácil que acabe reforzando esta estigmatización que en nada ayuda a vencer la exclusión.

De los tres bloques teóricos, consideramos que el concepto de infraclase (underclass) utilizado sobretodo en EEUU, está más asociado a la segregación urbanística en *ghettos* de grupos sociales marginales, sobre todo raciales y donde

[8] Sobre la supuesta crisis de la familia occidental y sus causas ver Semeeding et al. SMEEDING, T.; MOYNIHAN, D.P. y RAINWATER, L. (2004). The Future of the Family. New York, Russell Sage Foundation.; Homeister HOFMEISTER, H. y MILLS, M. I BLOSSFELD, H.P. (2003): Globalization, Uncertainty and Women's Mid-Career Life Courses: A Theoretical Framework. Globalife Working Paper no 45. Department of Sociology I University of Bamberg. nº45.y Esping-Andersen ESPING-ANDERSEN, GØSTA (2000). Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Barcelona, Ariel.

existe una elevada concentración tanto de personas y de hogares desestructurados como de conductas delictivas. Sin negar la importancia que tienen estos enclaves urbanos, y considerando las diferencias que el fenómeno presenta en los EEUU y los países europeos (Wacquant 2000) consideramos que circunscribir la exclusión social a este fenómeno urbanístico ofrece una perspectiva muy parcial sobre los procesos que conducen a la exclusión, puesto que el contexto residencial y las conductas delictivas no son las únicas variables asociadas a la exclusión. Sin embargo, la dimensión espacial entendida en un sentido más amplio, como territorio en el que confluyen condicionantes históricos, prácticas sociales políticas públicas, posee un gran poder explicativo sobre las dinámicas particulares de la inclusión y la exclusión social en un contexto determinado (Subirats, Gomà y Brugué, 2005a y Subirats 2005).

Entendemos que estas tres visiones sobre la exclusión social, se corresponden con los tres niveles de análisis de la exclusión que diferenciábamos al comienzo de este trabajo, la visión de la exclusión fruto de los cambios socioeconómicos se enmarca en el nivel de los procesos estructurales, la visión que entiende la exclusión fruto de la voluntariedad, en el nivel de los individuos y grupos y la visión de la exclusión fruto de un proceso de discriminación activa, en el nivel de los procesos institucionales, políticos e ideológicos. Es ineludible afrontar la estrecha relación existente entre cada una de estas perspectivas, ya que en cada una de ellas encontramos una posición, por lo menos implícita, en relación con las otras dos. Es decir aunque la perspectiva de la "underclass" ponga el acento sobre el individuo, no deja de presumir un determinado análisis o posición en cuanto a los mecanismos estructurales y las instituciones políticas y sociales. A pesar de ello, sin una diferenciación de estos tres niveles en la discusión es difícil avanzar en la búsqueda de consenso en torno a los procesos de exclusión.

2.3. El concepto de exclusión social

La progresiva utilización del término *exclusión* en sustitución del de *pobreza* por parte de la Comisión Europea[9] se produjo a partir de los años ochenta debido a la extensión de cierto consenso en cuanto a la necesidad de superar la orienta-

[9] La Comisión Europea comienza a utilizar el término en 1989 en el II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza. No obstante, cabe recordar que los orígenes del término se hallan en el ámbito de la política social francesa (Rendir) que, a su vez, lo tomó de los movimientos sociales construidos entorno al concepto de cuarto mundo. El concepto de exclusión tiene una historia previa tanto en el ámbito académico como de los movimientos sociales antes de entrar primero en el campo de la política nacional francesa y, más adelante, de la mano de J. Delors, en la escena Europea (Obradors, 2006).

ción economicista del concepto de pobreza (Hiernaux, 1989). Sin embargo, este cambio de terminología en el ámbito de la política europea no parece ser sólo una cuestión de modas auspiciadas por la burocracia comunitaria en el entorno de sus programas de subvenciones a la intervención y la investigación (que también), ni siquiera de una diferente tradición intelectual o de pensamiento social o político, sino que responde a un proceso de transformación en los objetivos de investigación y posiblemente también a un proceso de transformación de la propia sociedad. Tal como se ha señalado (Room, 1995; Brugué, Q.,Goma, R., Subirats, J., 2002) este salto conceptual supone una perspectiva más amplia y más compleja.

El concepto de exclusión que se extiende en Europa permite incluir tres aspectos claves de esta concepción de las situaciones de dificultad: su origen estructural, su carácter multidimensional y su naturaleza procesual. Tal y como decíamos, la adopción del término *exclusión* coincide con la toma de conciencia por parte de la Comisión Europea de la necesidad de superar las visiones economicistas de la pobreza que hasta el momento contemplaban el fenómeno únicamente como un problema de bajos ingresos[10]. La tradición francesa de análisis sociológico, de la que parte el término *exclusión*, entiende que éste es un proceso social de pérdida de integración que incluye no sólo la falta de ingresos y el alejamiento del mercado de trabajo, sino también un descenso de la participación social y por tanto una pérdida de derechos sociales (Laparra, 2001).

En los últimos años se ha venido realizando un importante esfuerzo orientado a analizar las dimensiones en las que la exclusión social se ve expresada en la vida de algunas personas. A pesar de la complejidad y el carácter dinámico de este fenómeno parece existir cierto consenso en que incluye dificultades o barreras en al menos tres grandes dimensiones, que a su vez podrían dividirse en varias subdimensiones:

[10] En los últimos años también la línea anglosajona de estudios sobre la pobreza se ha diversificado entendiendo la pobreza como un fenómeno multidimensional más allá de la carencia de ingresos. Amartya Sen es uno de los representantes de esta nueva corriente de estudios orientada a la búsqueda de indicadores de medición del fenómeno (GARCÍA SERRANO, CARLOS; MALO, MIGUEL ANGEL y RODRÍGUEZ CABRERO, GREGORIO, (2001): Un intento de medición de la vulnerabilidad ante la exclusión social. Madrid, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC): 17.)

Cuadro I: Dimensiones de la exclusión social.

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

Por otro lado, de una concepción estática, que entendía la pobreza como situación de bajos ingresos en un momento determinado del tiempo, se pasa a una concepción que entiende la exclusión como un proceso. De la concepción dual que entendía la pobreza como una situación que afecta a un colectivo diferenciado de la sociedad mayoritaria, se pasa a la diferenciación de una heterogeneidad de espacios situados en el continuo entre integración y exclusión (Subirats –Dir- 2004, 2006).

La perspectiva del "espacio de la exclusión" nos parece adecuada para entender los diferentes procesos de alejamiento. Sin embargo, es preciso aceptar los limites de esta visión que corre el riesgo de entender las políticas de inclusión como acciones exclusivamente orientadas a los individuos alejados del centro para que recuperen o cambien su posición social y no tanto a los factores de expulsión

generados por el propio núcleo social, ¿son las personas las que se alejan, o es el centro el que las expulsa?[11].

En cualquier caso la definición de exclusión social que adoptamos en este trabajo, la entiende como un proceso de alejamiento progresivo de una situación de integración social en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad hasta las situaciones de exclusión más graves. Situaciones en las que se produce un proceso de acumulación de barreras o riesgos en distintos ámbitos (laboral, formativo, sociosanitario, económico, relacional y habitacional) por un lado y de limitación de oportunidades de acceso a los mecanismos de protección, por el otro (Subirats, Goma, Brugué 2005b y Subirats et al. 2004).

3. IMPLICACIONES METODOLÓGICAS PARA EL ESTUDIO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL[12]

La extensión del término *exclusión* en Europa responde, precisamente, a la existencia de un elevado nivel de consenso teórico sobre la necesidad de utilizar una concepción que incluya la naturaleza dinámica, multidimensional y heterogénea del fenómeno. Sin embargo, este consenso en el plano teórico no acaba de traducirse en la elaboración de conceptos operativos, de métodos y de sistemas de indicadores que permitan analizar el espacio de la exclusión social. La ausencia de una definición compartida y por ello la falta de indicadores que permitan su

[11] Uno de los límites de entender la exclusión desde la metáfora del espacio es la dificultad de captar el dinamismo de las actuales dinámicas de inclusión y exclusión, donde las fronteras entre el dentro y el afuera son cada vez más móviles y se hallan diseminadas por todo el cuerpo social. Esta perspectiva conlleva la práctica de políticas integradoras basadas en acciones afirmativas que eleven la posición de los peor situados en la distribución de las oportunidades. En este sentido, la acción de incluir consiste en "cambiar a la gente de "lugar" sacarlos del espacio social que ocupan más que transformar su situación; políticas que no requieren "la inclusión desde" los propios espacios ocupados, sino el "desplazamiento hacia" la "zona de incluidos" mientras otros sectores de población "caen en estos "espacios sociales de exclusión" inherentes a la organización económica y social (Alfama, E. y Obradors, A., 2006) Estudios de inclusión social en España. Un análisis del estado de la investigación sobre inclusión y exclusión social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

[12] Basado en "Estudios de exclusión social desde la perspectiva sociológica. Propuestas para el análisis de la pobreza y la exclusión social en España" Begoña Pérez Eransus y Miguel Laparra (pendiente de publicación Revista Arbor).

medición operativa, ha provocado que sea un término poco útil para el análisis comparativo.[13]

A continuación presentamos una reflexión en torno a las metodologías de análisis social que incorporan de manera más eficaz los diferentes rasgos que definen la naturaleza de la exclusión.

3.1. La exclusión como fenómeno estructural

A diferencia de las concepciones individualistas relacionadas con el estudio de la pobreza que responsabilizaban de esta situación a los comportamientos y decisiones adoptados por los individuos, la exclusión social es entendida como un fenómeno de causas estructurales y el análisis micro se centra en determinar el impacto de estos factores sobre los individuos, hogares, comunidades, grupos sociales, etc.

Los investigadores sociales coinciden en identificar tres esferas de riesgo que afectan actualmente a la capacidad integradora de la sociedad: las transformaciones producidas en el mercado laboral, las transformaciones en las formas de convivencia y el actual devenir del propio Estado de Bienestar (Taylor-Gooby, 2005).

E incluso se identifican también las transformaciones producidas en las relaciones mantenidas entre estos tres ejes. Las relaciones entre Estado de bienestar y mercado de trabajo en cuanto a la provisión de protección se han visto modificadas por profundas reformas laborales que han afectado a las contribuciones a la Seguridad social. A su vez, el quebrantamiento del modelo familiar tradicional como estructura dominante, ha puesto en tela de juicio el balance entre la provisión de ingresos y los cuidados anteriores. Prueba de ello es la emergencia de las políticas de conciliación familiar donde se ponen en relación los ejes del mercado laboral, del Estado de bienestar y de los cuidados familiares, aunque sin alterar apenas la división sexual del trabajo, ni la valorización social de los trabajos domésticos y de cuidado.

[13] El informe conjunto sobre la exclusión social en Europa (Consejo Europeo, 2001) recogía un anexo con una batería de indicadores de exclusión propuestos por los estados miembros en relación con los factores descritos. Algunos de ellos, principalmente los relacionados con pobreza y el desempleo eran comunes, sin embargo, aquellos relativos a salud, educación, vivienda y otros no eran compartidos lo que supone un obstáculo para el análisis de la exclusión en Europa. Es por esto por lo que el establecimiento de indicadores que permitan acercarse de forma comparada al fenómeno de la exclusión en el conjunto de los países miembros se plantea como una de los principales retos en el mencionado informe.

A pesar de que estas transformaciones son comunes al conjunto de la sociedad post-industrial, la distinta responsabilidad que venían asumiendo y las relaciones que tenían establecidas en cada régimen de bienestar, cada una de las tres áreas mercado, redes sociales, familiares y comunitarias y Estado de bienestar, definen actualmente la incidencia de estos cambios en el alcance de la exclusión (Subirats et. al, 2004).

Las investigaciones destinadas a conocer la exclusión social deben incluir necesariamente el análisis de las transformaciones ocurridas en los últimos años en las principales estructuras de integración social: empleo, Estado de bienestar y redes sociales, comunitarias y de parentesco. Además, la especial configuración del mercado laboral y de la esfera productiva en general, la protección social y familiar en España hace que sean precisos análisis más específicos sobre la interdependencia entre dichos ámbitos en nuestro país.

3.1.1 La precariedad laboral como factor de exclusión

El aumento del empleo precario o de baja calidad ha contribuido a que la proporción de trabajadores que no superan el umbral de pobreza a pesar de tener un empleo sea una de las más altas de Europa (Laparra, 2007).

En España la precariedad se manifiesta en forma de temporalidad y trabajo sumergido (que incluye también formas falsas de autoempleo) y parte del fenómeno podría estar adquiriendo un carácter estructural, mediante el cual, determinados colectivos (de inmigrantes y trabajadores sin cualificación) se encontrarían vinculados de manera continuada a este tipo de empleo. La precariedad en este país afecta principalmente a mujeres, jóvenes e inmigrantes aunque, sin duda, un factor determinante lo constituye el sector de actividad.

En primer lugar, la reciente extensión de la precariedad en España (la contratación temporal alcanza a un tercio de los asalariados), la convierte en uno de los principales factores de riesgo de exclusión social. Se abre aquí, por tanto, una importante línea de investigación absolutamente esencial para acercarnos al fenómeno de la exclusión en nuestro país: quiénes son los colectivos más afectados por este fenómeno, cuáles son sus condiciones de vida y sobre todo, en qué medida se constituye para ellos en una situación persistente. Además, y a pesar de la propia invisibilidad del fenómeno, sería importante conocer la incidencia de la economía sumergida en España, no sólo en su condición de factor de exclusión, sino también en su dimensión de “contención” del aumento de la misma. Sería interesante dimensionar, (si no a nivel macro, al menos en el espacio, micro) en qué medida las familias más pobres salen adelante mediante la realización (a menudo en condiciones de explotación) de actividades económicas irregulares. Por último,

la existencia de la economía irregular a la que se accede sin cualificación también debe ser tenida en cuenta a la hora de valorar y diseñar dispositivos de lucha contra la exclusión tales como las prestaciones de renta mínima o los programas de activación o inserción laboral. La alternancia entre trabajos irregulares o precarios y en ocasiones de actividades ilegales (pensemos por ejemplo en el trabajo sexual como estrategia de diversos colectivos de mujeres con bajos recursos o en situación administrativa irregular) junto al uso de dispositivos institucionales de inserción social podría ser la estrategia de supervivencia utilizada por muchos hogares excluidos en nuestro país, con escasas posibilidades de salir definitivamente de la exclusión social (Alfama, E. y Obradors, A.,2006).

Los efectos de la precariedad y de la falta de empleo en la exclusión social se agravan con la tendencia actual hacia la polarización entre hogares ricos en empleo y hogares pobres en empleo que se da con desigual intensidad entre países (Gregg y Wadsworth, 1996; Sarasa, 2001; Cantillon, Marx et al., 2002). En este sentido, la incorporación creciente de las mujeres al mercado de trabajo, cuando se produce, de manera desigual entre clases sociales, aumenta el nivel de vida de las clases medias y agrava la posición relativa de las clases trabajadoras, donde el empleo femenino es menor ante la ausencia de servicios substitutivos a los cuidados que tradicionalmente presta la mujer a las personas dependientes del hogar (menores de edad y adultos incapacitados).

3.1.2 Los límites en la acción del Estado de Bienestar

La protección del Estado de bienestar se convertía a lo largo de la segunda mitad del siglo XX en un factor de integración que permitía la ruptura de la relación tradicional existente entre desempleo y pobreza. En relación a este hecho, se ha desarrollado en Europa una importante línea de investigación destinada a analizar la incidencia de las políticas sociales en la reducción de la pobreza y la exclusión social. Algunos de estos análisis han demostrado una clara correlación negativa entre el gasto que los países destinan a protección social y el nivel de incidencia de la pobreza en dichos países (Dennis y Guio, 2004), (Cantillon, Marx et al., 2002). De manera más específica, Gallie y Paugam (2000) han valorado la incidencia de los sistemas de protección del desempleo en la reducción de la pobreza y la exclusión en los diferentes países europeos. Muchos consideran el surgimiento de las prestaciones de tipo asistencial a partir de los años setenta, como el verdadero comienzo del declive de la capacidad protectora de los estados de bienestar por quebrar la tradición de reconocimiento de derechos vinculada a la protección social del desempleo. A pesar de ello, diversas investigaciones como las de Sainsbury y Morissens (2002) o Behrendt (2000) han demostrado cierto nivel de efi-

cacia de estas prestaciones asistenciales, al menos en la reducción de la pobreza extrema[14].

En España, al margen de ciertos análisis puntuales circunscritos a realidades autonómicas, son escasos los estudios que permitan conocer la dimensión y la eficacia del conjunto de acciones públicas y no lucrativas destinadas a la lucha contra la exclusión. Por ello, se hace precisa una visión de conjunto que permita valorar la incidencia de este nivel de protección pública sobre las últimas transformaciones en las situaciones de pobreza y exclusión social.

Sin duda, pues, una de las asignaturas pendientes es la falta de información relativa al último nivel fragmentado y desordenado de prestaciones asistenciales. La falta de información centralizada y homogénea impide analizar su verdadera eficacia frente a la pobreza y la exclusión (Laparra, 2006).

En este sentido, ante la limitación de las políticas públicas frente a la pobreza, concentrada casi exclusivamente en suministrar transferencias monetarias a los hogares (PNC's, rentas mínimas de inserción, subsidios familiares…), las entidades sociales no lucrativas siguen ocupando un lugar hegemónico en la intervención social con los sectores tradicionalmente más excluidos (Pérez Eransus, 2003). Igualmente, las entidades han sido las más ágiles en responder al nuevo reto planteado por la llegada de la población inmigrante. Por todo ello, Cáritas, Cruz Roja y un amplio mapa de entidades no lucrativas de ámbito regional y local ostentan un peso importante en la acción contra la pobreza y la exclusión social. Sin embargo, también este sector plantea la necesidad de mejorar sus mecanismos de recogida de información con el fin, no sólo de conocer el alcance de su intervención, sino también su eficacia y su capacidad para adaptarse a los retos planteados por las nuevas situaciones de exclusión.

3.1.3 La protección de la familia

La familia constituye un importante factor que contribuye a amortiguar los riesgos del mercado de trabajo y la desprotección social. Si bien desempleo y precariedad pueden llevar a una situación de exclusión al producirse un descenso de los ingresos familiares, en muchos casos éste se ve compensado por los ingresos de otros miembros de la familia. Sin embargo, las transformaciones sociales acaecidas en la familia en el escenario postindustrial (reducción del tamaño de los

[14] A partir de datos del Luxembourg Income Study establecieron un ranking de eficacia de las prestaciones asistenciales en la reducción de la pobreza en distintos países europeos.

hogares, envejecimiento de la población, inestabilidad del matrimonio y cambios en los tipos de hogar –cambios en la estructura demográfica y en las formas de convivencia-) han contribuido a una perdida de la capacidad integradora de la familia tradicional (redes de solidaridad basadas en el parentesco y los lazos familiares). En un contexto donde, por un lado las estructuras familiares y las redes de solidaridad están mutando mientras que por el otro, las políticas públicas siguen estructurándose sobre el antiguo modelo, se producen grandes dificultades para que las nuevas y crecientes realidades familiares (monoparentales, mayores, homosexuales, etc.) lleguen a tener el mismo poder integrador.

Este hecho, sin duda, supone un riesgo de exclusión mayor en aquellos países en los que la familia ejerce una mayor labor protectora, como es el caso de los países del Sur de Europa, entre ellos España. En estos países, perder el acceso a la solidaridad familiar aumenta el riesgo de exclusión en mayor medida que en otros regímenes de bienestar donde la sociedad asume mayor responsabilidad colectiva ante las necesidades de sus ciudadanos.

Se ha comprobado que la convivencia en el seno del hogar de personas con ingresos estables provenientes de empleo o prestaciones, junto con personas en situación de riesgo por desempleo o precariedad contribuye a una reducción sustancial de los fenómenos de la pobreza y la exclusión en nuestro país. Paralelamente diversos estudios advierten de las consecuencias de este modelo en España: un descenso de la natalidad y un elevado nivel de dependencia familiar que reduce la autonomía de los individuos, especialmente de jóvenes y mujeres (Moreno, 1995), (Gallie y Paugam, 2000).

El debilitamiento de la capacidad protectora de la familia tradicional (significa con convivencia y división sexual del trabajo productivo/reproductivo) y el aumento paralelo de las situaciones de dependencia relacionadas con el envejecimiento de la población constituyen nuevos riesgos de exclusión especialmente intensos en nuestro país. En España es necesario dar dimensión a los problemas de sobrecarga de cuidados que afectan sobre todo mujeres de las familias más pobres, ya que en ellas, los problemas de dependencia constituyen una importante barrera de acceso al empleo, conllevan un elevado nivel de gasto y a menudo intensas consecuencias físicas y psicológicas para las personas que asumen el cuidado. La mercantilización de los cuidados, cuando es posible por la capacidad adquisitiva de las familias o por el impulso de las políticas públicas, reduce la sobrecarga y facilita la incorporación laboral de las mujeres que han sido quienes tradicionalmente han asumido estas tareas sin recibir ninguna remuneración y muchas veces ni siquiera ningún reconocimiento social a cambio. Sin embargo, esta mercantilización del trabajo doméstico también puede contribuir a reproducir las tendencias exclusógenas por razón de género en la medida en que no modifi-

can la división sexual del trabajo que genera la desigualdad, sino que la refuerzan. La elevada feminización de los sectores de actividad vinculados a los servicios de atención personal y domésticos es, pues, la resultante de dicha tendencia a la conciliación por la vía de la mercantilización del trabajo doméstico. (Alfama Obradors 2006).

3.1.4 La inmigración

En países como el nuestro, la llegada de un flujo migratorio intenso y constante, de personas que viven en condiciones de irregularidad y vulnerabilidad social, está marcando profundamente la dinámica interna dentro del espacio social de la exclusión. Es evidente la necesidad de establecer líneas de investigación que valoren el proceso de integración de la población inmigrante en nuestro país ya que, dependiendo de la eficacia de dicho proceso en el terreno laboral, de vivienda, educación, etc., la inmigración se constituirá en mayor o menor medida un factor de riesgo de exclusión. Una forma de acercarse a este escenario futuro puede ser la de conocer las especiales dificultades de aquellas personas u hogares inmigrantes que acumulan dificultades de acceso a la regularidad, el empleo, la vivienda y los sistemas de protección social. En este sentido, la realización de encuestas periódicas, que permitan seguir y analizar el proceso de integración de la población inmigrante se muestra como el método más eficaz. Por otro lado, un mayor acercamiento a la realidad de este colectivo también puede venir de la mejora de los sistemas de información de las entidades no lucrativas. Son ellas las que hoy en día asumen la atención a este colectivo y por ello cuentan con la información más directa sobre sus condiciones de vida.

3.2. La exclusión como fenómeno multidimensional

Veíamos como a pesar de la complejidad y el carácter dinámico de este fenómeno parece existir cierto consenso en torno a su naturaleza multidimensional que incluye dificultades o barreras en al menos tres dimensiones: la participación económica (empleo, carencia de ingresos, privación de ciertos bienes y servicios básicos); la participación social (aislamiento, conflictividad familiar y social), la participación del bienestar público (no acceso o acceso muy limitado a una vivienda digna, a la sanidad o a la educación) y a la participación política. Estas limitaciones (o exclusiones) están condicionadas por déficit en las capacidades de funcionamiento (Sen, 1995) (salud, formación, experiencia laboral, habilidades sociales y cognitivas) que son a su vez un producto de los procesos exclusógenos.

En los últimos tiempos han ido surgiendo en el ámbito nacional y local estudios basados en el establecimiento de definiciones de exclusión que tratan de arti-

cular factores económicos y de empleo con otros que describen dificultades en las relaciones sociales o el acceso a los sistemas de protección social.

3.2. 1 La aproximación al fenómeno a través de la medición de la pobreza

La ausencia de una definición operativa de exclusión social hace que los indicadores de pobreza sigan ocupando un lugar prioritario en los estudios comparados de política social (García Serrano, Malo et al., 2001), (Ayala, 2002), (Cantó, Mercader,2000)[15].

La falta de indicadores propios, ha conllevado que frecuentemente se haga un uso indistinto de ambos términos, *pobreza* y *exclusión* para referirse a las mismas situaciones de dificultad. Sin embargo, a las limitaciones tradicionalmente atribuidas a los estudios de pobreza (por tener en cuenta únicamente los ingresos del hogar y no los gastos, por definir situaciones individuales y por ello perder de vista la existencia de estrategias familiares de compensación), se añade, también, la constatación de la falta de correlación directa entre las situaciones de pobreza relativa y las de exclusión social.

La falta de ingresos es entendida como una dimensión importante de la exclusión, sin embargo ésta es una situación que acumula dificultades también en otros ámbitos. La pobreza económica se constituye en un posible camino hacia la exclusión social, dependiendo de su intensidad y de su duración, pero es preciso subrayar que no se trata del único camino posible; y la pobreza es a su vez una circunstancia habitual de la vida de los excluidos. En este sentido, otros fenómenos más limitados como son la pobreza económica extrema, las situaciones de pobreza persistente o la pobreza que lleva consigo privaciones importantes en la vida diaria, han sido identificados como fenómenos que identifican más claramente situaciones de exclusión social.

[15] Ante la imposibilidad de citar todos los trabajos que se han realizado sobre la situación de la pobreza en España, enumeramos algunos de los más consultados. Entre los pioneros se encuentran los estudios elaborados por EDIS para Caritas o el Informe FOESSA (1976); el trabajo de Juárez et al. (1994); los análisis del INE a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE, 1993), (INE/UAM, 1996) y otras elaboraciones sobre la misma fuente (Ayala 1998), (Cantó, 1996). Una recopilación de todos estos trabajos, incluyendo aquellos que aportan una perspectiva más amplia de la desigualdad puede encontrarse en la publicación del II Simposio sobre Igualdad en la Renta y la Riqueza (VVAA, 1996). De manera específica, los estudios de carácter internacional que realiza UNICEF a través del Centro de Investigaciones Inocenti, (UNICEF, 2005) han llamado la atención sobre el incremento, en los últimos años, de las tasas de pobreza infantil, riesgo que, en nuestro país, parece ser superior a la media de países europeos (Cantó y Mercader, 2000), (Vidal, 2002)

3.2. 2 El concepto de privación

El concepto de *privación* permite otro acercamiento al fenómeno de la exclusión debido a que introduce las dimensiones del gasto y el acceso a bienes y servicios (Ayala, Martínez, Mercader, 2006). De hecho, resulta especialmente relevante la incorporación al análisis de las variables relacionadas con las dificultades de acceso a la vivienda, ya que éste es identificado como un factor común a las situaciones de exclusión y, por ende, el acceso a ella, como una de las mejores defensas para evitar la caída hacia la exclusión (Kober y W. Paxton, 2002). En cualquier caso se mantiene la necesidad de analizar otros procesos más complejos, eminentemente sociales y no exclusivamente mercantiles.

3.2.3 La aproximación a la exclusión a través del indicador de hogares sin empleo

La relación entre desempleo y exclusión dista mucho de ser directa (Esping-Andersen, 1990), (Moreno, 1995), (Gallie y Paugam, 2000), (Sarasa, 2001), (Cantillon y Van den Bosch, 2000). Diversos estudios muestran cómo el efecto de la protección por desempleo y la existencia de estrategias familiares de compensación minimizan el impacto que este pueda tener como riesgo de exclusión. Además en los últimos años, como ya avanzábamos previamente, el surgimiento del empleo precario favorece un mayor riesgo de exclusión social entre el colectivo de trabajadores.

Sin embargo, y a pesar del efecto de los mecanismos compensatorios, el desempleo sigue siendo un claro factor de riesgo de pobreza y exclusión. De hecho, el acceso al empleo es identificado como uno de los factores que ejerce mayor influencia en la persistencia de las situaciones de pobreza, por encima de otros como la edad, el tipo de hogar, etc. (Whelan, Layte et al., 2003), (Sarasa, Esping-Andersen et al., 2004).

Por ello, al igual que sucedía con la pobreza económica, quizás sea más correcto hablar de los efectos del desempleo o el empleo precario como “riesgo de exclusión” (Laparra, 2004, Sarasa, 2007) o “factor de vulnerabilidad ante la exclusión social” (Subirats, et al 2004, 2005). De este modo, en el análisis de la exclusión será necesario definir cuales son las relaciones con el mercado laboral que pueden generar mayores dificultades. Es el caso de las situaciones en las que el desempleo afecta a todos los miembros en edad activa del hogar o a la persona sustentadora principal. Igualmente parece más eficaz utilizarlo de forma combinada con indicadores que midan el nivel de ingresos en el hogar para conocer en qué medida el efecto las prestaciones sociales contribuye a reducir su impacto.

Por este motivo algunos investigadores proponen como indicador más cercano al espacio de la exclusión social el número de hogares sin empleo y sin prestaciones económicas (analizándolo, por ejemplo, a partir de la Encuesta de Población Activa[16]).

3.2.4 Análisis multidimensionales de la exclusión

Ante la necesidad de complementar el análisis de la pobreza y el desempleo con otras dimensiones sociales nos sumamos a aquellas propuestas metodológicas que permiten combinar el estudio de la exclusión en diversos ámbitos.

Serge Paugam (1996) fue uno de los primeros en proponer la utilización de indicadores que hicieran referencia de manera conjunta a la situación del individuo respecto del mercado laboral y los lazos sociales (entendidos éstos en su sentido más amplio, no solamente como las relaciones familiares, sino también las relaciones en la comunidad vecinal e incluso los contactos y el acceso a las instituciones de protección social). A partir de sus análisis, demostraba la interrelación y el refuerzo de los distintos procesos de exclusión, ya que las dificultades en el acceso al empleo reforzaban la inestabilidad de la familia y se constituían en un factor de ruptura de las relaciones sociales que podían llevar al aislamiento social. En la misma línea metodológica, especial interés presentan los análisis realizados para Irlanda por Commins (1993) en el marco del programa nacional de lucha contra la pobreza. Este autor definía las situaciones de exclusión social para un volumen determinado de población a partir de la interrelación de dificultades en cuatro dimensiones básicas: la política (ciudadanía democrática), la económica (integración laboral), la social (derechos sociales) y la interpersonal (relaciones familiares y comunitarias).

En el Reino Unido, el gobierno laborista en 1997 puso en marcha la *Unidad de Exclusión Social* que diagnosticaba la situación de exclusión social de un volumen determinado de población a partir de la utilización de tres categorías: pobreza económica (aunando indicadores de ingresos y gastos con factores no monetarios de privación); integración (acceso al empleo y acceso a los servicios públicos) e incluyendo también en el análisis la existencia de factores precipitantes (embarazos adolescentes, delincuencia y otros). En el 2001 esta Unidad incorporó el factor "acumulativo" a la definición: "la característica más importante de la exclusión social es que los problemas están relacionados, mutuamente reforzados y pueden

[16] Este análisis lo realiza Carlos García Serrano para el caso de Navarra (LAPARRA, M; CORERA, C.; GARCÍA, C.; MACÍAS, ALMUDENA; ORTE, PALOMA y GARCÍA SERRANO, CARLOS, 2003). Estudio Evaluativo de la Renta Básica. Pamplona, Gobierno de Navarra.

combinarse para crear un complejo y vertiginoso círculo vicioso (SEU, 2001 Pág. 155).

En España los primeros estudios que utilizaron metodologías de carácter multidimensional para abordar la exclusión social fueron los trabajos de Luis Sanzo en el País Vasco (Sanzo, 1987), del Gabinet d'Estudis Socials en Cataluña (Estivill, 1989), los efectuados por Aguilar, Gaviria y Laparra en Aragón (1994), los estudios sobre pobreza y desigualdad elaborados por EDIS para distintas diócesis de Cáritas (EDIS, 1984), (EDIS, 1998) o los desarrollados por Subirats y otros investigadores del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (2003, 2004, 2005, 2005a y 2005b). De los estudios efectuados en los últimos años cabe mencionar de manera específica tres investigaciones sobre la exclusión social que destacan por sus aportaciones metodológicas:

García Serrano, Malo y Rodríguez Cabrero (2000) plantearon una definición del espacio de la exclusión a partir de indicadores relacionados con la situación económica, por un lado, y con la presencia de dificultades en otros tres ámbitos por otro: capital humano (combinando indicadores de educación y salud), capital social (relaciones familiares y sociales) y vivienda. A partir de datos del PHOGUE, los autores analizaban la situación de la población bajo el umbral de pobreza en España en relación a estos tres ámbitos de integración. De este modo, el estudio permitió definir un espacio más reducido de personas identificadas como "vulnerables" (150.000) que además de encontrarse en situación de pobreza presentaban dificultades importantes en los otros tres ámbitos.

Otro análisis multidimensional más allá de los factores económicos, aunque también realizado sobre los datos del Panel de Hogares de la Unión Europea fue desarrollado en 2004 por el equipo de Subirats, Riba et al.[17] en que se ofrece un análisis de la incidencia de diversos factores de desigualdad interrelacionados y se definen aquellos colectivos de población más propensos a sufrirlos. Según este estudio, los principales factores de exclusión social son una combinación de distintos elementos de desigualdad acumulados y pueden sintetizarse en los siguientes: el desempleo desprotegido, la enfermedad o discapacidad, el nivel formativo muy bajo, la pobreza severa, la falta de experiencia laboral por trabajo doméstico, la precariedad laboral, el analfabetismo, el aislamiento relacional, la precariedad económica asistida en el hogar y las dificultades económicas en el hogar.

[17] Subirats, J. -Dir- (2004): "Pobresa i exclusió social. Un anàlisi de la realitat espanyola i europea" Fundacio La Caixa. Estudis Socials n. 16, Barcelona.).

Por otra parte, Laparra (2000) definió el espacio de la exclusión en Navarra a partir del análisis de los datos de una encuesta sobre necesidades sociales[18] a 2.334 hogares asistidos. Utilizando un conglomerado de indicadores que hacían referencia a situaciones de pérdida de integración en diversos ámbitos como la falta de ingresos, relación laboral, vivienda, salud, educación, relaciones sociales y presencia de conductas anómicas (delito, consumos, conflictividad familiar), el estudio permitió identificar un volumen de hogares (6.000) especialmente afectados por diversas problemáticas. El análisis mostraba además, una fuerte interrelación entre bajos ingresos, empleo y vivienda, así como la reproducción de procesos de exclusión del empleo y la educación en las mismas familias. Este estudio incluía una propuesta metodológica para definir el espacio de la exclusión social, basada en la construcción de un sistema de 29 indicadores de exclusión social y 24 indicadores de precariedad, agrupados, en forma de índices, en siete dimensiones distintas (ingresos, empleo, educación, vivienda, salud, conductas anómicas y aislamiento social) y en tres grandes factores de exclusión (económico, político y social).

Recientemente, Pérez Yruela, Rodríguez Cabrero y Trujillo han analizado el espacio de la exclusión social en Asturias (2004) y Andalucía (2002) mediante la combinación de indicadores de pobreza (a partir de la encuesta de presupuestos familiares) y exclusión social (a través de un conglomerado de indicadores referidos a vivienda, educación y trabajo, a partir de la Encuesta de Condiciones de vida de la población pobre de EDIS).

A pesar de los esfuerzos realizados, consensuar una propuesta única de indicadores que permitan identificar las situaciones de exclusión es todavía un reto pendiente. El trabajo del equipo constituido para el análisis de la exclusión social en el VI Informe FOESSA trata de avanzar en esta línea y estas reflexiones y propuestas de investigación serían un primer resultado en ese sentido.

3.3. La exclusión entendida como proceso

En Europa, la exclusión social es entendida, no tanto como una situación de desigualdad estática que afecta a un grupo de personas con características distintas a la población mayoritaria, sino como un proceso de alejamiento de algunos individuos respecto al centro de la sociedad. Así, el factor temporal, junto a la determinación socioespacial deviene un elemento de análisis indispensable en la comprensión de los procesos de exclusión (Subirats, 2005 y 2006). En este sentido y para una información cuantitativa al respecto, las encuestas tipo panel (como

[18] Encuesta realizada a una muestra representativa a 14.000 hogares que en algún momento habían sido atendidos por dispositivos de atención social en Navarra.

la Encuesta Europea de Condiciones de Vida) han demostrado la existencia en Europa de un porcentaje de personas en situación de pobreza que se encuentran en dicha situación de manera permanente. Estas encuestas han ido incorporando variables relativas a las condiciones de vida de las familias y por ello resultan de gran utilidad para observar la movilidad entre integración y exclusión y conocer la distancia cada vez mayor entre las condiciones de vida de los más integrados y los más excluidos.

Sin embargo, son encuestas dirigidas al conjunto de la población y por ello, presentan importantes limitaciones para detectar los casos de exclusión más extrema y describir sus condiciones de vida. Para ello, ha resultado efectiva la combinación de estos análisis con metodologías cualitativas que permiten profundizar en las características del espacio más reducido de la exclusión social.

La metodología de relatos de vida resulta especialmente adecuada para el estudio de las trayectorias personales y familiares caracterizadas por la exclusión. El estudio de la exclusión en base a la metodología cualitativa de los itinerarios de vida permite identificar factores de exclusión (procesos o momentos de crisis) ubicándolos en el tiempo y conocer el peso de los distintos factores de exclusión en el proceso de caída o alejamiento. También resulta útil para valorar el impacto del paso del tiempo en la situación de exclusión y en las actitudes y estrategias de las personas y familias. Por último, este método resulta adecuado para incorporar elementos de significado y percepción del sujeto (Subirats, 2006).

En España, el Observatorio del País Vasco sobre trayectorias de integración social, Pérez-Yruela, Rodríguez Cabrero y Trujillo y Subirats entre otros, han utilizado esta técnica, en combinación con análisis cuantitativos) para abordar el análisis de la pobreza y la exclusión en Andalucía (2002), País Vasco, Asturias (2004) y Cataluña (2005 y 2006). En los casos de Asturias y Andalucía la metodología de los relatos tenía como objetivo establecer una tipología de trayectorias de exclusión social así como identificar las dimensiones que la definen (género, vivienda, empleo salud, etc.). En relación al primer objetivo, los estudios determinaron cinco tipos de trayectorias: la de aquellos casos que transitan *desde la integración a la vulnerabilidad* (debido a cambios dramáticos en la situación de pareja, problemas de discapacidad o rupturas laborales); los que se ubican *permanentemente en la vulnerabilidad* (debido a situaciones de bajos ingresos o la irregularidad); un tercer tipo de trayectorias *hacia la exclusión desde la integración y la vulnerabilidad* (por cambios en la situación laboral o de ingresos, envejecimiento, enfermedades o descenso de la protección familiar); trayectorias que van *desde la vulnerabilidad a la exclusión más absoluta* (con factores desencadenantes como la prostitución, drogas, o sida terminal, además de carencia total de apoyos familiares); y un quinto tipo que *vive en la exclusión permanentemente* (familias chabolistas de etnia gitana, personas sin hogar o enfermos mentales sin apoyo familiar). De todas ellas,

el estudio identificó como la trayectoria más frecuente aquella que va *desde la vulnerabilidad hacia la exclusión*, reflejada en familias en las que a partir de generaciones de padres con situaciones relativamente estables o algo vulnerables, los hijos padecían situaciones de fracaso escolar, acceso a empleos precarios y un proceso de caída hacia la exclusión (Pérez-Iruela, Cabrero y Trujillo, 2002, 2004). En el caso de Cataluña el análisis combinado de información cualitativa y cuantitativa compusieron el establecimiento de una tipología basada en perfiles de exclusión vinculados al genero, la edad y la procedencia, esto es, donde las desigualdades detectadas venían determinadas por estos tres ejes; y perfiles de exclusión social vinculados a los ámbitos de salud, vivienda y reclusión penitenciaria. (Subirats -Dir-, 2005). El estudio de trayectorias biográficas realizado sobre la base de esta primera tipología sin embargo, quedó necesariamente circunscrito al nivel cualitativo y abarcó el estudio monográfico de trayectorias vinculadas a la violencia de género, a la adolescencia en riesgo, a las personas dependientes, a las trayectorias de cronificación de la exclusión social, a la inmigración femenina, a la adicción y la enfermedad mental y finalmente, a la debilidad de las redes sociales y de apoyo a lo largo de la trayectoria vital (Subirats –Dir-, 2006).

Sería preciso pues avanzar los métodos de panel para la recogida cuantitativa de información ya que puede resultar de gran utilidad para detectar, aquellos factores y procesos sociales especialmente significativos en los procesos de exclusión e identificar puntos de inflexión hacia procesos de mejora y apoyos que han actuado como factores de integración social. En definitiva, sería preciso incorporar mejoras en las metodologías cuantitativas que permitan captar estos elementos dinámicos, de relaciones causales y de explicaciones de los comportamientos sociales, a los que ahora accedemos mediante métodos cualitativos.

3.4. La exclusión un fenómeno heterogéneo

La concepción procesual de la exclusión permite diferenciar distintas situaciones frente a otras concepciones dicotómicas como la existente en torno al debate anglosajón sobre la *underclass*. De este modo, la exclusión se plantea como un fenómeno de distintas intensidades en función del alejamiento de los individuos respecto al centro de la sociedad. La mayor parte de los planteamientos teóricos en torno a la exclusión diferencian además del espacio de integración, una situación de vulnerabilidad y fragilidad que puede ser continuada en el tiempo, o bien que puede derivar hacia situaciones de exclusión en caso de que se produzca alguna alteración en los mecanismos de integración ya debilitados: ingresos, empleo, familia (Subirats, 2004 y 2005).

La diferenciación de espacios dentro de la exclusión resulta de gran utilidad para conocer distintas situaciones de dificultad pero también para una mejor orien-

tación de las políticas de lucha contra la pobreza. La identificación de un volumen de población vulnerable afectada por distintos riesgos debe alertar sobre la necesidad de reorientar el conjunto de las políticas sociales. Sin embargo, esto no impide la delimitación paralela de un espacio más reducido y más grave, el de la exclusión social, que deba ser objeto de programas de acción más intensa y prioritaria.

Los análisis sobre la exclusión desarrollados por Laparra (2000), García Serrano, Malo y Rodríguez Cabrero (2000), Sarasa (2004) y Pérez Yruela, Rodríguez Cabrero y Trujillo (Pérez Yruela, Rodríguez Cabrero et al., 2004) se basan en esta concepción de la exclusión social que la entiende como fenómeno más intenso. De estas investigaciones, se deriva que la población excluida, sin llegar a constituir una infraclase diferenciada del resto de la sociedad en cuanto a valores o comportamientos, sí que presenta unas diferencias muy notables respecto a la sociedad mayoritaria en relación con su status y sus condiciones de vida. El principal reto para estos análisis ha sido dar dimensión al fenómeno y profundizar en el conocimiento de las condiciones de vida de esta población excluida. Por el momento se han utilizado para ello dos vías de aproximación. A través de la población que normalmente acude a los dispositivos de atención social públicos (programas de renta mínima) o de la iniciativa social (usuarios de entidades sociales). Y a partir del análisis en profundidad de las características de grupos específicos de población excluida: personas sin hogar, presos, prostitución, jóvenes en situación de riesgo, enfermos de VIH, mujeres víctimas de maltrato, toxicómanos, minorías étnicas marginadas y otros.

No obstante, una clara vía de mejora reside, precisamente, en la necesidad de unificar los sistemas de información de estos dispositivos de atención a población excluida, tanto públicos (sistemas de garantía de ingresos mínimos, programas de inserción y similares) como de iniciativa social (servicios de acogida, programas de inserción, centros). En este sentido, aunque hay algunos precedentes interesantes de articulación de sistemas de información, como es el caso de Navarra, desgraciadamente la ausencia de cobertura legal ha impedido darles continuidad y extensión.

3.5. El factor subjetivo de la exclusión

El alejamiento de las concepciones más individualistas de la pobreza y el énfasis puesto en los factores estructurales que inciden en la exclusión social no tiene por qué dejar de lado el análisis de la incidencia de ciertos factores individuales relacionados con la subjetividad y la atribución de sentido. La introducción de perspectivas longitudinales y dinámicas en el análisis de la exclusión está llevando a analizar la importancia de ciertos factores que inciden en los itinerarios individuales y familiares de “caída” y de “superación”.

En este intento por entender los procesos de exclusión social parece lógico incorporar también el punto de vista de las personas afectadas. Por un lado, con el fin de conocer de primera mano la explicación dada a los procesos que les afectan y analizar su propia percepción sobre los factores que más han incidido en su itinerario de exclusión. Y por otro lado, con el objetivo de vislumbrar distintas situaciones, actitudes o estrategias que puedan constituirse en factores de exclusión o inclusión. Ello resulta especialmente necesario en un contexto en el que el énfasis puesto en las políticas de activación aumenta la responsabilidad del individuo en su propio proceso de inserción.

En ambos casos, la utilización de metodologías cualitativas, como la entrevista o los relatos de vida parecen ser las más adecuadas ya que permiten conocer las trayectorias de exclusión contadas por sus propios protagonistas, además de mostrarnos los itinerarios vividos, su valoración de los apoyos recibidos, sus sentimientos, reflexiones y opiniones.

4. UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

De la reflexión metodológica anterior se derivan diversas líneas de avance en el análisis de la exclusión social. En este trabajo planteamos una propuesta que gira en torno a dos objetivos prioritarios: en primer lugar, el de elaborar un instrumento consensuado de análisis que permita dar dimensión al fenómeno y conocer las condiciones de vida de la población excluida. En segundo lugar, el objetivo de profundizar en el estudio de los factores que inciden en la generación de situaciones de exclusión social.

a) Avanzar en un sistema de indicadores que permita identificar a las personas excluidas y cuantificar las dimensiones de los procesos de exclusión

Partiendo de la heterogeneidad de situaciones y entendiendo la exclusión como un proceso gradual, parece tarea prioritaria elaborar un instrumento de análisis que permita identificar las situaciones de exclusión más intensas con el fin de orientar de manera eficaz las acciones prioritarias de lucha contra la exclusión. ¿Quiénes y cuantas son las personas y hogares que viven en las situaciones más intensas de exclusión social? Para ello es preciso partir de una definición operativa de exclusión social que permita identificar a aquellas personas u hogares que viven esta situación más intensa respecto al resto, mediante métodos de recogida de información sobre condiciones de vida. Es necesario, por tanto, construir un sis-

tema de indicadores referidos a situaciones de dificultad, cuya acumulación y vivencia por parte de algunas personas nos lleve a definirlas como "excluidas". La mayor parte de los estudios revisados coinciden en incluir entre los principales indicadores de exclusión la falta de ingresos económicos, la privación en el acceso a bienes y servicios, los graves problemas de salud, el no acceso al empleo, la ausencia o el conflicto en el ámbito de los lazos y relaciones sociales y personales, además de la falta de acceso a los sistemas de protección social (sanidad, educación, vivienda y garantía de ingresos).

Presentamos en el Anexo una propuesta que ha sido elaborada consensuadamente en base a diversas experiencias de investigación sobre las condiciones de vida de la población excluida en diversos ámbitos geográficos. Su objetivo es detectar las situaciones de exclusión extrema a través de la utilización de indicadores que describen situaciones de grave dificultad en cada una de las tres dimensiones de ciudadanía anteriormente mencionadas: dimensión económica, política y social.

En el caso de la dimensión económica, se incluyen como situaciones graves de exclusión social aquellos hogares con ingresos inferiores al 30% de la renta mediana equivalente y aquellos en los que el sustentador principal se encuentra en desempleo de larga duración, ostenta un empleo de exclusión (actividad irregular), o en los que todos sus miembros se encuentran en desempleo o inactivos.

En la dimensión política se consideran situaciones graves las barreras de acceso a los distintos sistemas de protección social. En educación, la desescolarización en edad obligatoria y el analfabetismo de personas en edad activa; en vivienda, su carencia, el estado ruinoso o insalubre de la misma, el hacinamiento grave o la presencia en hogares pobres de varios problemas relacionados con la vivienda (elevado gasto, barreras arquitectónicas, déficit de equipamiento básico, etc.); en salud, la ausencia de cobertura sanitaria, la presencia de varias personas en el hogar con problemas de salud o discapacidad, el no acceso a los recursos sanitarios por problemas económicos, y otras.

Por último, en la dimensión social se han considerado como situaciones de exclusión más grave tanto las situaciones de conflictividad social y anomia (maltrato, toxicomanías, prostitución, sinhogarismo) como el aislamiento social grave.

Algunos indicadores como los referentes a la discriminación, la participación política, las relaciones sociales y otros, están todavía pendientes de operacionalizar para la investigación empírica y deberán ser afinados, testados y contrastados en el proceso de investigación en marcha

La aplicación de esta batería de indicadores a las fuentes de información sobre condiciones de vida facilita el análisis de la exclusión en base a dos criterios, por un lado, permite identificar aquellos hogares que sufren dificultades en cada uno de los ámbitos y analizar su distanciamiento con la situación del conjunto de la población. Por otro lado, permite la construcción de un sistema de agregación que evidencie el factor acumulativo de la exclusión.

b) Profundizar en el estudio de los factores que inciden en los procesos de exclusión social[19]

Conocer las causas de la exclusión social supone un reto para las ciencias sociales. No existe consenso de las diferentes ciencias que estudian la exclusión social sobre la importancia causal relativa de los diferentes factores asociados al fenómeno. En consecuencia falta un marco teórico unificado que permitiera integrar los conocimientos aislados de cada disciplina científica: una perspectiva capaz de integrar los factores causales estrictamente individuales (biológicos, genéticos y de características psicológicas), los ambientales y territoriales (medio micro-social en el que la persona se desenvuelve) y los factores macro-sociales como la estructura social y económica de la sociedad, sus instituciones políticas y el contexto cultural. Esta falta de consenso debilita la capacidad que tienen las ciencias sociales a la hora de hacer recomendaciones en materia de política social y contribuir a la relativa falta de eficacia que tienen las políticas públicas orientadas a prevenir la exclusión social.

De una revisión bibliográfica realizada recientemente por Sarasa y Sales (2007) se deriva que las situaciones de exclusión tienen factores en común y factores específicos. Existen factores específicos de carácter biológico y social en algunas posiciones asociadas al sexo de las personas. Hombres y mujeres tienen riesgos diferentes de salud y de padecimiento de las consecuencias de la violencia doméstica en tanto que la conducta violenta es más habitual entre los hombres que entre las mujeres. También los hombres son más propensos a la delincuencia que implica agresión a la víctima. Al mismo tiempo, en tanto que los hombres están más socializados para asumir el papel de sustentadores principales de sus familias, el efecto que tiene sobre la salud mental de las personas no encontrar una ocupación laboral es mucho más intenso entre los hombres, como también lo es el riesgo de acabar siendo una persona sin hogar. Por otro lado, el ejercicio de la prostitución es un fenómeno mayoritariamente femenino y por tanto, son las mujeres las más vulnerables a padecer las consecuencias excluyentes de esta actividad.

19 Basado en SARASA y SALES (2007), L'exclusió social a les societats post-industrials: teories i evidències empíriques.

También existe una especificidad resultante del funcionamiento de las instituciones públicas y de los mercados, en especial del mercado laboral y de la vivienda. La evolución del mercado de la vivienda ha tenido un efecto específico sobre el riesgo de devenir persona sin hogar; y la evolución del mercado de trabajo afecta tanto a las oportunidades de los trabajadores adultos, como de los jóvenes en su probabilidad de abandonar el colegio sin acabar la enseñanza obligatoria o de continuar una trayectoria hacia estudios superiores a pesar de que no se puede establecer una predicción clara de sus efectos. En opinión de algunos analistas, un mercado que ofrece oportunidades de trabajo a los jóvenes no cualificados ofrece incentivos para abandonar los estudios mientras que otros afirman que si existen escasas oportunidades laborales, el comportamiento de la juventud no es claro. Unos opinan que los jóvenes tenderán a prolongar sus estudios para situarse en una mejor posición que las existentes y otros piensan que la falta de oportunidades laborales tendrá un efecto disuasorio sobre la continuidad de los estudios dado el desánimo que provocan las bajas expectativas de obtener un puesto a pesar de tener cualificación. En el caso de las mujeres que padecen maltrato, las expectativas de acceder a un puesto de trabajo bien remunerado influirán también en las oportunidades subjetivas a la hora de decidir si continuar, o no, viviendo con su pareja.

En lo relativo a las instituciones públicas, la regulación que hacen de los mercados y de los criterios de acceso a las prestaciones sociales tiene especificidades propias que afectan de manera desigual al riesgo de exclusión de colectivos específicos. La política de inmigración, por ejemplo, afecta sobretodo al riesgo de las personas inmigrantes; la política de atención a la salud mental incide sobre las personas que padecen estas enfermedades y la política educativa influye en el riesgo de fracaso escolar y las dificultades futuras de inserción laboral de los menores. De igual modo, un grupo social tendrá un riesgo de exclusión específico si la sociedad donde vive o las políticas de protección social de que dispone desarrollan procesos de estigmatización en su contra.

Todas estas especificidades no hacen sino acompañar otros factores de riesgo que son comunes a buena parte de la población excluida. Se han identificado algunos posibles itinerarios de exclusión generales a tenor de lo que las investigaciones sociales han hallado como mayores factores de riesgo.

Los factores individuales inciden en la salud de las personas, en sus habilidades cognitivas y en su rendimiento escolar, todo ello además está determinado por su posición en el mercado de trabajo. Los factores individuales también aparecen vinculados a conductas antisociales y al ejercicio de la violencia en las relaciones sociales que pueden conducir al aislamiento social. Las dependencias a sustancias y actividades como el juego, también son parcialmente explicables por

factores individuales. Puede decirse que existe una influencia de los factores individuales en el riesgo de padecer pobreza, devenir persona sin hogar o acabar internado en una institución penal o psiquiátrica.

La segunda causa genérica de la exclusión es la herencia social. A pesar de que es difícil estimar el peso relativo de los factores individuales y sociales debido a las interacciones entre todos los factores, existe constatación de que la posición de clase tiene una gran importancia en explicar tanto el riesgo genérico de exclusión social, como la distribución de los riesgos asociados a la aparición de factores excluyentes. La herencia social determina en buena medida la posición de clase social, es decir la ocupación laboral desempeñada por la persona principal del hogar. Esta posición aparece condicionada por la que tuvieron sus padres e igualmente condiciona el grado de desenvolvimiento cultural y educativo de las personas, así como sus condiciones de trabajo y sus ingresos. La posición de clase como factor de exclusión está significativamente asociada a algunas ocupaciones ilegales, a la población reclusa, a la pobreza económica y a la vida en la calle, así como a algunas conductas violentas tanto en las relaciones sociales como en el ámbito doméstico. El efecto de la posición de clase en el estado de salud y en el bajo rendimiento escolar también aparece claramente identificado.

Por último, a las situaciones de exclusión se puede llegar, con independencia de la posición de clase de los padres y de los factores individuales, cuando uno tiene un status social que lo excluye de buenas oportunidades laborales, como es el caso de las personas inmigradas sin documentación.

Un desarrollo de esta perspectiva dinámica de los procesos de exclusión permitiría distinguir en los diferentes itinerarios de exclusión cuáles son los factores de exclusión (de contexto o individuales) que se van acumulando y reforzando mutuamente. Igualmente podrían identificarse itinerarios de inclusión en el sentido inverso, con factores de protección y actitudes personales que interaccionan entre sí reforzándose mutuamente y favoreciendo la superación de las situaciones de dificultad. Tal y como destacábamos en el apartado metodológico la utilización de metodologías cualitativas permite conocer dentro de las trayectorias individuales hacia la exclusión social el peso de los distintos factores de riesgo de exclusión (la idea de riesgo implica una connotación probabilista asociada a un contexto social o a unas características individuales) y de factores de protección haciendo referencia a los condicionantes sociales e individuales que pueden neutralizar los factores de riesgo. Pero incluso controlando los factores de riesgo y de protección, adelantábamos antes también la importancia del factor subjetivo. Las reacciones de los individuos son heterogéneas y a pesar de que no podemos hacer predicciones probabilísticas, las variables no son al cien por cien determinantes. Esta es la razón

por la cual debemos distinguir entre los factores de riesgo/protección y las reacciones de los individuos que desde la psicología evolutiva y la medicina han caracterizado como vulnerabilidad o capacidad de recuperación. La vulnerabilidad indicaría la capacidad de resistencia de los individuos frente a los factores de riesgo, mientras que el término capacidad de recuperación hace referencia a los mecanismos a través de los cuales los individuos pueden superar las situaciones de riesgo mediante el acceso y el uso de recursos específicos.

Es, pues, necesario poder avanzar en el conocimiento de las causas de las situaciones de exclusión social partiendo de las causas más comunes como la pobreza económica, la clase social, la salud precaria, el fracaso escolar, la delincuencia, las formas de vida marginal y descubriendo otros factores menos visibles para poder dilucidar si existen causas e itinerarios comunes a la mayoría de las situaciones de exclusión extrema o si cada situación de exclusión responde a causas heterogéneas y por tanto tiene itinerarios de llegada distintos.

A nuestro modo de ver, avanzar en estas dos líneas de trabajo, el consenso en torno a una herramienta de medición y el análisis dinámico de los factores de exclusión e inclusión permitiría profundizar en el conocimiento y favorecer una orientación más eficaz y preventiva de las políticas de inclusión.

ANEXO I: PROPUESTA DE INDICADORES PARA LA DETECCIÓN DE HOGARES AFECTADOS POR PROCESOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL

Ejes de exclusión	**Dimensiones**	**Aspectos**	**Indicadores**
Económico	Participación en la producción	Empleo	Hogares cuyo sustentador principal está en paro desde hace más de un año
			Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión (por el contenido de la actividad)
			Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión (que no es fijo y no trabaja habitualmente ni en temporada)
			Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión (que no tiene cobertura de la seguridad social)
			Hogares en pobreza relativa (1) sin ocupados ni pensionistas ni con prestaciones contributivas del INEM
			Hogares con todos los activos en paro, máximo enseñanza obligatoria y sin haber recibido formación
			Hogares en pobreza relativa (1) con todos los activos en paro
	Participación del producto social	Ingresos	Pobreza extrema: Ingresos inferiores al 30% de la renta familiar mediana equivalente
		Privación	Hogares que no cuentan con bienes considerados básicos por la sociedad por carecer de recursos para sufragarlos

Político (ciudadanía)	Derechos civiles	No discriminación	Igualdad de trato en el acceso a los recursos sociales
	Derechos políticos	Participación política	Derecho de elegir a tus representantes políticos y a ser elegido
			Capacidad efectiva de ser considerado y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas
	Derechos sociales: acceso a los SPS	Educación	Hogares con menores no escolarizados en edad obligatoria
			Hogares con analfabetos de 16 a 64
			Hogares con jóvenes sin estudios
			Hogares con menores de 3 a 5 años no escolarizados
			Hogares en los que nadie de 16 a 65 años tiene estudios (< 6 años de escolarización)
		Vivienda	Sin vivienda
			Deficiencias graves en la construcción, ruina, etc.
			Humedades, suciedad y olores (insalubridad)
			Hacinamiento grave (< 15 m /persona y < 0,5 hab./persona)
			Hogares en pobreza relativa (1) con situaciones de precariedad acumulada en la vivienda (> 1 problema: tenencia en precario, gastos excesivos de la vivienda, déficit en el equipamiento básico, hacinamiento, entorno muy degradado, barreras arquitectónicas con discapacitados físicos en el hogar)

		Salud	Alguien sin cobertura sanitaria
			Hambre ahora o antes con frecuencia
			Todos los adultos con problemas graves de salud
			Hogares en pobreza relativa (1) con personas dependientes y sin apoyo externo
			Hogares en pobreza relativa (1) con enfermos, que no han usado los servicios sanitarios en un año
			Hogares en pobreza relativa (1) que han dejado de comprar medicinas, seguir tratamientos o dietas por problemas económicos
Lazos sociales, relaciones sociales	Conflicto social, anomia	Conflictos familiares	Situaciones de violencia doméstica, abandono, internamiento de algún miembro del hogar por ese motivo
		Conductas asociales	Práctica de la prostitución, toxicomanías, alcohol, ludopatía, enfermedades mentales graves
		Conductas delictivas	Haber tenido problemas con la justicia (código penal)
	Aislamiento social	Sin apoyo familiar	Problemas graves de relaciones familiares (no cuenta con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o de dificultad)
		Conflicto vecinal	Problemas de relación con los vecinos, rechazo
		Estigmatización	Conductas anómicas en el pasado (problemas con la justicia penal, internamiento en prisión, en centros de menores,…), y con problemas de relaciones sociales actualmente

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADELANTADO, JOSÉ y GOMÀ, RICARD (2000): El contexto: La reestructuración de los regímenes de bienestar europeos, en *Cambios en el Estado de Bienestar*. JOSÉ (COORD.) ADELANTADO, Icaria Antrazyt, Barcelona.
- AGLIETTA, MICHEL (1987): Des principes keynésiens pour un pôle monétaire européen?, en *Keynésianisme et sortie de crise,* MICHEL ZERBATO, Bordas–Dunod, Paris.
- AGUILAR, MANUEL, GAVIRIA, MARIO Y LAPARRA, MIGUEL (1993): Ingreso Madrileño de Integ-ración. Primera evaluación, Consejería de Integración Social, Comunidad de Madrid,Madrid.
- AGUILAR, MANUEL y LAPARRA, MIGUEL (2001): Las empresas de inserción. Algunas reflexiones para seguir avanzando en *Yacimientos profesionales para el Trabajo Social. Nuevas perspectivas de intervención.* J. PALLARÉS ; X. PELEGÍ y J. AMÉZAF., Mira Editores, Madrid.
- ALFAMA,E. y OBRADORS, A. (2006): *Estudios de inclusión social en España. Un análisis del estado de la investigación sobre inclusión y exclusión social.* Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. No publicado
- BEHRENDT, CHRISTINA (2000): "Holes in the safety net? social security and the alleviation of poverty in a comparative perspective*"*. *Luxembourg Income study Working Paper* vol.nº 259.
- BEVERIDGE, LORD WILLIAM (1989 [1942]): *Seguro social y servicios afines*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- BRUGUE,GOMA,SUBIRATS,(2002): "De la pobreza a la exclusión social", en *Revista Internacional de Sociología,* n.33, 2002, pp.7-45
- CANTILLON, B.; MARX, IVE y VAN DEN BOSCH, K. (2002): "The Puzzle of Egalitarianism: About th Relationship Between Employment, Wage Inequality, Social Expenditures and Poverty", *Maxwell School of Citizenship and Public Affairs Working Paper nº 337*, Syracuse University, Nueva York.
- CANTILLON, B. y VAN DEN BOSCH, K. (2000): *Back to basics: safeguarding an adequate minimum income in the active welfare state*. Social Security, Helsinki.
- CASTEL, ROBERT (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires.
- COMMINS, P., COMP. (1993): Combating exclusion in Ireland 1990-1994. A midway report, European Commission, Brussels.
- DAHRENDORF, RALF (1979): *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Mondadori, Madrid.
- DAHRENDORF, RALPH (1990). *El conflicto social moderno,* Mondadori. Madrid.

- DENNIS, I. y GUIO, A.C. (2004): Poverty and Social exclusion in the EU. Statiscs in Focus, 16/2004, Eurostat.
- EDIS (1984): *Pobreza y marginación*, Caritas Española, Madrid.
- EDIS (1998): *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*, FOESSA, Madrid.
- ENGELS, F. (1979): *La situación de la clase obrera en Inglaterra,* Jucar, Barcelona.
- ERCOLANI, M. y JENKINS, S. (1998): The Polarisation of Work and the Distribution of Income in Britain. University of Essex, Institute for Labour Research and ESRC Research Centre on Micro-Social Change.
- ESPING-ANDERSEN, GØSTA (1990): *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press-Basil Blackwell, Cambridge.
- ESPING-ANDERSEN, GØSTA (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona.
- ESTIVILL, JORDI (1989): *La Pobreza y la renta mínima de inserción (R.M.I.) en Francia.* Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- EUROPEO, CONSEJO (2001): Informe conjunto sobre la integración social, Consejo de la Unión Europea, Bruselas.
- GALBRAITH, JOHN KENNETH (1992): *La cultura de la satisfacción,* Ariel, Barcelona.
- GALLEGO, GOMA, SUBIRATS (2002): *Políticas sociales y descentralización en España*. Tecnos-UPF, Madrid.
- GALLIE, D. y PAUGAM, S. (2000): *Welfare regimes and the experience of Unemployment in Europe,* Oxford University Press, UK.
- GARCÍA SERRANO, CARLOS; MALO, MIGUEL ANGEL y RODRÍGUEZ CABRERO, GREGORIO (2000): Un intento de medición de la vulnerabilidad ante la exclusión social. Madrid, *Unidad de Políticas Comparadas* (CSIC)**:** 17.
- GARRIDO MEDINA, LUIS (1994): *Políticas familiares*. III Seminario Internacional «Gumersindo de Azcárate» IESA, Madrid.
- GRAAF , P.M. y ULTEE, W.C. (2000): United in Employment, United in Unemployment? Employment and Unemployment of Couples in the European Union in 1994, en *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe,* D. Y PAUGAM. S. GALLIE., Oxford University Press, Oxford.
- GREGG, P. HANSEN, K & WADSWORTH, J. (2000): "Measuring the Polarisation on Work Across Households". *Working Paper,* www.essex.ac.uk/ilr/eeeg/workshop4.
- GREGG, P. y WADSWORTH, J. (1996): More Work in Fewer Households? en *New Inequalities: The Changing Distribution of Income and Wealth in the*

UK. J. HILLS, LE GRAND, J., PIACHAUD, D., Cambridge Univertity Press, Cambridge.

- HABERMAS, JÜRGEN (1973): Concepto de participación política, en *Capital monopolista y sociedad autoritaria*. CLAUDIO POZZOLI, Fontanella, Barcelona.
- HIERNAUX, J.P. (1989): *Luchar contra la pobreza en Europa. Acervos y perspectivas de la confrontación*. ISG, Colonia.
- HOFMEISTER, H. y MILLS, M. I BLOSSFELD, H.P. (2003): "Globalization, Uncertainty and Women's Mid-Career Life Courses: A Theoretical Framework*". Globalife Working Paper* no 45. Department of Sociology I University of Bamberg. nº45.
- INSTITUTO DE GOBIERNO Y POLITICAS PUBLICAS -IGOP- (2003): *Un paso más hacia la inclusión social.* Plataforma de ONG's para la Acción Social, Madrid.
- KARSZ, SAUL (2004): *La exclusión: bordeando sus fronteras,* Gedisa, Barcelona.
- KOBER, C. y W.PAXTON (2002): Asset-based welfare policies. United Kingdom, National Children's Bureau**:** 20.
- LAPARRA, M; CORERA, C.; GARCÍA, C.; MACÍAS, ALMUDENA; ORTE, PALOMA y GARCÍA SERRANO, CARLOS (2003): *Estudio Evaluativo de la Renta Básica*, Gobierno de Navarra, Pamplona.
- LAPARRA, MIGUEL (2007): *La construcción del empleo precario. Dimensiones, causas y tendencias de la precariedad labora,* Editorial FOESSA, Madrid.
- LAPARRA, MIGUEL (2006): *La garantía de ingresos en España, un sistema poco sistemático*. Working paper. Seminario sobre exclusión social y garantía de ingresos mínimos. defensora del Pueblo de Navarra y Universidad Pública de Navarra. Pamplona, febrero de 2006
- LAPARRA, MIGUEL (2003): *Extranjeros en el purgatorio,* Barcelona, Bellaterra.
- LAPARRA, MIGUEL (2001): Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión, *Pobreza y exclusión: La 'malla de seguridad' en España* LUIS MORENO, CSIC Politeya, Madrid.
- LAPARRA, MIGUEL y AGUILAR, MANUEL (2000): *Vias para profundizar en el conocimiento de los fenómenos de desigualdad y pobreza*. Cuadernos de Gobierno y Administración Vol 2.
- MANN, K. (1992): *The making of an english underclass?*, Biddles Limited, Portsmouth.
- MARCUSE, H. (1984): *Obra selecta*, Alianza, Madrid.
- MARSHALL, ALFRED (1949): *Obras escogidas,* Fondo de Cultura Económica, Mexico.

- MARSHALL, T. H. (1977): *Class, Citizenship and Social Development*, The University of Chicago Press, Chicago.
- MEAD, L. (1997): *From Welfare to Work,* Institut for Economic Afairs, London.
- MEAD, L. (1986): *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship*, The Free Press, New York.
- MEAD, LAWRENCE M. (1992): *The New Politics of Poverty. The Nonworking Poor in America,* Basic Books, Nueva York.
- MERTON, ROBERT K. (1992): *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MILL, JOHN STUART (1951): *Principios de Economía Política*, Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- MINGIONE, ENZO (1996): Urban poverty in the advanced industrial world: concepts, an-alysis and debates, en *Urban poverty and the underclass.* ENZO MINGIONE, Blackwell, Oxford.
- MORENO, L. (COMP.) (1995): *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- MURRAY, CHARLES (1984): *Losing Ground. American Social Policy 1950–1980*, Basic Books, Nueva York.
- MURRAY, CHARLES (1990): *The emerging british underclass,* IEA Health and Welfare Unit, London.
- OBRADORS, A. (2006): *Exclusió social. El concepte, les teories contemporànies i algunes propostes crítiques.* Investigación de Maestria dirigida por Subirats,J. Leida en el Departament de Sociologia de la Universitat Autònoma de Barcelona
- O'CONNOR, JAMES (1987): *Crisis de acumulación,* Península, Barcelona.
- OFFE, CLAUS (1990): *Contradicciones en el Estado de Bienestar,* Alianza, Madrid.
- PAUGAM, SERGE (1996): *L'exclusion, l'etat des savoirs,* La Découverte, Paris.
- PÉREZ ERANSUS, BEGOÑA (2003): Las entidades sociales en la lucha contra la exclusión, en *Las entidades voluntarias de acción social en España*, RODRÍGUEZ CABRERO, GREGORIO, Editorial FOESSA, Madrid.
- PÉREZ YRUELA, MANUEL; RODRIGUEZ CABRERO, GREGORIO y TRUJILLO CARMONA, MANUEL (2004): *Pobreza y Exclusión Social en el Principado de Asturias*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Córdoba.
- PÉREZ YRUELA, MANUEL; SÀEZ MÉNDEZ, HILARIO y TRUJILLO CARMONA, MANUEL (2002): *Pobreza y Exclusión Social en Andalucía*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Córdoba.
- POLANYI, KARL (1989): *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Las ediciones de la piqueta, Madrid.

- ROOM, GRAHAN, COMP. (1995): *Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion,* The Policy Press, Bristol.
- SAINSBURY, D y MORISSENS, A. (2002): Poverty in Europe in the mid-1990s: the efectiveness of means-tested benefits. *Journal of European Social Policy* vol.4 nº12.
- SANZO, LUIS (1987): *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca,* Gobierno Vasco, Vitoria–Gasteiz.
- SARASA, S.; ESPING-ANDERSEN, G. y BRODMAN, S. (2004): La pobreza infantil en España, *Journal of European Social Policy vol.*(pendiente de publicación).
- SARASA, SEBASTÀ y SALES, ALBERT (2007): L'exclusió social a les societats post-industrials: teories i evidències empíriques, Imforme presentat a la Sindicatura de Greuges de la ciutat de Barcelona.
- SARASA, SEBASTIÀ (2001): Los hogares sin empleo. Una perspectiva comparada, *Revista Internacional de Sociología* nº29.
- SEN, AMARTYA (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza, Madrid.
- SEU (2001): Preventing Social Exclusion, *Social Exclusion Unit*: 82, London
- SMEEDING, T.; MOYNIHAN, D.P. y RAINWATER, L. (2004): *The Future of the Family*. Russell Sage Foundation, New York.
- SUBIRATS, J. (Dir)(2004): *Pobresa i exclusió social. Un anàlisi de la realitat espanyola i europea*. Fundació La Caixa. Estudis Socials n. 16, Barcelona.
- SUBIRATS (Dir) GOMA y BRUGUE, (Coords) IGOP-UAB (2005a): Riesgos de exclusión social en las Comunidades Autónomas*. Documentos de Trabajo* 5, Fundación BBVA, en: http://w3.grupobbva.com/TLFB/tlfb/TLFBindex_pub.jsp
- SUBIRATS (dir) GOMA y BRUGUE, (Coords) IGOP-UAB (2005b): Análisis de los factores de exclusión social, *Documentos de Trabajo* 6, Fundación BBVA, en: http://w3.grupobbva.com/TLFB/tlfb/TLFBindex_pub.jsp
- SUBIRATS, J. (Dir) (2005c): *Perfils d'exclusió social urbana a Catalunya*. Servei de Publicacions de Universitat Autònoma de Barcelona.
- SUBIRATS, J. (Dir) (2006): *Fragilidades Vecinas. Narraciones biográficas de exclusión social urbana*. Ed Icaria, Barcelona.
- TAYLOR-GOOBY, P., (Ed.) (2005): *New risks, new welfare,* Oxford University Press, Oxford/New York.
- WACQUANT, L. (2001): *Parias Urbanos. Marginalidad En La Ciudad A Comienzos De Milenio.* Ed. Manantial.
- WHELAN, C.T.; LAYTE, R. y MAÎTRE, B. (2003): Persistent Income Poverty and Deprivation in the European Union: An Analysis of the First Three Waves of the European Community Household Panel. *Journal of Social Policy* vol.32 nº1: 1-18.

Luis Ayala Cañón
Instituto de Estudios Fiscales
Universidad Rey Juan Carlos
Magdalena Rodríguez Coma
Instituto de Estudios Fiscales

LAS NUEVAS ESTRATEGIAS DE EMPLEO EN LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DE RENTAS

Luis Ayala Cañón es licenciado y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor titular del Departamento de Economía Aplicada II y Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. En la actualidad es Subdirector General de Estudios Presupuestarios y de Gasto Público del Instituto de Estudios Fiscales. Su labor investigadora se ha centrado en el estudio de la distribución de la renta, la política social y el mercado de trabajo. Es autor de varios libros y artículos en revistas nacionales e internacionales.

Magdalena Rodríguez Coma es licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad de Santiago de Compostela y Licenciada en Derecho por la Universidad de Barcelona. Pertenece al Cuerpo Especial de Estadísticos Técnicos Diplomados del Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y al Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado. En la actualidad es Coordinadora de Área de Investigación en la Subdirección General de Estudios Presupuestarios y de Gasto Público del Instituto de Estudios Fiscales. Sus principales áreas de interés actuales son el análisis de la dinámica de los programas de lucha contra la pobreza y la evaluación no experimental de la política social.

RESUMEN

Durante los últimos años, la mayoría de los sistemas de protección social han incorporado a los programas de garantía de rentas diferentes tipos de medidas orientadas al aumento de la participación laboral de los beneficiarios. El objetivo de este trabajo es obtener un cuadro general de los resultados de este nuevo diseño de los programas a partir de la revisión del creciente conjunto de evaluaciones disponibles para varios países y algunas Comunidades Autónomas. Si bien la evaluación de estas nuevas estrategias se enfrenta a límites importantes, tanto conceptuales como informativos, se ha registrado una notable expansión de la literatura especializada, con un cuerpo de resultados cada vez más sólido. Entre otros resultados, comunes para varios países, destaca el efecto positivo sobre la participación laboral, aunque de reducida cuantía, la ausencia de correspondencia entre el gasto realizado y los resultados obtenidos, la dificultad para jerarquizar entre las medidas encaminadas a mejorar la formación de los beneficiarios y las de empleo directo y, sobre todo, la escasa incidencia en otras dimensiones del bienestar de los hogares distintas del empleo. La revisión realizada de la evidencia empírica disponible para algunas Comunidades Autónomas no ofrece diferencias notables respecto a este cuadro general de resultados.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas, programas de lucha contra la pobreza, evaluación,

ABSTRACT:

In the past years, the majority of social protection systems have added different types of measures designed to increase work-related participation of beneficiaries in minimum income programmes. The aim of this effort has been to develop a general framework of results for this new programme design through the revision of available evaluations for several countries and certain autonomous regions which have considerably increased. Even if the new strategies present important limitations, both conceptual and informative, findings are increasingly reliable due to an outstanding growth of specialised literature in the subject registered in the past few years. Amongst other results, common for various countries, it is possible to highlight the positive effects of the work-related participation, thus short in small quantities, the lack of correspondence between the expenditure and the results, the difficulty in establishing a hierarchy between measures designed to improve the training available for beneficiaries and those addressed directly to employment. The revision of the available empiric evidence done by the autonomous regions does not present major differences in relation to the general framework of results.

KEYWORDS:

Public policies, programmes to combat poverty, evaluation.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN

2. ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE EMPLEO EN LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DE RENTAS

3. LA EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN EN LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DE RENTAS

4. LA EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE EMPLEO EN LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS: EL CASO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

5. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, los programas de protección económica destinados a los hogares con bajos ingresos han registrado reformas de notable calado. Siendo varias las experiencias de cambio, existen pocas excepciones dentro del proceso general de transformación de estos instrumentos. Así, algunos países han apostado por la creación de nuevos programas que han modificado drásticamente el diseño de la protección social. Otros, aún sin sustituir los mecanismos básicos de protección, han optado por una profunda reorientación de las políticas de garantía de rentas.

Entre las diversas fuerzas que han impulsado estas reformas destacan el arraigo de criterios más estrictos y selectivos en el acceso a las prestaciones y el deseo de favorecer un vínculo más estrecho entre la situación de cobro de la prestación y la participación laboral. Los distintos condicionantes que actúan sobre las políticas económicas contra la pobreza han obligado en muchos países a un replanteamiento del diseño de los programas de garantía de rentas. La limitada eficacia de algunas de las acciones desarrolladas hasta ahora, como demuestra la persistencia de tasas de pobreza todavía altas en varios países de renta elevada, la constatación de ciertos problemas de ineficiencia en la asignación del gasto y, sobre todo, las dificultades crecientes en términos de la disponibilidad de recursos presupuestarios, ha impulsado la búsqueda de otros diseños de las redes de seguridad económica. La respuesta ofrecida a la pregunta de cómo minimizar los indicadores de pobreza con una menor dotación de recursos ha sido en muchos paí-

ses intentar concentrar los beneficios del gasto público en los hogares más pobres a través de actuaciones más selectivas.

Otra línea de reforma, parcialmente relacionada con la anterior, ha sido la generalización de sistemas de transferencias condicionadas a la obligatoriedad de la realización de determinadas actividades, en muchos casos orientadas al aumento de la participación laboral. Las políticas que tratan de fomentar la incorporación al mercado de trabajo de los perceptores de subsidios públicos que disponen de capacidad laboral se han dirigido a dos tipos de colectivos: los trabajadores en paro que reciben alguna modalidad de prestación (seguro o subsidio de desempleo o programas asistenciales) con la finalidad de que se integren en el mundo laboral, y los trabajadores de salarios bajos para que, mediante la aplicación de subsidios complementarios, puedan alcanzar niveles salariales dignos y evitar el riesgo de pobreza.

Una de las razones del creciente énfasis en la incorporación de estrategias de empleo a los programas de garantía de rentas ha sido la presión pública para exigir mayores obligaciones a los beneficiarios de prestaciones asistenciales. Este proceso ha sido especialmente visible en países con niveles relativamente altos de presión fiscal. Los principios que han inspirado el establecimiento de estas medidas han sido, sin embargo, muy distintos en cada caso. En Estados Unidos, por ejemplo, la obligación de los beneficiarios de realizar algún tipo de actividad laboral ha cobrado fuerza como una vía para reducir los altos niveles de dependencia de la prestación. En la práctica, el resultado ha sido la transformación de estos programas en un exigente test de comprobación de los recursos más que en el derecho real de los beneficiarios a una mayor integración en la sociedad. Mientras que los partidarios de demostrar la exacta realidad de la pobreza han encontrado en estos programas una vía fácil de comprobación de la veracidad de la necesidad, ha aumentado la diferenciación interna en los nuevos programas de lucha contra la pobreza. Al reservar como objetivo de los subsidios activos sólo a los capacitados para el trabajo se ha excluido a un segmento de población presente en todas las sociedades, con un déficit de habilidades que impide una incorporación plena al mercado laboral.

No es ésta, en cualquier caso, la única línea para implementar este tipo de programas de transferencias. En la práctica, se aprecian dos vías distintas de desarrollo de estrategias activas en los programas de lucha contra la pobreza (Hvinden, 2000). Una opción más “restrictiva” ha consistido en el endurecimiento de las condiciones de participación en los programas, incluyendo algún tipo de requerimiento relacionado con una búsqueda más activa de empleo. Se ha adoptado, sobre todo, en contextos en los que la presión sobre el presupuesto es más alta. Otra opción más “moderada” consiste en la introducción del derecho a medi-

das activas de empleo, el desarrollo de incentivos financieros en las prestaciones asistenciales y la mejora en la calidad de los servicios de empleo destinados a ayudar a los beneficiarios desempleados a encontrar trabajo.

No es fácil la realización de un juicio rápido y útil a partir de la evidencia empírica disponible, especialmente cuando los resultados, como en este trabajo, se quieren medir mediante una perspectiva económica. Por un lado, pese al impulso cobrado en los últimos años, la evaluación de este tipo de programas ha recibido, tradicionalmente, una menor atención que en el caso de otros tipos de intervención pública. Por otro lado, la información suele presentarse de forma dispersa y los programas resultan excesivamente heterogéneos para elaborar un balance general. Se añade a ello la dificultad de relacionar los resultados con los objetivos y las correspondientes medidas implementadas en cada caso. La diversidad de motivos que justifican en concreto las actuaciones emprendidas da lugar, en el contexto comparado, a una mixtura de objetivos generales, como la reducción del número de beneficiarios, la mejora de las tasas de empleo de los hogares con menor cualificación o los avances en la inclusión social, que no siempre resultan fácilmente compatibles y evaluables. En la práctica, en las evaluaciones realizadas aparecen tanto efectos positivos, no sólo para los participantes en los programas sino también para la sociedad en su conjunto, como un aumento de las tasas de participación laboral de estos hogares, pero también los negativos, como la falta de correspondencia entre el gasto invertido y la creación a largo plazo de puestos de trabajo y la creciente constatación de un fenómeno de *creaming* o preselección de los beneficiarios con mayores posibilidades de éxito laboral. La generalización de este problema contribuiría a dejar fuera de la red protectora a algunos de los hogares más pobres y más necesitados de la intervención pública.

Son varios, por tanto, los interrogantes que abre el desarrollo de nuevas estrategias de empleo en los programas de garantía de rentas. Entre ellos destaca la necesidad de identificar qué tipo de estrategias pueden ofrecer mejores resultados, qué experiencias predominan en el panorama internacional y cuáles son los desarrollos que están teniendo lugar en el entorno más cercano. El objetivo de este trabajo es dar una respuesta a estas tres preguntas revisando, para ello, las experiencias más destacadas del panorama internacional, examinando las aportaciones de los nuevos enfoques en su evaluación y ofreciendo para el análisis de la realidad española algunos datos sobre el funcionamiento de programas con estas características. Concretamente, en el siguiente apartado se revisan los fundamentos que inspiran las diferentes estrategias y las posibilidades de evaluación. En un tercer apartado, se analizan algunas de las posibilidades y los límites presentes en la evaluación de estos programas. En el cuarto apartado, se toma como referencia un programa estándar de renta mínima de inserción dentro de las Comunidades Autónomas –la experiencia de la Comunidad de Madrid–para extraer una serie de

resultados posiblemente extrapolables a otras regiones. El trabajo se cierra con una breve relación de conclusiones.

2. ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE EMPLEO EN LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DE RENTAS

Como se señaló en la introducción, el principal rasgo distintivo en la evolución de las políticas de seguridad económica dirigidas a los hogares con menores recursos ha sido la implementación de un conjunto muy amplio de medidas que han tratado de fomentar un mayor número de transiciones desde las situaciones de cobro de la prestación a la participación laboral. Caben pocas dudas de que entre las diferentes cuestiones que han marcado la agenda política en el ámbito de la reforma de la protección social ha jugado un papel fundamental la transformación de instrumentos de carácter tradicionalmente pasivo en medidas activas.

No existe, sin embargo, un modelo único y los países que han emprendido este tipo de reformas han optado por utilizar una gama muy variada de instrumentos. En algunos casos, se ha otorgado un peso notable a los incentivos fiscales, mientras que en otros, el énfasis se ha puesto en la formación o en la incorporación casi inmediata de los beneficiarios al mercado de trabajo. En Estados Unidos, que es el país donde más se han aplicado los nuevos métodos de evaluación de esta vertiente de la actuación pública, se ha prestado una notable atención al modo en que la reforma introducida a mediados de los años noventa se ha traducido o no en mejoras en la autonomía de los beneficiarios. El eje de la reforma fue el establecimiento de objetivos de inserción laboral de los beneficiarios, a los que se ligó la financiación del Gobierno Federal a los Estados[1]. Frente al tono, en general restrictivo, de los cambios puestos en marcha en Estados Unidos, el Reino Unido combinó una generosa política de prestaciones económicas dirigidas a las familias con hijos y rentas más bajas con la puesta en marcha de una serie de instrumentos fiscales orientados a mejorar las rentas y la participación laboral de los trabajadores de bajos ingresos[2].

En otros países europeos, las reformas desarrolladas en la última década se enmarcan en lo que diferentes autores han tratado de caracterizar como un proce-

[1] La literatura sobre las reformas desarrolladas en Estados Unidos es amplísima. Para una revisión general de las medidas desarrolladas y sus resultados puede acudirse a Moffitt y Ver Ploeg (2001), Blank (2002) y Grogger y Karoly (2005).

[2] Un panorama general de las reformas británicas se encuentra en Blundell y Meghir (2002) y Hills y Waldfogel (2004).

so de "activación" de las prestaciones asistenciales. Casi todos los países nórdicos, por ejemplo, han tratado de superar la crisis de legitimación de sus estados de bienestar mediante la introducción de medidas activas que acompañan a las prestaciones monetarias de corte tradicional. En algunos casos, el desarrollo de estas figuras ha coincidido con una recuperación importante del empleo de los colectivos tradicionalmente en desventaja[3]. Una línea similar es la desarrollada por Holanda, con experiencias pioneras en el continente europeo, o Alemania, con una creciente participación de los niveles descentralizados de gobierno en el desarrollo de políticas activas de empleo incorporadas a los programas tradicionales de prestaciones monetarias asistenciales.

En los países del Sur de Europa, antes incluso que se iniciaran las reformas citadas, empezó a generalizarse, con el precedente del *Revenu Minimum d'Insertion* francés, un nuevo diseño de los programas asistenciales, que descansaba en la convergencia en la misma figura del doble derecho a la protección económica y al acceso a diferentes servicios que trataban de promover la inserción sociolaboral. Las Comunidades Autónomas españolas, algunos municipios italianos y Portugal adoptaron un esquema similar. Sin ser la inserción laboral la única dimensión relevante de estas actuaciones, una parte importante de los esfuerzos de la intervención pública se orientó a mejorar la probabilidad de encontrar un empleo de los beneficiarios de los programas. Aunque los intentos de evaluación sistemática de los resultados en términos de empleo han sido relativamente limitados, existe también evidencia sobre las posibilidades y límites de estos sistemas (Zoyem, 2001; Farinha, 2004; Pérez Eransus, 2005; Ayala y Rodríguez, 2006a).

Son varios, por tanto, los intentos de reforma que han tratado de incorporar diferentes tipos de estrategias de empleo para los beneficiarios de las redes de seguridad económica definidas en los sistemas de protección social en estos países. Sin embargo, el énfasis y el tipo de instrumentos utilizados varían considerablemente en cada país, al responder las líneas de cambio a objetivos y circunstancias muy variadas. Así, en algunos países han primado las estrategias que tratan de lograr la incorporación más rápida posible de los beneficiarios al mercado de trabajo (*work-first strategies*). Se trata, fundamentalmente, de empleos subsidiados o de empresas de inserción, pero también de medidas más restrictivas sobre características concretas de los programas, como pueden ser la reducción del tiempo de disfrute de la prestación o la imposibilidad de volver a entrar si se rechazan ofertas de empleo. En otros esquemas, se ha enfatizado más el desarrollo de actuaciones formativas que trataban de aumentar el stock de habilidades labora-

[3] Las evaluaciones de las reformas emprendidas en la mayoría de los países nórdicos son muy numerosas. Puede acudirse, entre otros, a Hvinden (2000), Lødemel y Trickey (2000), Sianesi (2004) y Carling y Richardson (2004).

les de los individuos beneficiarios (*human capital strategies*). Dada la variedad de dimensiones que acompañan a cada estrategia, las posibilidades de evaluación de sus resultados son muy amplias.

Los parámetros de evaluación dependen, en buena medida, de las diferentes perspectivas de los agentes sociales implicados en el desarrollo de los programas. Para los beneficiarios, la cuestión clave es cómo mejora su bienestar al participar en los diferentes tipos de programas de empleo. Es probable que las estrategias que tratan de aumentar el stock individual de capital humano tengan mejores resultados en el corto que en el largo plazo, siendo menos probable la participación si los beneficiarios consideran las posibles ganancias en un horizonte temporal limitado. Desde la perspectiva de los gestores de los programas, la valoración sobre la bondad de los resultados depende, en buena medida, de cuál sea el objetivo principal. Si el objetivo es favorecer la independencia de los beneficiarios de la intervención pública no existe un resultado predeterminado. Las estrategias intensivas de empleo pueden dar lugar a aumentos de la experiencia y, con ello, a mejoras de las posibilidades de empleo y las oportunidades salariales. El resultado sería una mejora de la autonomía individual en el largo plazo. Puede suceder también, sin embargo, que los beneficiarios, al no alterar los programas sus niveles de empleabilidad, sean los primeros expulsados del mercado de trabajo en fases recesivas, lo que les obligaría de nuevo a recurrir a la protección asistencial pública.

En el caso de las medidas de formación intensiva cabe esperar, según la teoría del capital humano, una mayor prolongación de los primeros episodios de participación en los programas, necesaria para la mejora del acervo de conocimientos y de las habilidades laborales, pero a cambio de una entrada en el mercado de trabajo en mejores condiciones. En el largo plazo, la hipótesis razonable es que la probabilidad de reentrada en los programas fuera más baja que en el caso anterior. Ello no garantiza, sin embargo, que esta estrategia sea más rentable en términos del coste total de los programas. Así sucedería si los costes que se evitan por las posibles reentradas que no llegan a producirse superaran aquellos en los que necesariamente hay que incurrir al prolongarse el período de formación.

Si la perspectiva de la evaluación se traslada desde los beneficiarios o los decisores públicos a las valoraciones sociales, los prismas para medir los resultados de los programas son muy diferentes. La cuestión clave podría ser cómo las distintas medidas mejoran la autonomía de los beneficiarios o cómo este tipo de estrategias están sirviendo o no para garantizar los derechos sociales, contribuyendo a un mayor peso de los principios de solidaridad en la intervención pública sin aumentos en los costes de los programas.

Estas medidas también pueden evaluarse mediante la estimación de los efectos globales sobre el conjunto de la sociedad, lo que remite a la consideración simultánea de las ganancias individuales y los costes sociales. Si los efectos de las medidas de inserción sobre los participantes son positivos, ya sea en términos de mayores salarios o empleo, el efecto sobre la sociedad también podría serlo, dependiendo de los costes sociales en los que se ha incurrido. El análisis conjunto de ganancias y costes remite a la realización de análisis coste-beneficio, que si normalmente adquieren una notable complejidad en los programas generales de bienestar social en el caso de los nuevos programas están sujetos a niveles de incertidumbre todavía más elevados. Por un lado, como reiteradamente ha señalado Knapp (1984), es habitual entre los gestores de los programas y los trabajadores sociales la asociación del análisis coste-beneficio en programas de asistencia social con el recorte de gastos[4]. Por otro, más relevante en la praxis concreta de la evaluación económica, buena parte de los costes y de los resultados finales, como se ha señalado, presentan notables problemas para una medición adecuada.

3. LA EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN EN LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DE RENTAS

El creciente interés de los decisores públicos por incorporar a los programas de garantía de rentas algunas de las estrategias revisadas en el apartado anterior se ha traducido en un variado mosaico de experiencias y resultados, que invita a calibrar las posibilidades y límites de las diferentes experiencias, de cara al establecimiento de fórmulas óptimas de diseño y gestión de estos programas. En algunos países de la OCDE, la evaluación de la efectividad de este tipo de políticas ha sido una realidad frecuente durante las tres últimas décadas, dando lugar a una notable expansión de la literatura especializada. Aunque en España es muy limitada la evidencia sobre el modo en que los nuevos programas de inserción socioeconómica desarrollados por los servicios sociales difieren en sus niveles de eficiencia y en la consecución de los objetivos de independencia económica de los beneficiarios, en otros países, como el Reino Unido o, sobre todo, Estados Unidos, la evaluación de las nuevas estrategias de empleo ha registrado un notable desarrollo.

Son importantes, sin embargo, las dificultades que encuentran la mayoría de los estudios para identificar correctamente los resultados de las medidas de inserción que acompañan a las prestaciones económicas en los nuevos programas. Sus

[4] Baste recordar la afirmación de Buxbaum (1981): "la presión política para limitar el gasto de la asistencia social ha convertido el análisis económico en la racionalización que recorta el presupuesto. Actualmente, tal vez sea mejor repudiar el análisis económico y perseguir una acción política para alterar el contexto político".

objetivos naturales se distancian de las características de unicidad, inmediatez y mensurabilidad (Sefton, 2003). Pueden producir una amplia variedad de resultados (cambios en las horas de trabajo, los salarios, la renta y la pobreza monetaria o la privación material), suelen presentar efectos en el largo plazo –las acciones formativas para estos colectivos requieren amplios intervalos temporales para poder apreciar sus consecuencias– y, en varias ocasiones, los resultados de algunas de estas políticas tienen un marcado componente cualitativo. A ello se añade que el impacto aislado de estos programas a menudo es pequeño comparado con otros factores exógenos que también podrían afectar a los resultados. Algunos trabajos revelan que en la gran mayoría de los casos los hogares salen desde los programas al empleo por sus propios medios, con independencia de la actuación de los servicios sociales (Freedman *et al.*, 2000).

Buena parte, además, de los indicadores habitualmente utilizados para medir el éxito de estas acciones, como la rotación en la entrada y salida de los programas o el porcentaje de beneficiarios que consiguen empleo, se suelen presentar de una forma excesivamente agregada. Los valores medios pueden ocultar la acusada heterogeneidad de la población demandante, con un posible sesgo de agregación en las inferencias sobre los logros alcanzados. El carácter multidimensional de los resultados hace, frecuentemente, que la elección de indicadores se convierta en una cuestión más determinada por los juicios de valor que por los hechos[5]. No siempre es fácil, además, incorporar ajustes a los resultados que tengan en cuenta la influencia de factores exógenos, como pueden ser las características socioeconómicas de los beneficiarios o las condiciones locales de la economía[6].

El problema se manifiesta especialmente en aquellos programas de inserción socioeconómica que son la suma de varios subprogramas. Es frecuente la combinación de servicios que tratan de facilitar un primer acercamiento de los beneficiarios a la realidad laboral con el desarrollo de programas de formación más intensa específicamente diseñados para estas poblaciones o la participación en entornos laborales precompetitivos. Los ejercicios de evaluación se limitan normalmente a ofrecer un resultado global, sin poder explicar cuáles son las interrelaciones entre la diversidad de acciones emprendidas. Estas dificultades no hacen sino poner de manifiesto la complejidad para modelizar desde el análisis económico

[5] Valga el ejemplo propuesto por Bartik (1995), según el cual no es fácil discernir si un beneficiario obtiene mayores beneficios en el largo plazo al conseguir un empleo en un momento expansivo del ciclo o al mejorar su nivel formativo si prolongara su participación en programas de reciclaje y sacrificara ese posible empleo.

[6] Ayala et al. (2005), por ejemplo, encuentran que las condiciones económicas en las diferentes zonas de demarcación de los servicios sociales explican una parte importante de las diferencias observadas en la gestión de las rentas mínimas de inserción en la Comunidad de Madrid.

algunos de los parámetros básicos de estos programas, tarea que, sin embargo, ha sido mucho mejor cubierta por otras áreas dentro de las ciencias sociales[7].

Pese a tales obstáculos, la creciente expansión de los métodos de análisis de estas políticas ha dado forma a un cuerpo creciente de instrumentos y resultados que permite contar con cierta evidencia sobre los frutos de las nuevas estrategias. La mayor parte de los ejercicios de evaluación económica del tipo de programas analizados se ha centrado en el efecto de estas actuaciones sobre el bienestar económico de los participantes. La forma más intuitiva de medir el efecto de la intervención pública consiste en la comparación entre los resultados de los participantes causados por la mejora en sus habilidades –en términos de renta, salarios, horas de trabajo o independencia de las prestaciones sociales– con los que hubieran obtenido si no hubieran participado en estas actividades. En este sentido, la mayoría de los trabajos disponibles han tratado de medir el efecto medio esperado de los programas orientados al empleo sobre la población participante, más que sobre el conjunto de la sociedad.

La idea de comparar el efecto real de la participación en un subprograma de empleo concreto con el que habría tenido lugar si esa participación no se hubiera producido obliga a construir un contrafactual, dado que esta última situación no se ha producido y, por tanto, no es observable. Buena parte de la literatura especializada en este tipo de evaluación descansa en el uso de técnicas que tratan de estimar el hipotético efecto de la no participación. Normalmente se busca entre los no participantes un grupo de control. Para evitar los posibles sesgos de selección que podría tener la comparación directa entre participantes y no participantes, dado que los primeros pueden tener características, como la empleabilidad o la formación, asociadas a mayores probabilidades de empleo, son varias las técnicas que se han utilizado que tratan de establecer comparaciones entre grupos de participantes y no participantes lo más homogéneos posibles. Una de las más utilizadas es realizar las comparaciones entre los grupos que tienen una probabilidad de participar muy similar.

Este tipo de evaluaciones basadas en la elaboración de un grupo de control "a posteriori" surgen porque la asignación de los hogares a los diferentes tipos de programas de inserción socioeconómica no suele ser aleatoria, aunque en el ámbito de los programas objeto de estudio el uso de diseños experimentales ha sido más frecuente que en otras parcelas de la intervención pública. En algunos países, la simplicidad del diseño, la utilización de datos administrativos, la sencillez de los métodos de análisis y la relevancia política de las implicaciones de estos estudios

7 Podría ser el caso, entre otros muchos, de los problemas de estigmatización de los beneficiarios o de la inclusión de las mejoras en los niveles de autonomía individual entre los objetivos de los programas.

ha permitido un mayor desarrollo de la evaluación experimental de los programas. No obstante, este tipo de evaluación también está condicionada por varias circunstancias, como la posible actitud de los trabajadores sociales en la asignación a las diferentes actividades orientadas al empleo, la posible influencia no sólo sobre los participantes sino también sobre el entorno, alterando los salarios y las condiciones de contratación, junto a las dificultades para generalizar los resultados de experiencias de marcado carácter local.

Un problema creciente tanto para los programas que asignan aleatoriamente a los hogares a las diferentes actividades encaminadas a la inserción laboral como para los que exigen otro tipo de evaluación, como se señaló, es la simultaneidad de algunas de las actuaciones revisadas en el apartado anterior. Cuando una gama muy diversa de iniciativas se implementan en el mismo momento del tiempo la tarea de aislar los efectos específicos de un tratamiento concreto mediante evaluación experimental se vuelve más compleja.

La acumulación de esfuerzos para dar respuesta a todos estos condicionantes nos permite contar con un cuerpo notable de resultados sobre la eficacia de las reformas comentadas anteriormente. En una apretada síntesis de los resultados más consensuados en el trabajo empírico, las principales lecciones que pueden extraerse de la experiencia internacional son las siguientes. En primer lugar, en casi todos los países que cuentan con evaluaciones como las señaladas, el trabajo empírico muestra que los efectos sobre el empleo son positivos, si bien de reducida magnitud. En Estados Unidos, existe coincidencia en señalar que las medidas puestas en marcha a mediados de los años noventa, de carácter mucho más restrictivo que en otros países, sirvieron para conseguir niveles más altos de participación laboral de los beneficiarios de los programas federales de ayuda a los hogares de baja renta[8].

En la mayoría de los países nórdicos los programas también parecen haber ejercido una tímida influencia positiva sobre el empleo de los beneficiarios de las ayudas asistenciales. Así sucede en Suecia, donde, a diferencia de Estados Unidos, todos los participantes están obligados a participar en algún programa orientado al empleo, por lo que las comparaciones se establecen no como el efecto de la decisión o no de participar en un subprograma de empleo sino que necesariamente las comparaciones muestran la eficacia relativa de cada actuación (Sianesi, 2004). La mayoría de las evaluaciones realizadas para otros países nórdicos –basadas en enfoques tanto de naturaleza macro como microeconómica– tienden a subrayar los efectos positivos de estos programas no sólo para los partici-

8 Así se recoge en los estudios sintéticos de Moffitt y Ver Ploeg (2001), Blank (2002), Grogger y Karoly (2005).

pantes sino también para la sociedad en su conjunto (Clasen *et al.*, 2001). Los participantes en los programas que acompañan a la prestación monetaria acceden en mayor medida al mercado de trabajo que los beneficiarios de larga duración que no han participado en ellos. Como nota negativa, sin embargo, destaca que no existe una correspondencia clara entre el gasto invertido y la creación a largo plazo de puestos de trabajo.

Un país destacado por la capacidad de introducir innovaciones en este ámbito es Holanda. El descenso logrado en la tasa de paro –de un nivel superior al 10% a mediados de los años ochenta a menos del 3% a finales de los noventa– estuvo acompañado de un notable desarrollo de políticas activas de empleo que incluían a los beneficiarios de los programas asistenciales. Buena parte de este gasto se concentró en los jóvenes y en los parados de mayor duración. Existen, sin embargo, algunos elementos que obligan a realizar una valoración crítica de los logros alcanzados. Por un lado, la evolución de las cifras agregadas de empleo esconde un aumento mucho más limitado en las horas trabajadas, lo que indicaría más que una gran capacidad para dinamizar el mercado laboral una importante redistribución del empleo desde el trabajo industrial a tiempo completo al trabajo a tiempo parcial en el sector servicios. Por otro lado, aunque es cierto que un porcentaje significativo de los beneficiarios que participaron en las medidas activas encontraron empleo existe, sin embargo, una importante evidencia de *creaming* o preselección de beneficiarios con mayores posibilidades de éxito, problema muy extendido en otros países europeos, además de otros datos que relativizan los efectos agregados de esas medidas (Van Oorschot, 2002).

Una segunda conclusión relevante de los ejercicios de evaluación disponibles para varios países es la dificultad para discernir cuál de las dos grandes estrategias de empleo revisadas anteriormente –medidas de capital humano o medidas de empleo directo– funciona mejor. La mayoría de las estimaciones disponibles se refieren al caso de Estados Unidos. Si bien se trata de uno de los países donde el debate sobre las dos opciones ha sido más intenso, la singularidad tanto de la situación social en este país como de las políticas sociales aplicadas limita las posibilidades de extrapolar los resultados a los programas en marcha en los países europeos. La gran cantidad de trabajos disponibles permite, en cualquier caso, extraer algunos elementos valorativos que pueden contribuir a ilustrar parte de los debates en estos países. El principal es la dificultad para jerarquizar cualquiera de las dos estrategias en términos de sus resultados, encontrando, por el contrario, resultados normalmente en conflicto[9].

9 Además de los trabajos citados se puede acudir a Cancian et al. (1999), Freedman et al. (2000), Barnow y Gubits (2002) y Bloom y Michalopoulos (2001).

En términos generales, tal como se ha señalado anteriormente, existe abundante evidencia que señala que las reformas emprendidas en dicho país han contribuido a mejorar la participación laboral de los perceptores de los programas asistenciales, aunque con la ayuda, al menos en la primera fase de implantación de las medidas, de un ciclo económico claramente expansivo. Mientras que algunos trabajos encontraron que en el largo plazo presentaban mejores resultados los beneficiarios que habían participado en procesos de mejora de sus habilidades laborales individuales (Hotz *et al.*, 2000), varios trabajos cuestionaban la idea de que en horizontes laborales amplios las medidas de capital humano funcionaban mejor que las medidas directas de empleo.

Un tercer rasgo destacado de las evaluaciones revisadas, aunque no conocido para todos los países, dado que se trata de un campo de análisis poco frecuentado, es que las nuevas estrategias de empleo incorporadas a los programas de garantía de rentas, si bien producen efectos positivos sobre el empleo, no siempre dan lugar a mejoras en el bienestar de los hogares beneficiarios. Algunos trabajos encuentran, de hecho, que la valoración positiva que merecen los nuevos programas cuando la evaluación se centra en los indicadores de empleo se torna en negativa cuando se consideran otras dimensiones importantes para el bienestar de los hogares (Cancian y Meyer, 2004).

Entre esas otras dimensiones, la más relevante, sin duda, es la que se refiere al objetivo último de los programas, que no es otro que la reducción de la pobreza de los hogares beneficiarios. Además de la función natural de integración social que supone el empleo en las sociedades contemporáneas, la participación laboral mejora el bienestar social en el largo plazo si contribuye a que los hogares reduzcan su probabilidad de recaer en la pobreza. La entrada en el mercado de trabajo a través de empleos precarios, si no se traduce en mejoras sustanciales en la experiencia y, con ello, en oportunidades salariales mejores, difícilmente va a producir cambios sustanciales en el riesgo de pobreza.

Los indicadores de pobreza monetaria han sido utilizados en algunos países para evaluar las nuevas estrategias de empleo en los programas de garantía de rentas. En la mayoría de los casos, la cuestión que se ha intentado examinar es si los beneficiarios mejoran más su bienestar fuera de los programas –una vez que han salido al mercado de trabajo– que cuando estaban cobrando la prestación. De nuevo, la mayoría de los ejercicios empíricos se han realizado en Estados Unidos. Aunque existen trabajos que muestran que los antiguos beneficiarios de prestaciones asistenciales que han pasado por medidas de empleo presentaban tasas de pobreza más bajas que los que no lo habían hecho, en otros estudios aparecía lo contrario, sin que la evidencia disponible pueda sustentar la idea de que la salida al empleo produce automáticamente mejoras en la situación económica de los

beneficiarios (Schoeni y Blank, 2000). Se trata, en cualquier caso, de estudios que requieren contar con un tipo de información raramente accesible, que permita comparar la situación de los antiguos perceptores antes y después de participar en las medidas de empleo.

Probablemente, los datos más relevantes para medir otras dimensiones del bienestar de los hogares diferentes al empleo es la que se refiere a las condiciones de vida de los hogares. Entre las diferentes líneas de análisis relacionadas con la pobreza multidimensional, una cuestión recurrente ha sido la búsqueda de resultados homogéneos en las estimaciones de las necesidades sociales siguiendo el doble criterio de utilizar indicadores de insuficiencia de ingresos y de privación múltiple. Casi toda la literatura disponible muestra la ausencia de resultados concluyentes sobre la relación directa entre los indicadores de privación multidimensional y los de pobreza monetaria[10]. Una mejora en la participación laboral de los beneficiarios de las nuevas estrategias de empleo en los programas de garantía de rentas podría estar acompañada, aún a pesar de posibles mejoras en sus niveles de renta, de la ausencia de cambios en sus niveles de privación material. La evidencia que existe al respecto queda lejos de confirmar, de nuevo, que las mejoras de los beneficiarios hayan sido sustanciales[11].

Una última lección que puede extraerse de los ejercicios de evaluación realizados para diferentes países es la imposibilidad de disponer de un recetario universal. Mientras que las mismas medidas funcionan bien en algunos países, en otros los resultados no han sido especialmente positivos. Las singularidades de cada realidad social, la diferente tradición de los servicios sociales encargados de la gestión y las especificidades de los beneficiarios en cada país impiden hablar de prácticas concretas con mayor probabilidad de funcionar correctamente.

En relación a este último punto, hay que destacar que la mayoría de los ejercicios de evaluación han tratado de estimar los efectos medios de la participación en estas nuevas actividades. Este procedimiento obvia la notable heterogeneidad que afecta a estas poblaciones y que diversos estudios han puesto de manifiesto. En Estados Unidos, diversas estimaciones muestran que las barreras al empleo de una proporción muy alta de beneficiarios son muy grandes, sin que ninguna de las posibilidades abiertas de participación en actividades orientadas al empleo pueda modificar la empleabilidad de estos hogares (Pavetti y Strong, 2001). En Francia, los datos del Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) para el *Revenu Minimum d'Insertion* muestran dificultades muy amplias para una

[10] Ver, entre otros muchos, Mayer y Jencks (1993), Rector et al. (1999), Bradshaw y Finch (2003), Iceland y Bauman (2004).

[11] Edin y Lein (1997), Danziger et al. (2002), Winship y Jencks (2004) y Meyer y Sullivan (2006).

significativa proporción de hogares beneficiarios. Para estos grupos, el coste de las medidas de inserción puede ser muy elevado y las posibilidades de éxito son reducidas[12].

4. LA EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE EMPLEO EN LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS: EL CASO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

El desarrollo relativamente reciente de las medidas activas de empleo incorporadas a los programas de garantía de rentas y la dispersión de algunas de estas actuaciones, tanto en el plano territorial como funcional, impide contar en España con un conjunto de evaluaciones tan amplio como el de otros países. Buena parte de estas iniciativas han surgido al hilo de la creciente asunción de competencias por parte de los gobiernos autonómicos y locales, siendo compleja la sistematización de los logros y los límites.

A ello se añade la insuficiente tradición en el uso de datos administrativos para evaluar estas políticas, que en otros países ha permitido contar con un importante acervo de resultados. En programas con cierta trayectoria, la posibilidad de explotar estos registros permite disponer de bases de datos longitudinales que, gracias a la existencia de un conjunto de técnicas analíticas cada vez mas sofisticadas aplicables a microdatos, hacen posible abordar diferentes aspectos relacionados tanto con el funcionamiento de los programas como con las características de los hogares beneficiarios. En el campo de las políticas sociales en España, existe una limitada tradición en el uso de registros administrativos para la investigación, aunque algunas Comunidades Autónomas han realizado esfuerzos notables para convertir esos registros en bases de datos para el estudio de las políticas dirigidas a los hogares con menores ingresos. En España no existe esta cultura y es muy reciente y reducida todavía la importancia de los registros administrativos como fuente de datos, aunque la progresiva disminución de los costes en el proceso automático de la información permite acceder a ellos mediante herramientas analíticas modernas y eficientes. En otros países, como los nórdicos, el seguimiento y la evaluación de las políticas sociales se han basado, tradicionalmente, en el uso de registros administrativos.

Las ventajas de la utilización de los datos administrativos sobre los programas de garantía de rentas son varias. La riqueza informativa contenida en los ficheros de beneficiarios representa un gran activo de conocimiento de la realidad

[12] Valga como ejemplo el hecho de que, según esta fuente, un 71,7% de los beneficiarios tienen dificultades para expresarse en su propio idioma y dos tercios tienen sólo educación primaria o menos.

social. Los sistemas administrativos en algunos servicios sociales son, además, esencialmente dinámicos y pueden ayudar a evaluar los cambios producidos a lo largo del tiempo, ya que ofrecen la posibilidad de seguir a los mismos individuos a lo largo de un período amplio. Su gran tamaño y, muy a menudo, la cobertura de universos completos permiten tipos de análisis imposibles de realizar con otras fuentes. Existe, además, la posibilidad de enriquecer la base de microdatos creada a partir del proceso administrativo mediante el cruce con otras fuentes procedentes de encuestas, estadísticas oficiales u otros registros administrativos.

No se debe olvidar, sin embargo, que existen también algunos problemas en la utilización de los datos administrativos para el estudio de los hogares de baja renta y la evaluación de los programas de garantía de rentas. Estos datos deben ser depurados antes de poder ser utilizados para la investigación, ya que hay numerosas fuentes potenciales de errores y los formatos no suelen ser adecuados para el análisis. Esta depuración incluye el proceso completo de transformación de los registros tal cual están en el sistema de información para la gestión en un fichero analítico. La preferencia por ficheros longitudinales en la mayor parte de los proyectos de investigación y evaluación de estos programas suele exigir también transformaciones importantes en la estructura de los ficheros de datos administrativos.

Si estos problemas reciben un tratamiento adecuado, es fácil pensar en los registros de participantes en estos programas como un instrumento privilegiado para el análisis de las posibilidades y límites de las estrategias desarrolladas por las diferentes Comunidades Autónomas. No existe en la actualidad una base de datos común de las diferentes experiencias territoriales. Sólo algunas Comunidades Autónomas cuentan con sistemas de registros adecuados para la evaluación[13]. Como ejemplo de las posibilidades y límites del uso de este tipo de información, en esta sección presentamos algunos resultados de las evaluaciones realizadas del programa de renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid (Ayala y Rodríguez, 2006a, 2006b, 2007). Si bien existen algunos elementos singulares de la experiencia madrileña en el contexto de las Comunidades Autónomas, con un nivel de recursos invertidos superior al de otros programas, el tipo de programas es bastante estándar en el contexto comparado.

Una de las grandes ventajas de este programa es la disponibilidad de información longitudinal para un período superior a una década, lo que permite, como en la revisión comparada de la sección anterior, dar respuesta a una variada gama de interrogantes. El primero se refiere a la movilidad general de los hogares parti-

[13] Es el caso, entre otras, de Navarra, donde el sistema de registros del programa de Renta Básica ha permitido evaluaciones

cipantes, siendo varias las cuestiones que pueden recibir una respuesta a partir de los registros administrativos, como la posibilidad de identificar una serie de características socioeconómicas que determinan una mayor duración en los programas y que deberían ser tenidas en cuenta a la hora de decidir incluir a los beneficiarios en actividades orientadas al empleo. En segundo lugar, la crítica recurrente de un efecto de dependencia de la duración, entendido como una menor probabilidad de salida al prolongarse las estancias dentro de los programas, con independencia de la participación en diferentes actividades que tratan de promover la inserción socioeconómica. La cuestión clave, si se verificase esta dependencia, sería articular otras medidas que permitieran romper las cadenas de dependencia motivadas por el desarrollo de la actuación pública.

Respecto a la primera de esas dos cuestiones, los estudios realizados parecen mostrar la existencia de diferencias bastante acusadas en el ritmo de entrada y salida de los programas según cuáles sean las características socioeconómicas de los hogares. La estimación de modelos de duración, habituales en el estudio de la participación en programas sociales con datos longitudinales, permitió identificar características determinantes de una mayor probabilidad de permanecer en el programa durante períodos más largos. Entre otras variables, destacan la pertenencia a minorías étnicas y la empleabilidad como principales determinantes, con signo contrario, de la prolongación de las estancias en el programa. En términos de las posibilidades de las políticas activas de empleo incorporadas a este tipo de programas parece razonable anticipar, a partir de estos resultados, que aquellas iniciativas que consigan mejorar la empleabilidad de los beneficiarios contribuirán a reducir los procesos de dependencia de las prestaciones.

Si estas políticas, por el contrario, no resultan eficaces, los problemas de dependencia se agudizarán. A medida que los hogares pasen más tiempo en el programa más difícil será que salgan de él. La estimación de diferentes modelos analíticos para contrastar si se da o no este patrón de comportamiento en los beneficiarios sirvió para contrastar que desde la puesta en marcha del programa las pautas de salida siguen un perfil muy característico, con un aumento de la probabilidad de abandono del programa durante los tres primeros años de participación y una disminución de esa probabilidad a partir de dicho período. Este resultado se mantiene incluso cuando se considera la posibilidad de que exista información omitida en las estimaciones.

Podría darse el caso de que las salidas de los programas reflejaran pautas de comportamiento de los beneficiarios diferentes. Cuando un hogar beneficiario de las prestaciones y de las posibles medidas de inserción abandona un programa de estas características puede deberse a motivos muy distintos. Las estimaciones realizadas confirman la necesidad de completar los juicios que pueden extraerse

de los modelos que consideran las salidas de manera homogénea, al existir causas muy variadas de abandono del programa. Así, los contrastes realizados ponen de manifiesto una notable similitud entre los perfiles de las salidas del programa consideradas como exitosas y fraudulentas por los responsables de los servicios sociales y un comportamiento claramente diferencial de aquellas causadas por motivos administrativos. Este resultado alerta contra las clasificaciones excesivamente restrictivas que consideran los dos primeros tipos como realidades distintas. De nuevo, la empleabilidad juega un papel fundamental en la explicación de las salidas exitosas.

Este mismo hecho, que refuerza la necesidad de instrumentar políticas como las revisadas en los apartados anteriores, se repite cuando se analiza otro tipo de proceso a menudo poco estudiado, como es, además de las entradas y salidas de los programas, la posibilidad de que los hogares participantes retornen a ellos en el medio o en el largo plazo. En las evaluaciones comentadas para otros países, a menudo se obvia la existencia de una notable heterogeneidad entre los beneficiarios en cuanto a las secuencias de participación en los programas y las duraciones de cada episodio de participación. En la mayoría de los países, sin embargo, un porcentaje no desdeñable de hogares se caracteriza por una participación intermitente en los programas. Un efecto deseable de las nuevas políticas sería reducir la probabilidad de reentrada en los programas de garantía de rentas. La identificación de diversos patrones de beneficiarios, con la posibilidad de encontrar hogares con participación recurrente, temporal o crónica, puede ayudar, además, a dar respuesta a uno de los interrogantes citados entre los problemas para una evaluación rigurosa del efecto de las estrategias de empleo, como es la posibilidad de que el efecto de las políticas esté condicionado por los cambios en el ciclo económico. Si las modificaciones en la tasa de paro dominan las entradas y salidas transitorias del programa el margen de acción de las nuevas estrategias de empleo se reduce, salvo que el gasto en estas políticas adquiera proporciones muy relevantes.

Los datos disponibles confirman la existencia de tipologías bien diferenciadas de acuerdo a la recurrencia y a la duración de la participación en este tipo de programas. Los contrastes elaborados muestran que el desempleo es un factor relevante, pero su influencia es menor que la de las características sociodemográficas de los beneficiarios, sobre las que las políticas de activación pueden tener un efecto importante. Los resultados revelan también que la combinación de factores macroeconómicos e individuales difiere notablemente en cada grupo definido según la participación crónica, recurrente o temporal. Un dato destacado es que algo más de un tercio de los beneficiarios entran de manera transitoria en los programas por la influencia, fundamentalmente, del crecimiento del desempleo, para no volver a ellos, mientras que otro grupo de beneficiarios apenas es sensible a las condiciones macroeconómicas y a las políticas objeto de estudio. Destaca también

que entre los factores que contribuyen a explicar las reentradas en los programas son importantes el tiempo de la primera estancia en el programa, el tipo de salida de ese primer episodio, la empleabilidad y el ciclo económico. De tales resultados se puede inferir, por tanto, la pertinencia de las actuaciones que mejoran los niveles de empleabilidad de los beneficiarios, las posibles medidas para complementar las remuneraciones de los beneficiarios que dejan el programa pero son muy sensibles al ciclo económico y la necesaria definición de actuaciones específicas para rebajar el número y la intensidad de los problemas sociales de aquellos para los que las estrategias de empleo resultan poco útiles. Cabe subrayar, por último, que incluso en contextos muy recesivos existen márgenes para una actuación pública más eficaz.

Dado este conjunto de evidencias, la pregunta clave es qué papel pueden estar jugando las nuevas estrategias de empleo en la dinámica de los programas o en qué medida están contribuyendo a reducir la dependencia de la intervención pública. Las estimaciones realizadas de carácter no experimental corrigiendo el sesgo originado por las distintas probabilidades individuales de participar en las diferentes acciones, reflejan que la participación en las actividades orientadas al mercado de trabajo reduce la probabilidad de que los hogares vuelvan a los programas o alargan, al menos, el tiempo pasado fuera de los programas en el caso de las reincorporaciones.

Esta constatación no significa, en cualquier caso, que la participación en las actividades destinadas a la inserción laboral mejore siempre el bienestar de los hogares beneficiarios de las prestaciones asistenciales. Para que así fuera, las mejoras tendrían que producirse en las diferentes dimensiones del bienestar enunciadas anteriormente. Los gestores de los programas pueden elegir entre diferentes alternativas –medidas orientadas a la mejora del empleo o de las habilidades sociales, medidas directas de empleo o medidas dirigidas a aumentar el capital humano– de acuerdo a la jerarquía que establezcan entre la amplia variedad de resultados posibles –empleo, pobreza o privación material, entre otros.

Las evaluaciones realizadas con el mismo tipo de metodología que en el caso anterior permiten diferenciar los efectos de cada opción de intervención sobre algunas de estas dimensiones. En el ámbito laboral, las medidas orientadas al empleo generan, lógicamente, efectos más positivos sobre la participación laboral que aquellas destinadas a mejorar las habilidades sociales de los beneficiarios. Los resultados de las estrategias de empleo, sin embargo, no parecen reducir en mayor medida que las actuaciones generales los problemas de inseguridad económica y, especialmente, las situaciones de privación multidimensional.

5. CONCLUSIONES

La generalización de medidas que han tratado de dotar a los programas tradicionales de garantía de rentas de un carácter más orientado a la inserción sociolaboral suscita numerosos interrogantes desde la perspectiva de la evaluación económica. Además de las habituales cuestiones de costes y eficiencia, destaca la falta de certeza sobre el diseño óptimo de estas actuaciones. Tal circunstancia ha favorecido el desarrollo de diferentes estrategias, como la puesta en marcha de actuaciones encaminadas a conseguir el vínculo más inmediato posible de los beneficiarios con el mercado de trabajo o las iniciativas públicas que han hecho descansar los objetivos de inserción laboral en la mejora de las cualificaciones de los beneficiarios y, con ello, en los programas de formación. Varios países han puesto en práctica alguna de estas estrategias, resultando muy relevante la identificación de aquellas experiencias que han conseguido alcanzar los mejores resultados.

La evaluación de las nuevas estrategias de empleo incorporadas a los programas de garantía de rentas se enfrenta, sin embargo, a numerosos obstáculos, que hacen difícil el conocimiento de sus posibilidades y límites. Una dificultad general es la variedad de perspectivas de los agentes sociales implicados en el desarrollo de los programas. Esta heterogeneidad de criterios hace difícil disponer de juicios inequívocos sobre los resultados obtenidos. Por otra parte, las características intrínsecas de estos programas guardan poco parecido con los principios habitualmente considerados básicos para una evaluación ágil de los resultados de la intervención pública. Frente a la idea de unicidad, inmediatez y mensurabilidad, los resultados posibles de este tipo de programas son muy variados, sus efectos se manifiestan en el largo plazo y los indicadores son, en muchos casos, cualitativos. Existen, además, requerimientos de información que no siempre pueden satisfacerse adecuadamente, al no contar habitualmente con sistemas de información de los programas suficientemente desarrollados.

Pese a tales barreras, la evaluación de este tipo de políticas ha crecido notablemente en los últimos años, dando lugar a una notable expansión de la literatura especializada y a un cuerpo creciente de resultados. De él se pueden extraer algunas conclusiones significativas. La primera es que en casi todos los países que han implementado estas estrategias, los efectos sobre el empleo son positivos, aunque de limitada magnitud. Esta tímida creación de empleo convive, sin embargo, con resultados menos positivos, como la ausencia de correspondencia entre los recursos presupuestarios invertidos y la creación de puestos de trabajo, o la generalización de procesos de preselección de aquellos beneficiarios con mayores

posibilidades de inserción laboral, aumentando con ello la diferenciación de los programas.

Destaca también de la experiencia comparada la dificultad para discernir cuál de las grandes estrategias de empleo incorporadas a los programas –mejora de la formación o empleo directo– produce mejores resultados. La ausencia de evidencia empírica concluyente impide jerarquizar una de las dos estrategias. Si bien los resultados de algunas evaluaciones cuestionan la idea generalizada de que en el largo plazo las políticas orientadas a aumentar la dotación de capital humano funcionan mejor que las medidas directas de empleo, la consideración de períodos de observación más prolongados respalda la mayor efectividad de las medidas de formación intensiva.

En tercer lugar, merece la pena destacar que las nuevas estrategias de empleo incorporadas a los programas de garantía de rentas, no siempre dan lugar a mejoras en el bienestar de los hogares beneficiarios. El empleo en muchos casos no significa evitar el riesgo de pobreza, sino que el desempeño de determinados trabajos puede hacer que los beneficiarios gocen de una posición peor que la que disfrutaban cobrando la prestación. En varios países, las reformas de los programas asistenciales han supuesto mejoras en las posibilidades de participación laboral de los beneficiarios, pero no han logrado incidir sobre su autonomía en el largo plazo o sobre su bienestar material.

La revisión de la evidencia empírica disponible para algunas Comunidades Autónomas no ofrece diferencias notables respecto a este cuadro general de resultados. La participación en diferentes actividades mediante los contratos de inserción ha servido para que, en ciertos casos, los hogares participantes reduzcan su probabilidad de retornar en el corto plazo a los programas. Esta participación no se ha reflejado, sin embargo, en una reducción automática de algunas dificultades sociales básicas o en la mejora de los niveles de bienestar material. Parece lógica una mayor individualización de las acciones y el desarrollo de evaluaciones que permitan contar no sólo con los efectos medios de los programas sino que den cuenta también de la notable heterogeneidad existente entre los beneficiarios.

A ello debe contribuir, sin duda, la necesaria mejora de los sistemas de información de este tipo de intervención pública. La adaptación y el desarrollo de los registros administrativos deberían permitir caracterizar de un modo mejor los procesos que determinan la dinámica de estos programas, así como una mejora de su diseño. Para el adecuado cumplimiento del objetivo de ofrecer a la sociedad un cuadro sistemático de resultados del funcionamiento de estas nuevas estrategias, la transformación de estos registros resultará, sin duda, una herramienta imprescindible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYALA, L. (2005): "Nuevos métodos de evaluación de los programas de bienestar social". *Economistas,* 105, 153-165.
- AYALA, L., PEDRAJA, F. y SALINAS, J. (2005): "Assessing the Efficiency of Spanish Social Services Centres: a Data Envelopment Analysis". *Empirical Economics Letters* 3, pp. 195-205.
- AYALA, L. y RODRÍGUEZ, M. (2006a): "The Latin Model of Welfare: Do 'Insertion Contracts' Reduce Long-Term Dependence?", *Labour Economics*, 13, 799-822.
- AYALA, L. y RODRÍGUEZ, M. (2006b): "Evaluating welfare reform under program heterogeneity and alternative outcomes", *Conference Improving Work and Income for low-income households: drawing lessons from UE and U.S. reforms*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1-2 de junio de 2006.
- AYALA, L. y RODRÍGUEZ, M. (2007): "Barriers to employment and welfare duration" (with Magdalena Rodríguez), *Journal of Policy Modeling* 29, 237-257.
- BARNOW, B. y GUBITS, D.B. (2002): *Review of Recent Pilot, Demonstration, Research and Evaluation Initiatives to Assist in the Implementation of Programs under the Workforce Investment Act*. U.S. Department of Labor.
- BARTIK, T.J. (1995): "Using Performance Indicators to Improve the Effectiveness of Welfare-to-Work Programs", Upjohn Institute Staff *Working Paper* 95-36.
- BLANK, R.M. (2002): "Evaluating Welfare Reform in the United States". *Journal of Economic Literature* 40, 1105–1166.
- BLOOM, H.S. y MICHALOPOULOS, C. (2001): *How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income: a Synthesis of Researc*h. Manpower Demonstration Res. Corp., New York.
- BLUNDELL, R. y MEGHIR, C. (2002): "Active Labour Market Policy vs. Employment Tax Credits: Lessons from Recent UK Reforms". Institute for Labour Market Policy Evaluation, *Working Paper* 2002:1.
- BRADSHAW, J. and N. FINCH. (2003): "Overlaps in Dimensions of Poverty." *Journal of Social Policy* 32, 513-525.
- BUXBAUM, C.B. (1981): "Cost-benefit analysis: the mystique versus reality", *Social Services Review* 55, 453-471.
- CANCIAN, M., HAVEMAN, R., KAPLAN, T., MEYER, D.R. y WOLFE, B. (1999): "Work, Earnings and Well-Being After Welfare". En Danziger, S. (Ed.): *Economic Conditions and Welfare Reform*. W.E. Upjohn Institute Employment Research, MI.
- CANCIAN, M. y MEYER, D.R. (2004): "Alternative Measures of Economic Success among TANF Participants: Avoiding Poverty, Hardship, and

Dependence on Public Assistance". *Journal of Policy Analysis and Management* 23, 531–548.

- CARLING, K. y RICHARDSON, K. (2004): "The Relative Efficiency of Labor Market Programs: Swedish Experience from the 1990s". *Labour Economics* 11, 335–354.
- CLASEN, J. KVIST, J. y OORSCHOT, W. (2001): "On condition on work: increasing work requirements in unemployment compensation schemes". En Kautto, M. (ed.): *Nordic Welfare States in the European Context*. Routledge, Londres.
- DANZIGER, S., HEFLIN, C., CORCORAN, M., OLTMANS, E. y WANG, H. (2002): "Does It Pay to Move from Welfare to Work?", *Journal of Policy Analysis and Management* 21, 671-692.
- EDIN, K. y LEIN, L. (1997): *Making ends meet: how single mothers survive welfare and low-wage work*. Russell Sage Foundation, New York.
- FARINHA RODRIGUES, C. (2004): "The Redistributive Impact of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal". Technical University of Lisbon, Department of Economics, *Working Paper* nº 2004/09.
- FREEDMAN, S., FRIEDLANDER, D., HAMILTON, G., ROCK, J., MITCHELL, M., NUDELMAN, R., J., SCHWEDER, A. y STORTO, L. (2000): *National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies*. Manpower Demonstration Research Corporation, New York.
- GROGGER, J. y KAROLY, L.A. (2005): *Welfare Reform: Effects of a Decade of Change*. Harvard University Press. Cambridge, MA.
- HILLS, J. y WALDFOGEL, J. (2004): "A "Third Way" in Welfare Reform? Evidence from the United Kingdom?". *Journal of Policy Analysis and Management* 23, 765–788.
- HOTZ, V.J., IMBENS, G.W., y KLERMAN, J.A. (2000): "The Long-Term Gains from Gain: a Re-Analysis of the Impacts of the California GAIN Program". NBER *Working Paper* 8007, Cambridge, MA.
- HVINDEN, B. (2000): "The Diverse Meanings of Activation in Western Europe of the 1990s". Seminario *The Activating Welfare State: New Ways of Fighting Poverty and Social Exclusion in Europe*, Lund University, Suecia, 27–28 Octubre, 2000.
- ICELAND, J. y BAUMAN, K. (2004): "Income Poverty and Material Hardship: How Strong Is the Association?", National Poverty Center *Working Paper Series* 04-17.
- KNAPP, M. (1984): *The Economics of Social Care.* Macmillan. Londres.
- LØDEMEL, I. y TRICKEY, H. (Eds.) (2000): *An offer you can't refuse: Workfare in International Perspective*. The Policy Press, Bristol.

- MAYER, S.E. y JENCKS, C. (1993): "Recent Trends in Economic Inequality in the United States: Income Vs. Expenditures Vs. Material Well- Being". En Papadimitriou, D. y Wolff, E. (eds.): *Poverty and Prosperity in the USA in the Late Twentieth Century*. MacMillan, London.
- MEYER, B.D., y SULLIVAN, J. (2006): "Consumption, income, and material well-being after welfare reform". NBER *Working Paper* Series nº11976.
- MOFFIT, R. y VER PLOEG, M. (eds.) (2001): *Evaluating Welfare Reform in an Era of Transition*. National Academy Press, Washington, DC.
- PAVETTI, L. y STRONG, D. (Dirs.) (2001): *Work-Based Strategies for Hard-to-Employ TANF Recipients: A Preliminary Assessment of Program Models and Dimensions*. Mathematica Policy Research, Inc, Washington, DC.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*. Fundación FOESSA, Madrid.
- RECTOR, R.; JOHNSON, K.A. y YOUSSEF, S.E. (1999). "The Extent of Material Hardship and Poverty in the United States", *Review of Social Economy* 57, 351-387.
- SCHOENI, R.F. y BLANK, R. (2000): "What has Welfare Reform Accomplished? Impact on Welfare Participation, Employment, Income, Poverty, and Family Structure". NBER *Working Paper* nº 7627.
- SEFTON, T. (2003): "Economic Evaluation in the Social Welfare Field: Making Ends Meet", *Evaluation* 9, pp. 73-91.
- SIANESI, B. (2004): "An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s". *The Review of Economics and Statistics* 86, 133–155.
- VAN OORSCHOT, W. (2002): "Miracle or Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and their Outcomes?", *Journal of Social Policy* 31, 339-420.
- WINSHIP, S., y JENCKS, C. (2004): "How Did the Social Policy Changes of the 1990s Affect Material Hardship among Single Mothers? Evidence from the CPS Food Security Supplement". John F. Kennedy School of Government nº04-027.
- ZOYEM, J.P. (2001): "Contrats d'Insertion et Sortie du RMI", *Économie et Statistique* 346-347, 75–102.

Daniel Jover Torregrosa
Equipo PROMOCIONS

RETOS Y REALIDADES DE LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL[1]

Daniel Jover Torregrosa es socio, co- fundador y Presidente de la Asociación para la Promoción de Iniciativas Sociales y Económicas APRISE-Promocions. Es miembro del Centro de Estudios "Cristianismo y Justicia" del Instituto Paulo Freire y de la Red de Economía Solidaria. Es autor de diversas publicaciones entre las que destacan *Empleo juvenil. Formación e inserción social y profesional*, Editorial Popular, Madrid, 2005, y *Praxis de la esperanza-educación,empleo y economía social*-, Editorial icaria 2007.

RESUMEN:

En el presente escrito presentamos algunas reflexiones críticas a los modos de enfocar los programas de inserción destacando su dimensión política y cultural apostando por un enfoque innovador y educativo que vaya más allá de la triste sociedad de la exclusión.

Hacemos una opción por combatir -desde la concertación,el diálogo y la cooperación- las tendencias fatalistas que consideran el paso de la precariedad laboral a la exclusión social como inevitable. Hay que evitar considerar la inserción como la generalización de la asistencia social bajo nuevos modos. La cronificación de la dependencia no puede ser una condición normal en la existencia de determi-

[1] Las ideas expuestas en esta ponencia se desarrollan con mayor profundidad en el libro "Praxis de la esperanza-educación,empleo y economía social-"Autor: Daniel Jover. Editorial icaria 2007.

nados individuos con especiales dificultades, bajo la coartada ideológica de la irrelevancia social de amplias capas de la población.

Queremos poner de relieve la ocultación de la dimensión político-cultural de la inserción. ¿Cómo construir nuevos vínculos sociales y nueva ciudadanía en una sociedad en la que el gran factor integrador -trabajo-, está en declive aunque permanece intacto como valor central y todos sus efectos sobre la cultura del trabajo ¿Cómo volver a pensar la refundación de los vínculos sociales en el S. XXI. sin que tengan como única y exclusiva referencia el mundo laboral del S.XX ? Cualquier respuesta pasa por incorporar la visión de educación permanente y promoción personal-comunitaria.

PALABRAS-CLAVES:

Programas en la lucha contra la Pobreza, inserción, políticas de integración, trabajo en red, calidad y evaluación de políticas, participación.

ABSTRACT

This paper presents critical opinions in relation to the different ways of approaching inclusion programmes highlighting their political and cultural dimensions while defending an innovative and educative approach which pretends to reach further than the sad society of exclusion.

We've opted for combating – with dialogue, cooperation and agreement – the fatalist tendencies that consider inevitable the transition from precarious employment towards social exclusion. Understanding inclusion as the generalisation of new types of social services needs to be avoided. The permanent dependence of individuals cannot be considered as an innate condition of the existence of individuals with special needs, under the ideological argument of the social irrelevance of these layers of population.

This article would like to emphasise the concealment of the political and cultural dimension of inclusion. How can we build new social links and a new citizenship in a society where the main inclusion factor – employment – is in decline even if it is still considered as the key value with all its effects on the working culture? How can we rethink the re-establishment of the 19th century social links without referring exclusively to the working relations of the 20th century? Any of the answers requires the inclusion of a vision based on permanent education and personal-community promotion.

KEYWORDS

Programmes to combat poverty, inclusion, integration policies, networking, quality and evaluation policies, participation.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN: PRESENTACIÓN Y ENMARCAMIENTO GENERAL DEL TEMA.

2. DE LA EXPLOTACIÓN A LA EXCLUSIÓN.

3. INSERCIÓN SOCIO-LABORAL: UN MODO DE EVITAR LA ESCISIÓN ENTRE ECONOMÍA Y SOCIEDAD.

4. GESTIONAR LA INNOVACIÓN A FAVOR DE LA SOLIDARIDAD.

5. REINVENTAR UN NUEVO CONCEPTO SOCIAL DEL TRABAJO Y UN SENTIDO SOLIDARIO AL TIEMPO LIBERADO POR LOS AVANCES TECNOLÓGICOS.

6. OBSERVACIONES Y PAUTAS DE INTERVENCIÓN PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA FORMACIÓN E INSERCIÓN SOCIO-LABORAL.

1. INTRODUCCIÓN: PRESENTACIÓN Y ENMARCAMIENTO GENERAL DEL TEMA

Asistimos a un período histórico de grandes cambios. La mundialización de la economía, las nuevas tecnologías, la consolidación del paro estructural así como la metamorfosis del trabajo y de los sistemas productivos nos enfrentan a un futuro incierto. También a un reforzamiento de viejas y nuevas desigualdades. Un escenario tan lleno de problemas como de promesas.

Se habla del “fin del trabajo” y del desmoronamiento de la sociedad salarial. Pero debemos ser prudentes y reflexivos para no etiquetar con respuestas simples problemas muy complejos. Corremos el riesgo de generalizar una “impresión” convirtiendo ese supuesto “fin del trabajo” en un “mito desmovilizador” que impregne de fatalismo las prácticas a favor de la inserción socio-laboral (Castel, 1995).

No nos interesa una disquisición teórica sino abordar operativamente la problemática que acompaña la inserción social y profesional de los colectivos de desempleados más frágiles y amenazados por la exclusión social.

Nuestra experiencia cotidiana como Equipo Promocions en la gestión y desarrollo de programas de formación-empleo y promoción económica, nos hace estar en contacto permanente con las diferentes realidades del desempleo y sus tipologías diversas. También con administraciones públicas y organismos con los que colaboramos. Nuestra visión está enraizada en la acción-reflexión (equipo promocions, 1996).

Teorizamos la práctica y conceptualizamos a partir de los procesos vivos 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 técnico para dar respuestas a la exclusión socio-laboral requiere imaginación y solidaridad.

¿Los programas de formación e inserción socio-laboral contribuyen a mejorar la calidad del empleo?; ¿Sirven para que los colectivos en riesgo de exclusión se integren a la sociedad con plenitud de derechos y deberes?

Los objetivos de este artículo son:

1) Analizar la realidad del desempleo y los programas de inserción socio-laboral intentando comprender la naturaleza de la metamorfosis del trabajo pero reconociendo el papel cohesionador que tiene el empleo asalariado como condicionador de garantías, protección y derechos.

2) Identificar problemas habituales y limitaciones de algunas políticas de empleo a nivel local. No se trata tanto de “inventar” nuevas medidas como de asegurar la calidad, eficacia y eficiencia de muchos de los programas existentes.

3) Proponer casos de buenas prácticas y ejemplos ilustrativos para mejorar los proyectos de inserción socio-laboral y solucionar situaciones de exclusión en el marco del desarrollo local.

2. DE LA "EXPLOTACIÓN" A LA "EXCLUSIÓN"

Ya sabemos que la situación de desempleo en el mundo no es una coyuntura cíclica. Que se superará cuando se incremente el PIB. El crecimiento puede llegar a ser "no económico". A menudo los costes marginales derivados de los sacrificios ambientales y sociales podrían ser mayores que su valor en términos de los beneficios de la producción.

El paro en nuestras sociedades desarrolladas es casi un estado permanente intolerablemente tolerado por todos los poderes que se resignan a él como una fatalidad. No puede ser considerado una desgracia natural: el inevitable precio a pagar por el progreso material.

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 (Robin, 1994).

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.

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 promo-

vido la regulación del mercado y el compromiso de las sociedades del bienestar para no dejar desamparado 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?

Porque hay que advertir que las diversas formas de exclusión social tienen su origen en el agotamiento de un modelo de crecimiento económico que ya no genera suficiente empleo para todos los que lo demandan y que además tiene límites ecológicos claros.

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.

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

3. INSERCIÓN SOCIO-LABORAL: UN MODO DE EVITAR LA ESCISIÓN ENTRE ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Los programas de inserción deben 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 subordina todo. La "Oikonos" (economía) está subordinada al "oikólogos"(ecología).

Cada vez es mayoritario el consenso para evitar la obsesión por el crecimiento económico unidimensional y orientar el progreso económico hacia el desarrollo sostenible basado en la calidad.

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

La cuestión de la ética y los valores es insoslayable. Sin embargo, hay tendencia a reducir lo político y lo social a lo "económico" y lo económico a lo meramente monetario (Passet, 1996; Sachs, 1997).

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: ¿cual 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 reestablecer 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 (Viveret, 1998). Trabajamos para vivir, no hay que vivir sólo 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 ve privada de dignidad, confianza en sí misma, 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.

4. 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 ha convertido en una fuerza productiva que ha desplazado al mismo trabajo. En una economía cada vez más desmaterializada en la que prevalece la producción de más alto contenido tecnológico, el trabajo sólo 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, reduce 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 comporten 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.

Debemos ser capaces de “reinventar” otras formas de trabajar, generar otras actividades socialmente útiles, otros empleos en sectores de innovación y cultura, medio ambiente, etc. que “enriquezcan” la vida y los territorios, liberen a las mujeres de su situación de discriminación y permita la plena incorporación de minorías y colectivos en situación de riesgo.

Ser capaces de promover una reducción sustancial de los tiempos de trabajo para redistribuir de forma diferente los tiempos de la vida y las responsabilidades familiares. Extender el derecho a la ciudadanía activa y la economía plural, potenciando el tercer sector y los valores de la cooperación, reciprocidad y donación.

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 colectivo "diana" objeto de cualquier intervención para que pasen a ser sujetos agentes.

El reto de la inserción socio-laboral no reside sólo 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.

En efecto, tal como plantea la Comisión Europea el denominado "Tercer Sector" permite explorar y promover posibilidades de empleo. Existen muchas necesidades insatisfechas en los ámbitos de la vida cotidiana, cultura, ocio, calidad educativa, desarrollo de la comunidad, etc. a las que ni el Estado ni el mercado parecen estar en condiciones de responder.

En los últimos 20 años, en toda Europa han ido apareciendo diferentes iniciativas locales de desarrollo y creación de empleo que han incidido en estos ámbitos ensanchando los significados de la economía social hacia la economía solidaria, comunitaria, etc.

En sentido amplio, el término "tercer sistema" tiende a definir el conjunto de organizaciones que no pertenecen ni a la esfera pública ni al mundo de la empresa privada. Ofrecen bienes o servicios y realizan actividades de carácter económico pero carecen de ánimo de lucro. Prestan especial atención a los grupos desfavorecidos.

André Gorz describe acertadamente cómo se ha instaurado la ideología del "empleo o nada":

> *"Nos persuaden que no hay futuro, sociabilidad, vida, satisfacción ni realización de sí mismo fuera del circuito trabajo-empleo. Que la única elección posible es entre el empleo o la nada. Entre la inclusión por el empleo o la exclusión. Fatal dilema entre la "socialización identificadora por el trabajo" o la "desesperanza de no ser".*

Sin dogmas ni determinismos en la gestión de proyectos debemos mantener una equidistancia frente a posiciones teóricas polarizadas que apenas dejan margen de maniobra para la intervención social y el derecho a la inserción.

La gente del mundo de la inserción nos movemos entre el posibilismo y la utopía. Ni análisis paralizantes ni ingenuidades tecnocráticas.

Desde esa perspectiva somos conscientes que las inercias culturales y las mentalidades dominantes pretenden perpetuar la sociedad del trabajo con los mismos efectos discriminatorios, sin apenas renovación y adaptando los individuos con nuevos tipos de empleos que emergen a partir de las nuevas realidades y necesidades.

Una tendencia que pretende profesionalizar y convertir en "empleo" lo que hay de más específicamente humano. Aquí llegamos a uno de los puntos críticos y conflictivos: ¿Cuáles son los límites a la monetarización y profesionalización?, ¿es posible transformar todo lo que son necesidades de los ciudadanos en demandas de servicio, sin que se queden valores culturales básicos?

Se nos ha hecho creer que el problema del paro y su solución son cuestiones individuales que residen en la motivación de cada cual. Por lo tanto, las políticas de empleo y formación se deben empeñar sobre todo en cualificar técnicamente y motivar psicológicamente a los desempleados para que luchen y sobrevivan en la "selva" del mercado de trabajo.

Es fundamental equipar cultural y educativamente a las personas para que sepan circular con autonomía y responsabilidad en un mercado de trabajo complejo y cambiante.

5. REINVENTAR UN NUEVO CONCEPTO SOCIAL DEL TRABAJO Y UN SENTIDO SOLIDARIO AL TIEMPO LIBERADO POR LOS AVANCES TECNOLÓGICOS.

Nuestra perspectiva se sitúa en las preocupaciones y proposiciones del debate planteado por el "Manifiesto europeo por una ciudadanía y economía plural" que gira en torno a tres ejes: reducción y flexibilización del tiempo de trabajo; derecho a un empleo y actividad, derecho a una renta para todos. Las tres medidas preconizadas por el Manifiesto forman un todo. Señalan los perfiles de una economía plural. Destacan que la economía y la sociedad no se reducen al mercado y que la base asociativa y solidaria es imprescindible para regenerar la propia economía y el empleo (Aznar, Caillé, Laville, Robin y Sue, 1997).

Percibimos en la actual crisis del trabajo los contornos de una nueva civilización que se configura diferentemente y busca desarrollarse más allá del modelo de la economía global caracterizada por la hegemonía del capitalismo financiero internacional.

Se trata de romper las ataduras que vinculan la resolución de todas las necesidades humanas a la prestación de un servicio profesional retribuido con dinero bajo la lógica del mercado.

Ante el paro masivo y la exclusión social la creación de empleos en los sectores productivos de bienes y servicios es algo prioritario. Pero se trata también de elegir y valorizar todas las oportunidades de desarrollo en los sectores portadores de otras dinámicas económicas, sociales y culturales. Ello implica reflejar estos pensamientos en el tiempo de trabajo productivo asalariado e impulsar en el conjunto de la sociedad tanto aquellas actividades que tienen naturaleza mercantil con aquellas otras que son irremplazablemente humanas y culturalmente autónomas de la esfera económica.

André Gorz, Guy Aznar, Jacques Robin, como otros pensadores y autores europeos están lanzando desde hace varios años el debate sobre la economía y la ciudadanía plural. En nuestro país uno de los difusores pioneros fue nuestro recordado Juan N. García-Nieto París de quién tanto aprendimos (García-Nieto et al, 1989).

Es necesario propiciar una sociedad de tiempo elegido y de la multiactividad. Sólo conocemos las fórmulas de trabajo y redistribución de tiempos y responsabilidades familiares vigentes.

Se nos hace difícil vislumbrar otras que no sean la prolongación de lo existente. Pero es legítimo plantear una perspectiva utópica que ensanche la conciencia del modo actual de organizar los tiempos y contenidos del trabajo.

Actualmente hay un tiempo profesional impuesto: el trabajo; una actividad preferente: la asalariada, y un reparto de roles hombre-mujer en el que las mujeres son discriminadas. No hay oportunidad para las experiencias de donación y reciprocidad. Ni para actividades y empresas innovadoras capaces de reconciliar iniciativa y solidaridad.

Hay que escapar del dominio del mercado y del dinero y de la esfera económica que determina la función social del trabajo. Empujar una sociedad que separa la producción del vínculo social hacia las relaciones de cooperación, reguladas por la reciprocidad y la mutualidad[2].

Una sociedad en la cual cada uno pueda medirse y compararse ante los otros, ganar la estima, demostrar su valor no tanto -ni principalmente- por su trabajo profesional, ni por el dinero ganado, sino por una multitud de actividades desplegadas en el espacio público y públicamente reconocidas y valorizadas por otras vías diferentes a las monetarias.

Esta opción de sociedad está mucho más conforme a las orientaciones de la mutaciones técnicas y culturales que las vanas tentativas de reproducir y perpetuar la sociedad salarial por la extensión del concepto asalariado a todas las actividades humanas que todavía no son reguladas por el dinero bajo el esquema comprar/vender (Gorz, 1999).

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

En los últimos años las instituciones europeas promocionan los denominados “Nuevos Yacimientos de Empleo” para generar nuevos oficios y actividades económicas. Entre los principales sectores se estudian los “servicios de proximidad”: comida preparada a domicilio, limpieza de la casa, cuidado de animales domésticos, cuidado de la ropa, canguros, compañía para gente mayor, servicios recreativos, etc. (Cachón, 1997).

Se fomenta el desarrollo de mercados en estos ámbitos de modo que emerjan ofertas identificables por la población y demandas expresadas en disposición

[2] ver F. Plassard, “Experiencias de donación y reciprocidad”. Mode Diplomatique nº 35.

de pagar. Lo óptimo es conciliar la esfera del mercado con la esfera del voluntariado y la reciprocidad para evitar la mercantilización de determinadas actividades.

En esta línea se sitúan diferentes autores y prácticas sociales: los servicios de proximidad comportan consciente e inconscientemente una elección de modelo de sociedad. Considerados bajo este prisma, se puede considerar que "los servicios de proximidad" provienen de un enfoque de economía solidaria, definida como una economía que combina los principios de reciprocidad, mercado y redistribución, en un marco institucional fundado sobre la libertad de adhesión y la igualdad de los miembros (Laville, 1994,1995; Eme y Laville, 1994). Por su interés reproducimos la "Carta magna de los Servicios Solidarios", presentado por J.L. Laville (1995).

CARTA MAGNA DE LOS SERVICIOS SOLIDARIOS

Finalidad

Los servicios solidarios tienen como finalidad:

- Crear vínculos sociales a través de actividades de servicio a las personas o a las colectividades construyendo la oferta de servicios mediante un diálogo colectivo organizado a nivel local con los usuarios;

- Recomponer las relaciones entre lo económico y lo social consolidando la oferta de servicios mediante una combinación entre diferentes formas de compromiso social y profesional y una hibridación de los recursos (recursos mercantiles obtenidos por la venta de servicios, recursos no mercantiles que provengan de la redistribución, recursos no monetarios: tiempo, competencias, saber-hacer ...).

En esas dos finalidades se expresan innovaciones de las cuales son portadoras los servicios solidarios: la construcción conjunta de la oferta y de la demanda por una parte, la hibridación de las economías por otra.

Principios

Los servicios solidarios tienen como objeto ofrecer servicios de calidad, el empleo es una resultante, no un objetivo. Los empleos generados así responden a criterios de profesionalización: formación, valorización de las competencias, reconocimiento de las cualificaciones...

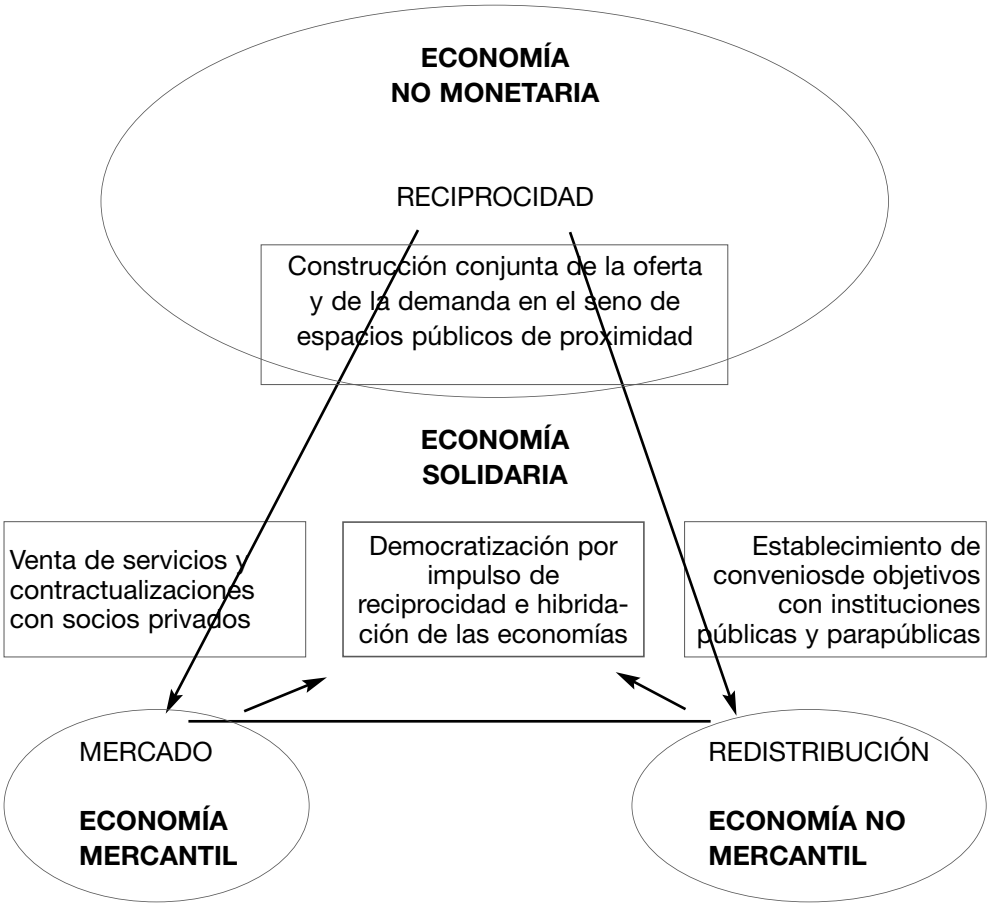
En una perspectiva de inserción de las personas en dificultades, esos servicios pueden recurrir a contratos con ayudas, pero se comprometen a desarrollar en su seno el acceso a contrato de trabajo de derecho común para todos los asalariados.

Estructuración

La aplicación de esos servicios directores supone que las estructuras que los ponen en marcha gocen de una autonomía jurídica y que la actividad se encuentre bajo el control de los protagonistas implicados (voluntarios, usuarios, asalariados).

Gráfico 1

IDEAL-TIPO DE SERVICIOS SOLIDARIOS



6. OBSERVACIONES Y PAUTAS DE INTERVENCIÓN PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA FORMACIÓN E INSERCIÓN SOCIO-LABORAL

En esta segunda parte presentamos algunas observaciones y recomendaciones de carácter operativo.

Las ideas y propuestas las realizamos a partir de la observación de la mayor parte de problemas que se generan en el desarrollo de programas de formación e inserción socio-laboral.

Para poderlos abordar convenientemente hay que identificar, seleccionar y analizarlos a partir de los niveles donde aparecen:

6.1.- Planificación excesivamente centrada en la "oferta de medidas, programas y proyectos" con desconocimiento de la "demanda"

Suelen darse situaciones de insuficiente información del mercado de trabajo "real" y del tejido industrial o de servicios configurado por las PYMES locales. Lo mismo sucede con la falta de flexibilidad y eficiencia en los sistemas de observación y prospección del empleo así como de los métodos de diagnostico de las necesidades de formación. A menudo se interviene sin haber identificado ni seleccionado claramente los problemas que hay que abordar con lo cual se plantean objetivos tan ambiciosos o etéreos que resulta imposible abordarlos eficazmente.

Es necesario conocer y analizar las otras intervenciones y programas similares o complementarios que ya existen en el territorio. Seguro que no será la primera vez que se hace algo de este tema. Anteriormente habrán habido tentativas o iniciativas fracasadas o exitosas: hay que tenerlas en cuenta.

Solo de ese modo se podrán fijar objetivos reales y evaluables porque se podrán alcanzar.

Priorizar un enfoque "de abajo a arriba" implica la movilización de la experiencia y conocimientos de un amplio abanico de gentes y agentes que ocupan una situación preferente para identificar problemas y necesidades locales y multisectoriales. Esta orientación garantiza la atención a las necesidades locales más evidentes para la población así como el recurso a los organismos e individuos más habilitados para ello. Se trata de crear un clima de participación e implicación cooperativa de todos los actores en forma de red.

Esto choca con las naturales envidias interinstitucionales, celos profesionales o susceptibilidades que provocan actitudes, gestos o decisiones claramente boicoteadoras que frenan o limitan el éxito.

Tan importante es la atención, formación y acompañamiento de las personas desfavorecidas como la acción por hacer emerger nuevas oportunidades y empresas.

6.2.- Escasa articulación e integración de las necesidades de las empresas y sectores económicos con las acciones de formación e inserción

La falta de prospección de empleos y la poca comunicación con las PYMES y empresas mayoritarias en el territorio hace que no se aprovechen las oportunidades y deseos de colaboración que suelen manifestar. Tenemos que partir de sus realidades, tanto de sus limitaciones para superarlas como de las potencialidades para aprovecharlas.

Pero es importante establecer relaciones y diálogos ágiles y sencillos que no comporten burocratizar el trato con los empresarios y otros agentes del entorno. No se trata de "someter a un interrogatorio" al tejido PYME y a los otros equipos o entidades para ver si nos "ayudan", "contratan" o dejan "en prácticas" a los usuarios, sino de ofrecerles servicios y colaboración en objetivos comunes.

Es imprescindible situarse adecuadamente en el contexto económico y socio-cultural. Los hábitos laborales y las culturas de empresa dominantes van a condicionar las posibilidades reales. Tanto el entorno socio-económico como los contornos institucionales y tradicionales marcarán el ámbito de lo real.

6.3.- Cultura de la planificación y evaluación: ganas de querer hacer bien las cosas

Una de las grandes problemáticas reside en la ausencia de indicadores y criterios para planificar. Saber acotar las necesidades que justifican la intervención es una tarea fundamental para obtener resultados y racionalizar los recursos. Se da una falta de relación entre diagnósticos de necesidades, planes estratégicos de empleo y desarrollo local, con las acciones de formación e inserción.

A menudo el único objetivo es "conseguir dinero para financiar cosas". Y en esas cosas no hay ni prioridades, ni sentido de la continuidad. Sólo recursos para seguir haciendo cursos.

No se desarrollan instrumentos ni metodologías adecuados a la intervención que se persigue. Cuenta más el voluntarismo y las supuestas ganas de hacer bien las cosas que no el enfoque profesionalizado y riguroso. El exceso de "creatividad" e improvisación ahoga la necesaria previsión a medio y largo plazo.

Hay una limitación de los sistemas de seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas en términos de acompañamiento y colocación real. Se observa una carencia de metodologías propias de evaluación que superen el nivel de control administrativo garantizando la valoración de resultados y de los procesos seguidos así como carencias de evaluación de la calidad total del sistema formación-empleo.

Se hace necesario superar el informe de lo efímero o anécdota fugaz para formular planes y logros que justifican su eficiencia e interés social por el impacto real y la resolución de casos.

Se hace igualmente necesario establecer un hábito de presentar resultados y Memorias anuales con todas las actividades realizadas, gastos efectuados y éxitos obtenidos. No suelen darse canales de comunicación serios. Prima la espectacularidad o la "foto" fácil de la nota "en prensa"pero no se comunican ni resultados ni ejemplos de buenas prácticas.

Plantear la evaluación como modo de comunicación es una forma efectiva de estimular la participación, reforzar la identidad local, realzar el protagonismo de las personas destinatarias de las acciones, hacer evolucionar las mentalidades y los valores culturales. En definitiva concebir la comunicación como un proceso de educación social. Es un instrumento de presentar balance y someter a discusión la pertinencia y transparencia del modelo. Fomenta claramente la construcción de una ciudadanía activa invitando a instituciones y personas a hacer algo positivo a favor del empleo, la inserción y el desarrollo local.

6.4.- Desconexión entre programas y agentes

Es patente la descoordinación entre agentes, organismos y recursos humanos que intervienen en el territorio de la ciudad así como la inexistencia de procesos y objetivos comunes que los una y ausencia de grupos de trabajo conjuntos.

Existen programas y técnicos que inciden en los mismos temas. Pero la dependencia de distintos organismos y el hecho de no tener establecidos unos mecanismos de comunicación y trabajo conjunto provoca una descoordinación y "rivalidad interinstitucional" inadmisible. Para superar esto se hace necesario crear espacios a modo de "Mesas de Planificación y Coordinación" para promover y

desarrollar programas que respondan a los mismos indicadores y criterios, así como avanzar en el sentido de los modelos europeos de "Pactos Territoriales", Planes locales de inserción por lo económico (PLIE), Inserción y empleo, Misiones locales, etc..

Sería recomendable determinar el análisis y valoración de los puestos de trabajo correspondientes a las distintas misiones de las organizaciones responsables de promoción económica y empleo estableciendo un "Catálogo de Funciones y tareas" con el objetivo de clarificar funciones y rentabilizar al máximo los recursos humanos disponibles.

Sabido es que cuando se aprueba un proyecto lo "fundamental" es contratar directamente a técnicos o expertos para que se hagan cargo de la gestión y ejecución del proyecto. Deben de proceder del desempleo. Se les ofrece contratos en precario con duración limitada a la finalización del proyecto. Sin capacidad de decisión ni autoridad reconocida casi por nadie en la institución. Demasiados handicaps para que cumpla bien su función sin caer en "stress" o melancolías, o por el contrario, se les suba "el cargo a la cabeza" y adopten actitudes petulantes ante el resto de profesionales, equipos y entidades...etc.

Con estos condicionantes es difícil consolidar y enraizar localmente el proyecto. Se persiguen soluciones "endógenas" coherentes con las políticas generales aplicadas en el territorio.

6.5.- Poco hábito de trabajo en equipo, falta de dirección y capacidad para tomar decisiones

Hemos detectado que uno de los factores que más incide en la aparición de conflictos es la falta de claridad y exactitud de los datos y la información real que se maneja. Algunos de estos incidentes o desajustes más significativos son:

- Ambigüedad o carencia de criterios "objetivos y reconocidos" para la resolver problemas cotidianos de gestión en los que hay que decidir.

- Inconcreción de los acuerdos y conclusiones elaborados en los grupos de trabajo que se constituyen. No hay cultura de trabajo en equipo. Confusión entre el nivel de "conversación" y el "espacio de decisión".

- Insuficiente relación y presencia de la dirección en los centros y servicios terminales para el usuario. Riesgo de que la excesiva autonomía provoque atomización.

- Falta de liderazgo y estructura de mando efectiva. Quien conoce el problema no tiene capacidad de decisión y quien dirige y tiene poder efectivo está alejado de la gestión.

6.6.- Servicios de información, acogida, orientación y acompañamiento

La experiencia demuestra que si existieran y funcionaran correctamente estos servicios básicos de atención a la gente serian innecesarias muchas acciones más caras y complejas. Las personas que nos preocupan tienen sobre todo necesidad de ser escuchadas y acogidas, ! Piden trabajo y les damos formación!.

Hay una notoria falta de información y medios humanos, materiales y tecnológicos apropiados a esta función estratégica. Conveniencia de elaborar un Plan concertado de información y orientación profesional directamente vinculado con las ofertas de empleo, de educación y formación permanente así como las oportunidades de prácticas en alternancia en empresas, o empleos protegidos, programas de Garantía social o equivalente junto con los Centros de Formación Profesional y de Educación de Personas Adultas.

6.7.- Mejorar el sistema de información y comunicación

Es imprescindible disponer rápida y actualizadamente de la información precisa y fluida para la rapidez y operatividad de respuestas.

Crear y potenciar una red de información descentralizada y flexible es fundamental para garantizar el derecho básico a la información. Un primer nivel se sitúa como “derecho ciudadano” que se estructura a través de la publicidad oficial y toma forma de Leyes, Órdenes, Resoluciones y otros procedimientos normativos propios del Derecho público que como institución debe garantizar. Este esfuerzo por garantizar la “transparencia” en los criterios de acceso y procedimientos de gestión y organización es clave para potenciar la calidad y el reconocimiento social de las acciones a favor del empleo y el desarrollo local que lleva a cabo la entidad.

En la medida que se establezcan reglas claras y normas operativas para los programas también se está ayudando a regular y consensuar los intereses de los interlocutores y destinatarios.

Por otra parte hay que clasificar y ordenar toda la información que se genera en el proceso con el fin de disponer actualizados todos los datos significativos. Es importante definir los circuitos de transmisión y de acceso así como establecer

un sistema tecnológicamente avanzado para difundir y recoger informaciones útiles para la toma de decisiones.

Este procedimiento de clasificación, ordenamiento y tratamiento de todas las informaciones derivadas de la organización y gestión de programas sería de gran utilidad para explorar resultados e interpretar datos necesarios para el tratamiento estadístico y las evaluaciones correspondientes.

6.8.- Coordinación y complementariedad entre la formación profesional de base y la especializada. Falta de educación y cultura

Un dato que llama la atención es la composición mayoritaria del desempleo formada por personas sin cualificación o escasos recursos culturales. Se impone una atención personalizada para elevar el nivel de cualificación tecnológica y cultural de los desempleados. Y en esa perspectiva dar un trato específico y diferenciado al desempleo femenino. En las ciudades y comarcas es posible articular la Formación Profesional de Base, competencia del sistema educativo, con la Formación Profesional Ocupacional, competencia de la laboral. No puede ser que una institución (Ayuntamiento, por ejemplo) promueva "otro" sistema de formación para el empleo propio que coexiste con otras ofertas sin ningún tipo de vínculos más allá que el de las buenas formas.

Los espacios de comunicación, negociación y acuerdos deben estar claramente establecidos para garantizar la coherencia y eficacia del sistema de formación profesional en el territorio. Sólo de este modo la formación ocupacional como instrumento para el desarrollo económico y social estará estrechamente relacionada con el sistema educativo y con el sistema económico local teniendo presente el conjunto de la realidad social y los cambios en el mercado de trabajo de la zona.

Uno de los aspectos decisivos es la ordenación y desarrollo de la denominada "Garantía social" prevista en la LOGSE y que se enmarca en acciones de Iniciación Profesional para jóvenes desempleados sin cualificación. También la posibilidad de recuperación de formaciones básicas de los desempleados integradas en acciones globales de educación de adultos. Ya existen iniciativas positivas en este terreno con los Centros de Educación de Adultos y asociaciones de promoción social-laboral: habría que incrementarlos y darles continuidad en el medio y largo plazo.

El proceso de Reforma de la Formación Profesional, el papel de INEM, los acuerdos de los sindicatos y la patronal para la gestión de la Formación Continua y su aplicación específica en el territorio, la distribución de competencias entre la

Administración educativa y la laboral y las directrices europeas son procesos vivos que están reorganizando los escenarios posibles de la formación para el empleo. La Formación Ocupacional no puede suplir carencias del sistema universitario ni de la educación de personas adultas. Todo ello no es eximente para realizar acciones sensatas y de la máxima calidad asumiendo todo el proceso complejo de remodelación de los servicios públicos/privados para el empleo, la formación y la inserción.

6.9.- Apoyo decidido a la actividad socio-económica y la micro-PYME del territorio para que emerjan nuevos yacimientos de empleo

Una de las contribuciones más efectivas al desarrollo de la economía local en un territorio es incentivar el espíritu de empresa aumentando las posibilidades de éxito de las iniciativas emprendedoras con el fin de generar un potencial suplementario y creciente de oportunidades de empleo en todos los sectores.

Para ello el organismo implicado debe impulsar junto a las otras instituciones y actores del desarrollo programas operativos para:

- Detectar proyectos existentes de creación de nuevas PYMES y facilitar su concreción.
- Detectar e incentivar los proyectos de modernización y diversificación dentro de las PYMES existentes colaborando en su realización.
- Suscitar la creación de empresas promoviendo técnicas de simulación y gestión empresarial.
- Contribuir a crear y consolidar cultura emprendedora y fomentar el sentido de la iniciativa entre el mundo educativo.
- Promover nuevos yacimientos de empleo.

6.10.- Desarrollar metodologías activas de acompañamiento y tutorización de los/as nuevos/as emprendedores/as.

El objetivo que se debería pretender es ofrecer a todas las nuevas empresas y organizaciones del tercer sector una orientación general del proyecto que favorezca la puesta en marcha de sus iniciativas, favoreciendo su autonomía y evitando el “asistencialismo empresarial” o la dependencia exclusiva de subvenciones de la misma institución.

Para ello se deberán potenciar programas de creación de nuevos proyectos y desarrollo de empresas y nuevos emprendedores/as en el territorio con el objetivo de:

- Seleccionar y evaluar nuevos proyectos de creación o diversificación de empresas mediante un primer test de viabilidad basado en el autodiagnóstico empresarial.

- Facilitar conjuntamente con los emprendedores una definición clara de objetivos y estrategias.

- Establecer una plan preciso de acciones a llevar a cabo.

- Ayudar a los/as emprendedores/as en su reflexión estratégica, a fin de que realicen la toma de decisiones adecuada.

- Orientación para elaborar su propio Plan de Empresa.

- Ofrecer formación empresarial adaptada a los niveles y características.

- Estimular incentivos en el tercer sector.

6.11.- Articular lo público y lo privado para una mejor gestión de la política de formación e inserción en el marco del desarrollo local.

Esta apreciación tiene como objetivo hacer visible un elemento oculto en muchos lugares: aparentemente no hay iniciativa privada ni asociativa implicada en la gestión o prestación de servicios. La presencia de la Administración pública y la funcionarización de todas las necesidades del desempleo y la creación de empresas es aplastante. Convendría introducir mecanismos de eficacia y eficiencia que a menudo vienen dados cuando hay cierto estímulo a la competencia y a la búsqueda de resultados.

"Conveniar", "concertar", "contratación de prestación de servicios" "gestión mixta público-privado" etc. son términos que deberían ser normales para crear cultura de la iniciativa y de la actividad. Sería también un buen mecanismos para ayudar a crear sector asociativo y privado competitivo reconociendo que existe mercado en el sector servicios a la empresa, el empleo y el desarrollo.

Externalizar determinados servicios puede suponer racionalizar gastos y priorizar atenciones clarificando las funciones de lo público y el espacio legítimo que le corresponde al sector privado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZNAR, G., CAILLÉ, A., LAVILLE, J.L., ROBIN, J. y SUE, R. (1997): *Vers une Économie Plurielle. Un travail, une activité, recome pour tous.* ,ed. Syros.
- CACHÓN, L. (1997): "La Formación y los nuevos yacimientos de empleo en España". *REIS,* nº 77-78, paginas 117-135
- CASTEL, R. (1995): *Les Métamarfhoses de la question sociale. Une chronique du salariat,* Fayard,
- EME B. y LAVILLE, J.L (1994): *Cohesión Sociale et emploi*, Desclée de Brouwer, Paris.
- EQUIPO PROMOCIONS (1996): *El Empleo de los Inempleables* , ed. Popular.
- GARCÍA-NIETO, J.N. et AL (1989): *La Sociedad del Desempleo*, CCJ.
- GORZ, A (1997): *Misères du présent, richesse du possible*, ed. Galilée.
- LAVILLE, J.L. (1994): *L'Économie solidaire: une perspective internationale,* Desclée de Brouwer, Paris.
- LAVILLE, J.L. (1995): "Los Servicios de proximidad: una elección de la sociedad", en Isabel Vidal (Coord) (1995): *Inserción social por el trabajo. Una visión internacional.* CIES, Barcelona.
- PASSET, R. (1996): *L'économique et le vivant,*.Económica, Paris.
- VIVERET, P. (1998): "En pas perdre sa vie à la gagner". *Transversals sciences/cultures* nº 50.
- ROBIN, J. (1994): *Quand le travail quitte la societé post-industrielle*, Grit, París.
- SACHS, I (1997): *L'Écodéveloppement. Strategies pour le XXI siècle,* ed. Syros.

Daniel Sotelsek
Universidad de Alcalá

EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA

Profesor Titular de Universidad del Departamento de Fundamentos del Análisis Económico e Historia Económica, Universidad de Alcalá y Director de varios master sobre Dirección y Gestión de Servicios Sociales y Gestión Universitaria.

Su investigación aborda, entre otras, cuestiones relacionadas con la valoración económica del impacto ambiental, la evaluación de proyectos de cooperación o la economía del desarrollo. Sobre estas materias ha sido investigador principal o ha dirigido diversos proyectos de investigación y publicado artículos en revistas españolas y extranjeras. A destacar los proyectos de investigación : *Valoración económica del impacto ambiental del Aeropuerto de Madrid-Barajas*. AENA. 1996-2002.; *Comercio internacional, desarrollo y medio ambiente*. CICYT. 1998; Entre sus publicaciones más recientes destacan: (2006), La economía del desarrollo: una perspectiva histórica, *Economías*; (2006) Degradación ambiental, endeudamiento externo y comercio internacional, *revista de ICE o* (2006) From Environmental Impacts To Natural Capital Ecological Economics.

RESUMEN

Cuando se analiza la realidad social de América Latina en los últimos 50 años las cifras nos indican que a partir de los últimos datos hay un repunte muy significativo sobre los índices de pobreza y exclusión social de la región. Una vez

superados los paradigmas de la economía del desarrollo y de la corriente neoclásica, y teniendo en cuenta los nuevos planteamientos de fortalecimiento institucional y políticas públicas de tercera generación, es posible pensar en una mejora sostenida en el bienestar social de los países. Sin embargo, estos resultados también dan cuenta de que los temas vinculados a la distribución del ingreso y la calidad del crecimiento siguen siendo una asignatura pendiente que puede condicionar éstos éxitos parciales. Si nos adentramos en los determinantes de la pobreza aparece una evidencia empírica que pone en dudas la efectividad tanto del gasto social como de las remesas de inmigrantes, los cuales deben cambiar su orientación para lograr un efecto más eficiente y de esa forma complementarse con el crecimiento económico. Fiarse, exclusivamente, del crecimiento para cumplir las metas del milenio y revertir la situación crónica de pobreza, desigualdad y exclusión de la región es una estrategia débil de superación. Haber superado indicadores de los años 90, incluso de los años 70, puede indicar un futuro esperanzador pero también puede indicar que se ha perdido mucho tiempo.

PALABRAS CLAVE
Pobreza, Desigualdad del Ingreso, Exclusión Social

ABSTRACT
When analyzing Latin America social reality in the last 50 years, figures indicate a significant upturn in poverty index and social exclusion of the region for the last few years.

Once the paradigms of economic development and the neoclassic trend are overcome and taking into account the new approaches of institutional strengthening and public policy, it is possible to think in a sustainable improvement of the social welfare. However, these results also show that issues related to income distribution and quality of growth, are still unresolved matters that can influence these partial successes. Looking at the determinants of poverty we see that empirical evidence calls into question the effectiveness of social expenditure as well as immigrant remittances which ought to change in order to achieve a more efficient effect and be able to complement economic growth.

To be guided just by growth to fulfil the goals of the millennium and reverts the chronic situation of poverty, inequality and region's exclusion is a weak strategy. The fact that indicators of the 90s, and even those of the 70s, have been overcome shows an encouraging future but also that a lot of time has been wasted.

KEYWORDS
Poverty, Income Inequality, Social Exclusion

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN

2. LOS PARADIGMAS TEÓRICOS Y SUS EFECTOS SOBRE EL BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA

3. POBREZA, DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

4. LA REALIDAD SOCIAL DE AMÉRICA LATINA

5. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace décadas la importancia de América Latina en el mundo disminuye, no es un gran centro económico, su peso en el comercio mundial ha ido en descenso: el volumen de las exportaciones de América Latina pasaron de ser el 5% del total mundial en 1970 al 3,5% en 2005. Tampoco hoy se percibe a la región como una amenaza para la seguridad mundial, ni una bomba demográfica, incluso sus tragedias quedan empequeñecidas al lado de África. Esta falta de interés en la región puede tener consecuencias importantes y postergar un avance significativo en el nivel de vida de la población. Es necesario que la región reaccione buscando fórmulas alternativas a las aplicadas durante buena parte del Siglo XX (Naim, M, 2007).

El artículo se divide en dos partes diferenciadas: la primera presenta dos secciones que analizan de forma crítica los paradigmas aplicados a la región en los últimos años y se reflexiona sobre la falta de resultados en materia social. También se aborda una discusión sobre la forma de encarar los problemas de pobreza y desigualdad teniendo en cuenta los factores relacionados con el crecimiento y la aplicación de políticas públicas. La segunda parte presenta la realidad de los problemas de pobreza y desigualdad de la región con base a la información suministrada por los informes de Panorama Social que publica periódicamente la CEPAL. Por último, la conclusión trata de abordar una serie de recomendaciones teniendo en cuenta la discusión teórica y la evidencia empírica sobre la realidad de pobreza, exclusión y desigualdad que mantiene la región.

2. LOS PARADIGMAS TEÓRICOS Y SUS EFECTOS SOBRE EL BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA

Entrado el siglo XXI, tanto en el ámbito académico como institucional, se reclama una reflexión sobre el modelo de desarrollo de América Latina, entre otras cosas, para entender los niveles de pobreza, exclusión social y desigualdad que mantiene la región.

Una revisión de estas características debe partir considerando que el análisis económico sólo desde fechas muy recientes se ha preocupado de lo que hoy llamamos economías subdesarrolladas. Fue a partir de la II Guerra Mundial cuando aparecen, de forma más o menos estructuradas, una serie de teorías que intentan describir la realidad del subdesarrollo como algo diferenciado de lo que sucedía en las economías desarrolladas.

Es la denominada "etapa formativa" en la que aparecerán las distintas teorías magnas del subdesarrollo. Este cuerpo teórico, articulado en cuatro grandes líneas, y desgajado de la economía neoclásica, entra en crisis a comienzos de los años setenta del siglo pasado. Como resultado de la misma, será la economía neoclásica la que tomará el relevo, desarrollando una serie de modelos y propuestas que, una vez adoptados por las principales instituciones económicas internacionales (FMI, Banco Mundial), desembocarán en el Consenso de Washington. De nuevo, sin embargo, los resultados no parecen avalar este marcado cambio de rumbo y, ante esta constatación, desde la última década del siglo XX el énfasis comienza a ponerse en la importancia de las variables sociales, políticas e institucionales que caracterizan el contexto en el que se han de enmarcar las distintas estrategias de desarrollo. (Azqueta y Sotelsek, 2007; Iglesias, 2006).

2.1. La economía del desarrollo

En primer lugar, se puede mencionar la Economía del Desarrollo que de forma muy simplificada se identifica con la propuesta del dualismo económico (Lewis: sector tradicional y sector moderno) cuyos rasgos fundamentales incluían la acumulación de capital como elemento clave del proceso de desarrollo, la industrialización como factor fundamental para superar el atraso de los sectores agrícolas y la planificación como instrumento para superar el funcionamiento de los mercados.

Alrededor de este eje central se pueden articular la casi totalidad de las variantes y teorías que aparecieron en aquellos años fundacionales, enriqueciendo el nuevo paradigma: las *trampas* y los *círculos viciosos de la pobreza* (Nurske, Rosestein-Rodan), *el crecimiento equilibrado* (Rosenstein-Rodan), *el esfuerzo críti-*

co mínimo o el big push (Leibenstein), *el crecimiento desequilibrado* y *los sectores pautadores* (Hirschman), *los polos de desarrollo* (Perroux), *la selección de técnicas* (Dobb, Sen), etc. (Meier, 1970).

Una segunda línea de trabajo está integrada por los modelos de acumulación acelerada que tuvieron su máxima expresión en la experiencia de los planes de crecimiento aplicados en la URSS y la India. Diferencias aparte, tenían una similitud con los modelos anteriores: la solución al desarrollo era un proceso de crecimiento basado en la industrialización, soportado por la agricultura y posponiendo las mejoras en la distribución de la renta.

En tercer lugar, la teoría elaborada por la CEPAL explicaba que el desarrollo económico de la región estaba marcado por una relación Centro-Periferia donde la incapacidad de la Periferia para apropiarse del fruto del progreso técnico generaba un desarrollo desigual y concentrador que postergaba la posibilidad de una mejora en el bienestar. La solución de política económica fue diseñar una *estrategia de sustitución de importaciones*. (Rodríguez, 1980; Gurrieri, 1982). Conceptualmente se trataba de evitar el proceso de deterioro de los términos de intercambio ya que ésta era la vía a través de la cual se transmitía parte del bienestar de la Periferia a los Centros. Durante algunos años, muchos países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, México, etc.) creyeron que esta estrategia de desarrollo posibilitaría el despegue económico. Nuevamente las ideas de la CEPAL confirmaban el papel de la agricultura, la industria y la planificación.

Por último, las teorías de la dependencia cambiaban el foco del análisis pasando de describir los problemas del subdesarrollo y a enunciar estrategias de política que caracterizaban de manera cuidadosa las causas del subdesarrollo. Había dos líneas diferenciadas: por una parte, las ideas de intercambio desigual que consideraban el proceso de extracción a través de la inversión extranjera y la ayuda internacional (Emmanuel, Samir Amin) y, por otra, una visión más cercana al pensamiento marxista que consideraba que la relación de dependencia entre el Centro y la Periferia se traducen en que el primero exporta su modelo de desarrollo a la periferia.

Esta breve reflexión pone de manifiesto que los países subdesarrollados no carecían de teorías ni propuestas de política sino que lo que realmente faltaba eran resultados

2.2. El paradigma neoclásico

En los años 70 las condiciones de vida de la población daba la sensación de no mejorar, aparecían problemas de paro desconocidos hasta entonces, y al fenó-

meno de la pobreza se unía ahora la exclusión social. La aparición de toda una línea de pensamiento (y de política) que centraba el énfasis en la satisfacción de las *necesidades básicas* y en el *crecimiento con equidad*, ponía de relieve que los problemas básicos de la pobreza y la mejora en las condiciones de vida estaban lejos de solucionarse.

Sería en esos mismos años cuando aparecen una serie creciente de publicaciones que, desde una perspectiva abiertamente neoclásica, abordan la problemática económica del subdesarrollo de forma integral. Poco a poco, los autores neoclásicos van desmontando los distintos elementos de las teorías heterodoxas del subdesarrollo, reivindicando el papel del mercado y los precios en la asignación de recursos; el de la empresa privada como motor del crecimiento; la plena vigencia de las ventajas comparativas en el comercio internacional; la teoría monetaria de la inflación con su correspondiente énfasis en el equilibrio presupuestario desembocará (con el apoyo de las principales instituciones internacionales: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial), en el llamado *Consenso de Washington*.

No obstante, analizando en perspectiva, estas ideas tampoco parecen haber ofrecido los resultados esperados por sus promotores. De resultas de ello, el Consenso de Washington ya no aparece como una fórmula mágica capaz de devolver a las economías al buen camino, y su apoyo ha dejado de ser unánime.

Tratando de superar esta aparente orfandad teórica, en la que ni la Economía del Desarrollo ni la ortodoxia neoclásica parecen haber acertado en su caracterización, mucho menos en la superación del problema, una parte importante de los esfuerzos más recientes en este campo se han encaminado en una dirección que, abandonando en cierto sentido un énfasis excesivo en el análisis de lo acertado o equivocado de las distintas *políticas económicas*, o *estrategias económicas* de desarrollo, como causas últimas del éxito o el fracaso, vuelve a reivindicar la importancia de las variables políticas y sociales.

2.3. La propuesta institucional

Una síntesis de los principales indicadores de bienestar tal cual se muestra en la Tabla 1 confirmaba que América Latina no había podido superar ni con la teoría del subdesarrollo ni con la propuesta neoclásica los niveles de bienestar de 1960. (Banco Mundial, 2001; Casilda y Sotelsek, 2002).

Tabla 1: Indicadores de bienestar

Indicadores de Bienestar	Años / Periodos												
A. Inequidad del ingreso en América Latina y el resto del mundo	**1900**	**1950**	**1960**	**1965**	**1970**	**1975**	**1980**	**1985**	**1990**	**1995**	**2000**		
OCDE			0,4	0,37	0,38	0,37	0,36	0,36	0,36	0,37			
América Latina			***0,52***	***0,5***	***0,54***	***0,54***	***0,52***	***0,55***	***0,55***	***0,56***			
Sub-Sahara Africa			0,52	0,51	0,56	0,44	0,42	0,46	0,53	0,45			
B. Coefciente de Gini promedio por región y época	**1900**	**1950**	**1960**	**1965**	**1970**	**1975**	**1980**	**1985**	**1990**	**1995**	**2000**		
OCDE			35		34,8		33,2		33,7				
América Latina			***55,2***		***49,1***		***49,7***		***49,3***				
Sub-Sahara Africa			49,9		48,2		43,5		46,9				
C. Tasa de crecimiento del PNB per cápita					**1960-70**		**1970-80**		**1980-90**		**1990-00**	**1960-00**	**1970-00**
USA					2,87		2,66		2,16		2,3	2,5	2,37
América Latina					***2,05***		***1,56***		***-0,74***		***0,98***	***0,96***	***0,6***
Mundo					2,53		1,99		0,98		1,32	1,7	1,43
D. PNB per cápita como ratio del PNB per cápita de USA	**1900**	**1950**	**1960**	**1965**	**1970**	**1975**	**1980**	**1985**	**1990**	**1995**	**2000**		
América Latina	***0,32***	***0,31***	***0,35***		***0,33***		***0,32***		***0,22***		***0,22***		
E. Evolución de la pobreza	**1900**	**1950**	**1960**	**1965**	**1970**	**1975**	**1980**	**1986**	**1990**	**1995**	**2000**		
América Latina			***51***		***40***		***33***	***43***	***46***				

Fuentes: Apartado A: Checchi, (2000) citada en Justino, Litchfield and Whitehead (2003), pp. 8; Apartado B: Deininger and Squire, (1996), citados en Morley (2001), pp. 17; Apartado C: Heston, Summers and Atten (2002), citados en De Gregorio (2006) pp. 29; Apartado D Madisson (2001) citado en De Gregorio (2006) pp. 30; y Apartado E: CEPAL (2006).

Como se observa en la tabla de referencia durante casi todo el período donde se aplicaron estos modelos la situación no mostraba un avance significativo. Desde el punto de vista del crecimiento del producto per cápita, la región había crecido la mitad que la media mundial y la tercera parte que los Estados Unidos. Cifras que empeoraban sensiblemente si se considera el período 70-00. En este año (2000) la proporción de ingreso en América Latina comparada con Estados Unidos era de 22%, lo que significa que en los últimos 100 años la potencialidad de la región se reducía en un 50% (32%-22%). El otro indicador de bienestar era la distribución del ingreso y se pueden comprobar rápidamente tres situaciones: a) América Latina en todo el período analizado tiene los peores indicadores de desigualdad en todo el planeta incluyendo regiones subdesarrolladas como África sub-sahariana; b) los niveles de desigualdad se mantenían en niveles cercanos al 52% y la cifra de desigualdad era superior en 1995 que en 1960, mientras que en otras regiones como los países de la OCDE la cifra era un 10% menor; c) las tasas de crecimiento muestran cierta volatilidad mientras que la distribución de la renta parece tener una evolución constante a través del tiempo.

Por último, los indicadores de pobreza muestran unos resultados algo distintos ya que los niveles de pobreza partían de una cifra cercana al 51% en 1960 a niveles del 33% en 1980. Si bien no resulta sencillo obtener indicadores de pobreza contrastables para la región en esos años (menos aún indicadores de exclusión), todo indica que los porcentajes de pobreza parecen haber mejorado. Un matiz a esta afirmación es que, en números absolutos, la cantidad de pobres

en la región era una cifra sorprendente aunque en 1990 el porcentaje volvía a recuperar niveles de 1960.

En estos años quedaba claro que se había manifestado un crecimiento progresivo de la desigualdad. Sin embargo, no despertaba demasiada preocupación en los países de América Latina. Al fin y al cabo muchas teorías confirmaban que en las primeras etapas los niveles de equidad en la distribución de la renta no mejoraban. La curva de Kuznets parecía mostrar lo mismo a través de los datos (Kuznets, 1955). Este panorama sobre la desigualdad como un paso necesario en el desarrollo sería cuestionado por algunos autores enfatizando los aspectos negativos de la desigualdad sobre el crecimiento (Alesina y Perotti, 1994).

Desde una perspectiva estrictamente económica, las razones por la cual la desigualdad afecta negativamente al crecimiento tienen que ver con: la falta de incentivos a la producción nacional y el aumento de las importaciones de consumo, los problemas vinculados al capital humano y el emprendimiento empresarial y la consecuencia en la inversión privada debido a sistemas fiscales con un elevado gasto público.

En segundo lugar, la desigualdad genera inestabilidad social. Si bien resulta bastante difícil de medir desde el punto de vista cuantitativo, existen procedimientos que permiten alguna aproximación a través de indicadores sintéticos que incluyen variables como: huelgas, manifestaciones, cambios de gobierno etc. La evidencia empírica parece mostrar, en efecto, que la desigualdad es una de las principales causas de la violencia y la criminalidad.

Otra variable institucional muy relevante es la relación entre corrupción y desempeño económico ya que reduce el ingreso público, desalienta la inversión pública y privada y sobre todo modifica la composición del gasto público a favor de las partidas que ofrecen mejores y más fáciles oportunidades de negocio.

Por último, tenemos el concepto de capital social (quizás la variable más significativa de toda la lista de variables sociales e institucionales) que, gracias al trabajo pionero de Putnam, demuestra la efectividad sobre el desarrollo de un país. Las formas que adopta el capital social son la de: unión (familia), la de vinculación (club deportivo) y las de aproximación (profesor-alumno). El Banco Mundial ha desarrollado un ejercicio ciertamente encomiable para tratar de estimar, teniendo en

cuenta el capital social, la riqueza de los distintos países del mundo (World Bank, 2005).[1]

En definitiva, en estos años se ponía de manifiesto una preocupación sobre las consecuencias del desarrollo en los niveles de vida de América Latina tanto por una situación coyuntural muy desfavorable en algunos indicadores como por una perspectiva de largo plazo poco alentadora.

3. POBREZA, DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

3.1. Un nuevo paradigma de desarrollo

El balance de estas décadas ponen de manifiesto el escaso desempeño económico y progreso social que se ha producido en la región y pone en duda la efectividad de la política económica y social puesta en práctica por los dos paradigmas que han imperado en América Latina desde hace 50 años.

La estrategia de la CEPAL fomentó la expansión del sistema educativo en diversos niveles, políticas de vivienda para satisfacer la creciente demanda de un población urbana, sistemas nacionales de salud y de seguridad social, políticas de salarios mínimos, indemnizaciones por despido, etc. También se utilizaron políticas de reforma agraria para corregir la concentración de la propiedad. El respaldo venía de sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y trabajadores rurales. Las críticas al modelo se hicieron extensivas a lo social: a) el gasto no necesariamente llegaba a los más necesitados en las áreas urbanas y rurales; b) los subsidios a la alimentación generaban un elevado gasto fiscal (financiamiento del gasto social); c) las universidades públicas gratuitas generaban una distribución regresiva del ingreso favoreciendo a las clases más pudientes; d) los sistemas de seguridad social se traducían en jubilaciones bajas y focos de demagogia.

El paradigma neoclásico también ha fracasado y en lo social se le acusaba de: a) la reducción de la pobreza solo se contemplaba a través del crecimiento y no había mucho interés en la distribución del ingreso; b) las políticas sociales iban a paliar los problemas de los segmentos más vulnerables a través de políticas de

[1] El B.M. calcula la riqueza total acumulada de un país cualquiera, y se estima la contribución de los distintos tipos de capital a la misma: capital construido, capital humano, capital natural y "capital intangible". Éste último queda identificado como el "residuo" resultante de sustraer el valor de las distintas formas de capital previamente identificadas, del total de la riqueza estimada. Acto seguido, los analistas del Banco Mundial se adentran en el terreno de tratar de averiguar los componentes de este capital intangible, y la importancia de cada uno de ellos.

focalización y programas destinados a grupos afectados por los ajustes macroeconómicos; c) tanto el ahorro como la inversión se dejaron al libre juego del mercado anulando la política de subsidios existentes; d) los servicios de educación, salud y pensiones se dejaron en manos del sector privado; e) en el mercado de trabajo se insistía en la flexibilización como modelo de incentivos para que mejoren los ingresos de los grupos más desfavorecidos. Todo esto medido en pobreza y desigualdad no ha tenido el éxito que se esperaba.

En la actualidad han surgido nuevos enfoques que plantean el desarrollo económico y el progreso social en términos de derechos humanos, sociales y económicos. Para ello se utiliza el enfoque del desarrollo basado en los derechos que implica propiciar un entorno que favorezca la creación de riqueza junto a un esquema social y político que permite el disfrute de un nivel adecuado a toda la población.

El nuevo enfoque basado en los derechos tiene su base en autores como Rawls, Nozick y Sen. El primero establece la idea de un contrato social que no debe verse afectado por la situación inicial a la hora de diseñar normas , reglas e instituciones y, a continuación, propone que las instituciones beneficien a los más desfavorecidos para lograr la justicia y la equidad. Por último, y muy significativo, está la preferencia de los derechos políticos como la libertad por encima de los derechos económicos y sociales. (Solimano, 1998).

Nozick va más allá al afirmar que los derechos de propiedad están por encima de los derechos económicos, pero entiende la libertad como parte de esos derechos y no hace ninguna propuesta sobre los aspectos de redistribución de la renta alegando que un esquema libertario es el mejor de los sistemas.

Hace poco tiempo Sen afirmaba que la prioridad de la libertad no implica que las necesidades económicas de los individuos deban relegarse a un segundo plano y propone una nueva idea de desarrollo basada en los derechos y las obligaciones de los individuos. Aborda la pobreza desde un enfoque de las necesidades y de las capacidades: es posible ver la pobreza como algo más que la carencia de ingresos para cubrir sus necesidades y, en este sentido, Sen propone que la preocupación inicial del análisis de pobreza es la capacidad para funcionar más que los funcionamientos conseguidos .

Según destaca Room, existe una línea de investigación anglosajona que ve la pobreza como un problema de ingresos bajos y carencia de recursos y trata sobre la medición de la pobreza y la desigualdad. Es esta línea la que ha prevalecido a la hora del análisis y los informes institucionales ya que los niveles de información necesarios para medir la evolución del bienestar son mucho más reduci-

dos y sintéticos que las propuestas de Sen. Junto a estas propuestas, la teoría económica trataba de relacionar estos indicadores con funciones de bienestar social que permitieran entender las preferencias sociales y el bienestar de la sociedad (Atkinson, 1983; Sen, 1973).

Por otra parte, la tradición francesa de análisis sociológico ha creado el término de exclusión social como la imposibilidad de participar plenamente en la sociedad. Se puede analizar como la denegación de algunos derechos sociales, o sea, procesos de desventaja en términos de educación, formación de empleo, vivienda, recursos financieros etc., elementos que si tendrían una repercusión significativa hasta tal punto que las metas del milenio se traducían en reducciones importantes, no ya de los niveles de pobreza, sino de los llamados nichos de exclusión social.

Vista de esta forma, el punto de partida de la exclusión es la combinación de tres pilares de la inserción: "vivienda (capital físico), familia (capital social) y trabajo (capital humano)" y esto se traduce en una tipología que se resume en integración, marginación y vulnerabilidad.

Cuando se habla de derechos es necesario pensar en los recursos que se necesitan para ejercer esos derechos, y la existencia de fines alternativos implica muchas veces tener que elegir. El tema de cómo se financia la atención de esos derechos implica muchas veces que se resienta la creación de riqueza, por ejemplo, a través de los incentivos que generan una presión fiscal elevada sobre la inversión.

Si bien la teoría libertaria da prioridad a la creación de riqueza, siempre y cuando exista un clima de estabilidad o *cohesión social*[2] que lo permita, la teoría política liberal trata de encontrar un equilibrio entre el ejercicio de los derechos y la propiedad privada, lo que se ha traducido en el enfoque del Estado de Bienestar de los países europeos o el estado desarrollista que financia los *gastos sociales* con los impuestos gravados luego de la generación de riqueza. En este sentido, es posible identificar algunas líneas en las que se pueden ampliar las políticas sociales: a) definir un nivel mínimo de bienestar a través de un ingreso per cápita que potencie una combinación de transferencias, programas de empleo de emergencia y salario mínimo; b) incorporar a la clase media como beneficiaria de una política social más amplia; c) hacer hincapié en el potencial de los pobres y de la clase

[2] Se puede entender la cohesión social como el efecto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social y el sentido de pertenencia a la sociedad. En definitiva, la cohesión social es una dialéctica de inclusión exclusión de grupos frente a las percepciones que los ciudadanos tienen de ello. Definida de esta forma la cohesión social es un medio y un fin en si mismo. (Ottone, 2007)

media para acumular activos; d) crear mecanismos de participación social y rendición de cuentas.

Respecto al gasto social, una de las cuestiones a tener en cuenta es que la focalización puede ser ineficiente y para hacerlo bien debe haber una cantidad importante de información ya que identificar *a los muy pobres* no es una tarea fácil. Por lo tanto hay que considerar que si bien, en muchas ocasiones, los sistemas universales son regresivos pueden resultar mucho más eficientes.

Otra cuestión de la focalización tiene que ver con los efectos conflictivos que genera puesto que, en la mayoría de los casos, el que recibe no paga nada y a esto, lógicamente, hay que sumar los costes que implica la transmisión de activos. Por ello optar por las políticas distributivas que generan menos conflicto que el pase directo, como la reforma agraria, puede ser más eficiente desde el punto de vista del bienestar.

3.2. Las políticas económicas y su influencia en los niveles de bienestar social

Dejando estas ideas un poco de lado y considerando la medida más usual de ingreso per cápita, el nivel de pobreza a nivel mundial ha descendido de manera notable. Tomando como base 200 U$S de 1970, la incidencia de la pobreza disminuyó de un 50% en 1950 a un 13% en 1995 y una reducción en términos absolutos de cerca del 40%. Si se excluye China la situación no es tan pronunciada. Ahora bien, si se toma un umbral más elevado de 1000 U$S y excluimos China, el nivel de pobreza desde 1950 hasta 1995 aumentó de manera pronunciada (Berry, 2003).

La formación del capital físico y la acumulación de capital humano son las fuentes de crecimiento aceptadas por todos, lo único que se discute es su importancia relativa. Y las políticas más adecuadas son la política fiscal y comercial. Los efectos re- distributivos de los tres procesos es mucho más complejo e incierto de lo que parece.

Las políticas macroeconómicas tienen un efecto muy incierto sobre la pobreza y la equidad. Algunas, como las políticas de estabilización de precios o mejoras en las cuentas externas, parecen mostrar ciertos aspectos positivos sobre las variables sociales. En el caso de las políticas de reactivación parece poco probable que afecten a la educación, la salud y el empleo ya que éstas variables no acompañan el movimiento del ciclo especialmente cuando se sale de la recesión y

se llega a una posición más favorable. En cuanto a las políticas de ahorro-inversión, la situación es algo más clara ya que un mayor ahorro favorece el crecimiento y por lo tanto para lograr el ahorro en regiones pobres es posible que la equidad no sea el objetivo a perseguir. Pero aún así todo depende de quién concentre el ingreso y el ahorro ya que si son empresarios responsables se puede llegar a la conclusión de que el ahorro acumulado que genera crecimiento puede lograr una pauta de distribución del consumo mejor que la que existe en la distribución del ingreso .

La trilogía planteada es posiblemente una de las cuestiones donde encontramos mayores problemas desde el punto de vista de los efectos y las causalidades tanto en el ámbito de la economía como de la sociología y la política. Para la mayor parte de los autores (la evidencia empírica parece demostrarlo) uno de los factores esenciales que afectan el nivel de pobreza de una región es el crecimiento económico. Sin embargo, la pobreza de la que hablamos es la pobreza absoluta ya que la relativa sería harina de otro costal y, en segundo lugar, cuando hablamos de crecimiento hay que hacer al menos dos matices: el primero, es que debe medirse en término per cápita lo cual incluye una serie de variables demográficas a tener en cuenta (no sólo importa el crecimiento de la población, también es esencial analizar la estructura de la población por edades por género etc...) y el segundo, es que no sólo interesa la tasa de crecimiento sino también la calidad del crecimiento, esto es, el análisis de las fuentes y la volatilidad.

En el caso de las fuentes, si bien cada día se avanza un poco más, lo cierto es que el residual de Solow parece surgir de sus propias cenizas: un ejemplo es la reivindicación del capital social como fuente del crecimiento. En cuanto a la volatilidad, parece demostrado que influye sobre los efectos del crecimiento en el bienestar social ya que muchas de las políticas tienen que ver con las variaciones cíclicas de la tasa de crecimiento.

Otra línea de causalidad considera que los niveles de pobreza absoluta también están relacionados con la equidad en la sociedad, aunque la distribución de la renta incorpora otro efecto sobre la llamada *pobreza relativa*. Sólo para complicar un poco más debemos distinguir la distribución primaria del ingreso (la que resulta del funcionamiento de la economía) de la distribución secundaria (la que resulta de aplicar transferencias e impuestos) Pero a todo esto la discusión, por cierto bastante antigua, sobre la vinculación entre crecimiento y desigualdad aún no esta zanjada del todo en la evidencia empírica: desde la postura de Kuznets sobre una curva *U invertida* que mostraba ciertas deficiencias en la equidad del ingreso en las primeras etapas (aunque esto no condicionaba que el efecto sobre

los más pobres fuese negativo) hasta la postura de *cascada* que consideraban que, si bien el crecimiento no está destinado a favorecer a los más pobres, estos se terminarían aprovechándo de ello[3].

Por último, la trilogía se completa con el concepto de exclusión o indigencia para indicar que el problema de la pobreza tiene que ver de alguna forma con la intensidad de la misma. Es en este punto donde juegan un papel relevante las políticas sociales que se debaten entre la universalidad y la focalización de sus objetivos. Pero una causalidad nueva aparece cuando analizamos los efectos de esas políticas no sólo sobre la exclusión social sino también sobre el crecimiento económico y así el diagrama de efectos resulta casi ininteligible. También esas políticas influyen en la distribución de la renta puesto que mejorar la educación, la salud, la vivienda y el empleo no es una cuestión objetiva. Los beneficios que se obtienen de su aplicación distan mucho de una lectura única cuando se analizan en términos de los distintos quintiles en los que se divide la población.

Cuando se analizan los problemas de pobreza y desigualdad un tema relevante es observar cuáles son los efectos del comportamiento macro, de las reformas estructurales y de la globalización sobre los indicadores sociales

3.3. Crecimiento, globalización y relaciones sociales

A partir de los trabajos pioneros de Morley, diversos estudios han mostrado que el crecimiento ayuda a disminuir la pobreza mientras que otros muestran que los procesos de liberalización económica y la globalización han tendido a deteriorar la distribución del ingreso (Berry, 1977). El círculo se cierra considerando que la liberalización y la globalización (tal como lo demuestra muchos estudios) inciden en una mejora del crecimiento. De ser así, la pobreza y la distribución del ingreso no serían problemas que van de la mano sino en muchos casos enfrentados.

Por una parte, tenemos que el empleo crece menos que la población económicamente activa y, en especial, que los nuevos puestos de trabajo se han concentrado en el sector informal y que la desigualdad en las remuneraciones ha sido una característica de los procesos de reestructuración productiva en la región. Rodrik (1997) da una explicación a este fenómeno: la globalización permite mayor movilidad a los trabajadores más cualificados lo cual implica re-localizar la producción y, por lo tanto, la demanda laboral se hace más elástica disminuyendo el poder de negociación y aumentando la inestabilidad de los ingresos. Otros autores (Berry, 2003) ensayan una explicación distinta: las economías de escala y el

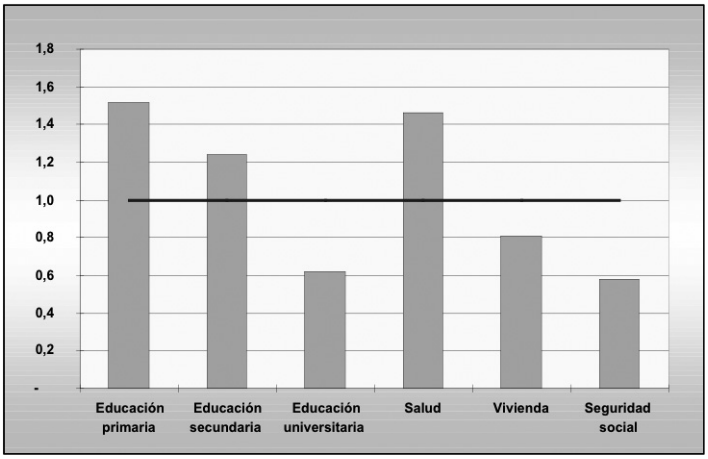
[3] En general la evolución del último medio siglo parece confirmar la teoría de la cascada más que la hipótesis de Kuznets (Berry, 2003)

financiamiento internacional hacen que, cada vez más, las grandes empresas tengan una mayor participación en la producción de los distintos sectores y, por lo tanto, utilizan de forma más intensiva mano de obra cualificada. Así, un crecimiento relativo de los países pobres en las actividades asociadas al comercio internacional pueden traducirse en una mayor desigualdad.

Si el crecimiento disminuye la pobreza pero la liberalización y las reformas económicas que han permitido una estabilidad en la región y han ayudado al crecimiento generan desigualdad, es necesario introducir un elemento que pueda catalizar el efecto de la liberalización y mejorar la distribución del ingreso: en efecto Rodrik señala, no sólo en el caso de los países desarrollados sino en una muestra de 115 países, que la apertura comercial ha ido acompañada de un mayor gasto público social para atenuar la tensiones distributivas.

En el caso de los gastos en educación una mayor asignación de recursos en educación que permita mejorar la distribución del capital humano puede incidir sobre la distribución del ingreso en una cuantía superior a la que normalmente se estima en el corto plazo. Sin embargo, hay algunos matices que son muy relevantes: a) el esfuerzo en educación tiende a tener rentabilidades decrecientes de la inversión lo cual puede sobrestimar sus efectos distributivos; b) en términos absolutos los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social, aún cuando la proporción de subsidios para los sectores de menores ingresos son mayores. En el Gráfico 1 se visualiza que la focalización hacia los pobres muestra que el gasto social en salud y educación primaria (en menor medida la educación secundaria) es elevado, no así los gastos en seguridad social y en educación superior, mientras que los gastos en vivienda se encuentran en una situación intermedia; c) en cuanto al financiamiento se considera que los impuestos directos son mejores que los indirectos desde el punto de vista de la equidad, pero en términos de eficiencia la cuestión es muy discutible y si la alternativa es financiar las políticas sociales con el impuesto inflacionista el resultado neto sobre la distribución seguramente será negativo dependiendo del nivel de la tasa de inflación y su influencia sobre la distorsión de los precios relativos; d) los niveles de gasto social en la región muestran que en los años 80 la situación ha sido muy desfavorable para luego retomar la senda de crecimiento en los años 90. Nuevamente es importante observar tanto la focalización del gasto como su forma de financiamiento (Ocampo,1998).

Gráfico 1. América Latina (10 países): Focalización del gasto social en los pobres.



Fuente: Ocampo (1998), pp. 11

Junto a las llamadas reformas de primera generación surgen las de segunda generación, que consisten en mejorar la eficiencia de los mercados e introducir criterios de racionalidad económica y de información transparente en la provisión de algunos servicios como es el caso de los servicios sociales, incluyendo la participación de agentes privados y cambios en la modalidad de ayuda estatal (pasar de subsidios de la oferta a la demanda). Estos mecanismos, si bien resuelven el problema de eficiencia en la provisión no generan, en muchos casos, una atención a los sectores más pobres de la población generando casos de *selección adversa*. En este sentido, promover sistemas solidarios es una necesidad para lograr efectos reales en la distribución. Ejemplos de este tipo se encuentran en los mecanismos de *subsidios a la oferta con criterios de demanda* contratando servicios con agentes seleccionados para atender a un grupo específico de la población a través de sistemas de concurso o promoción de organizaciones comunitarias (el caso de la educación en Chile).

Cuando se analiza la distribución de la renta, la misma tiene que ver con el resultado de la oferta y la demanda, o sea, la distribución depende de la propiedad de los recursos productivos, mientras que la redistribución de la renta consiste en hacer más barata la obtención de rentas a partir de determinados recursos productivos y esto se logra a través de políticas fiscales que permiten la transferencia de activos de un sector de la población a otro pero esto no siempre es eficiente desde el punto de vista económico. Por ello la redistribución viene justificada en valores sociales más generales.

4. LA REALIDAD SOCIAL DE AMÉRICA LATINA

En este apartado se presenta un análisis y algunas cifras que permiten calibrar la verdadera situación por la que atraviesa la región en términos de pobreza y exclusión. En este sentido, se tendrán en cuenta junto a las cifras de pobreza y desigualdad tres elementos adicionales que permiten conocer las perspectivas de la región en esta materia: el empleo, el gasto social y las remesas de los emigrantes.

4.1. Pobreza absoluta, indigencia y desigualdad en América Latina

Teniendo en cuenta la primera parte de este artículo se puede afirmar que la pobreza en América Latina no es un problema coyuntural, sino que dada la dimensión temporal y las bases sociológicas sobre las que se asienta, es un problema estructural. En 1990 el nivel de pobreza en la región alcanzaba un nivel muy elevado y era el más alto desde el año 1975 (muy cercano a los niveles de 1960): el 48,3% de la población se encontraba en niveles de pobreza absoluta y el 22,5% en la indigencia. Entre 1990-2003 se registraría una mejora en estos indicadores (una reducción del 4% y del 2% respectivamente) lo que marcaba una tendencia que continúa hasta la actualidad, lo cual indicaba que el nuevo enfoque basado en valores sociales e institucionales mostraban mejores resultados.

El proceso de superación de la pobreza en los años 90 se interrumpió en 1997 por las respectivas crisis regionales e internacionales. Entre 1999 y 2002 la tasa de pobreza disminuyó 0,4% (del 43,8 a 43,4%) y el crecimiento de la región fue en ese mismo período 0,4%. Esto muestra que junto al crecimiento hay mucha volatilidad en el proceso (en algunos países en el período 97-02 el crecimiento del PIB per cápita fue negativo), además de constatar que no hay un proceso sostenido de crecimiento en la región desde 1975.

A pesar de la mejoría en los indicadores la tasa de incidencia sigue siendo mayor en las zonas rurales (55%) que en las urbanas (39%) aunque en términos absolutos los pobres urbanos son más del doble que los rurales.

En el primer apartado queda claro que para analizar la pobreza hay que mirar en primera instancia a los indicadores de crecimiento y de distribución del ingreso. Un alto crecimiento genera empleo e ingresos que permiten mejorar los niveles de renta en la población y disminuir la cantidad de población que se encuentra debajo de la línea de pobreza. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL (2002), si el PIB promedio en la región creciera a una tasa media de 2,6% durante 2000-2015 la tasa de indigencia en 2015 sería la mitad que en 1990. Por otra parte, la distribución del ingreso tiene un efecto directo en la generación de rentas: según las

mismas estimaciones una reducción del coeficiente de Gini en cinco puntos porcentuales exigiría un aumento del crecimiento de tan solo 1,7% frente al 2,6% previsto para lograr una reducción de la tasa de indigencia. Medido en términos absolutos una reducción de 2% en el coeficiente permitiría reducir en 5 años los logros del milenio.

Una simulación de Londoño y Szekely, (1997) concluye que si América Latina entre 1990-1995 hubiese tenido la distribución del ingreso de Europa del Este o del Sur de Asia la población por debajo de la línea de pobreza sería del 3% en lugar del 33% que fue el promedio real para ese período.

En este sentido, preocuparse por la distribución del ingreso cobra igual relevancia que fomentar el crecimiento del ingreso, y uno de los instrumentos que se deben tener en cuenta es la asignación y efectividad del gasto social para disminuir las inequidades en la dotación de capital físico (infraestructuras), humano (salud y educación) y social (redes de vinculación).

Durante la década de los 90 el gasto público aumentó en un 50% aunque es bueno mencionar que el gasto se situaba durante la década de los 80 un 9% por debajo de lo que se considera *normal* en muchos países de desarrollo (40% del PIB se destina a gastos sociales). Sin embargo, sigue siendo bajo teniendo en cuenta el punto de partida y, sobre todo, es importante considerar la vulnerabilidad de esta variable al ciclo de la economía.

El carácter procíclico debería contrarrestarse elaborando políticas públicas sociales con marcado carácter contracíclico para favorecer a los sectores más pobres. De lo contrario, puede suceder que el efecto del crecimiento y el gasto empeoren la situación de desigualdad como así parecen indicar las primeras mediciones del efecto del gasto social que arrojan resultados modestos en América Latina en los últimos años del Siglo XX.

En estos años ha mejorado la salud y la educación (de 6,1 años de educación en 1990 se pasa a 7 en 1999). El aumento de los 3,5 puntos de incremento en los 90 muestra que la mayor parte del esfuerzo fue a parar a seguridad y asistencia social (50% del incremento) (Acosta y Ramírez, 2004).

En todo caso, en América Latina además de preguntarse por la eficiencia del gasto social (especialmente en la década de los 90) hay que agregar tres interrogantes que pueden arrojar luz a esta cuestión:

¿Cuáles hubieran sido los niveles de pobreza si este gasto no se hubiera producido?
¿Cuál fue el impacto en términos de las condiciones de vida de la población?
¿La efectividad del gasto tiene que ver con factores externos?

Junto a las reformas de segunda generación, se esperaban reformas de tercera generación relacionadas con derechos humanos y ciudadanía. Si bien el crecimiento influye en la pobreza, es necesario fortalecer todos los mecanismos de prevención y protección para alcanzar las metas del milenio.

En materia de empleo se registró una fuerte contracción de la demanda de empleo en el sector formal y expansión del sector informal, las reformas laborales no funcionaron como se esperaba, la mayor flexibilidad generó mayor desempleo e informalidad en la segunda mitad de los años 90 y la desigualdad aumentó. Tres cuartas partes de la población percibe ingresos por debajo del promedio (esto es debido al crecimiento desigual y el trato de salarios altos a los trabajadores cualificados).

En el año 2005 los informes mostraban que la tendencia continuaba en los primeros años del Siglo XXI. De acuerdo con las últimas mediciones del año 2002, la pobreza y la indigencia en América Latina eran de 44% y 19,4% respectivamente y en ese informe se consideraba que para el año 2005 las cifras serían de 40,6% y 16,8%. En el último informe de CEPAL del año 2006, la situación sobre la realidad social de América Latina cambia en los temas relacionados con la pobreza y la desigualdad social y sobre todo en la forma en cómo se relacionan.

Este informe mostraba que las estimaciones subestimaron la mejoría, que el trienio 2003-2006 había sido el de mejor desempeño en América Latina en los últimos 25 años, y que no sólo ha disminuido la pobreza y mejorado la desigualdad social sino que uno de los soportes fundamentales de estas magnitudes como es el número de puestos de trabajo ha mejorado sustancialmente en algunos países.

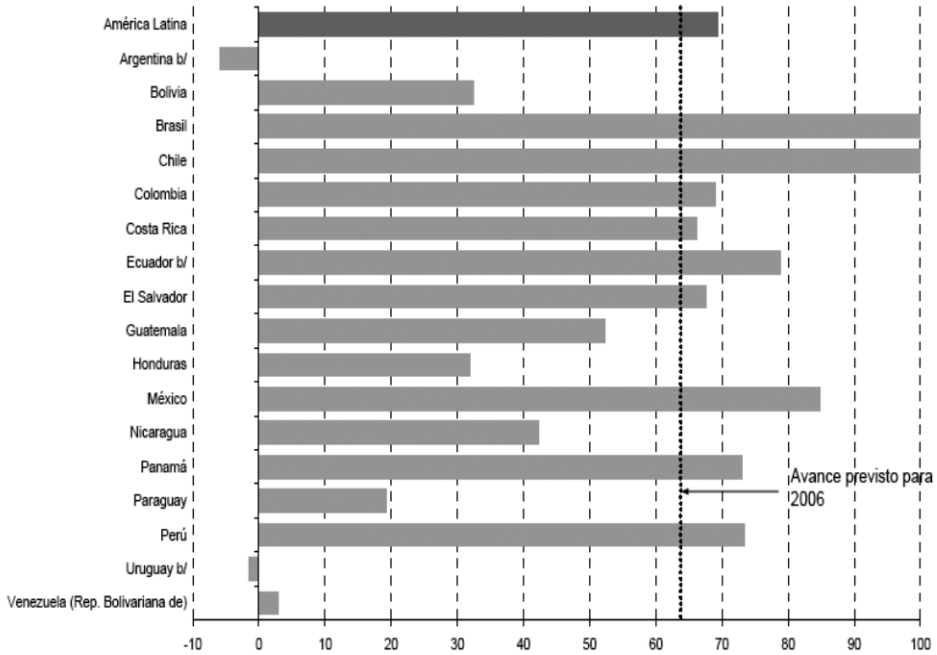
El informe de 2006 muestra las más recientes mediciones de la magnitud de la pobreza en América Latina y, para sorpresa de todos, estas cifras indican que en 2005 el nivel de pobres era de 39,8% (209 millones de personas) y que un 15,4% de la población estaba en la indigencia (81 millones), cifra sensiblemente inferior a la estimada en 2005 y estudios anteriores (lo cual muestra muchas veces la precariedad de las cifras en esta materia y más aún cuando asumimos datos de hace 30 o 40 años). Las proyecciones para 2006 sitúan la pobreza en 205 millones y 79

millones respectivamente lo que implica que, por primera vez en muchos años, la cantidad de pobres en términos absolutos disminuye.

Con este nivel de avance se puede decir que las metas del milenio están más cercanas de lo que se pensaba. En el año 1999 la cifra de pobres indigentes era de 18,5%, lo cual mostraba lo optimista de las metas del milenio, ya que durante los nueve años precedentes esta cifra había permanecido constante.

La proyección para el 2006 implica un avance del 69% de las metas del milenio lo que supera en porcentaje al tiempo transcurrido que es de 64%. Esto se debe matizar ya que esta relación no es lineal y mucho menos si tenemos en cuenta la volatilidad de ciertas variables como el crecimiento y el período de maduración del gasto social en determinadas variables sociales como la educación y la salud. También se puede observar en el Gráfico 2 que la situación en términos de países es muy heterogénea. Algunos países como Chile y Brasil ya han completado la meta prevista para el año 2015 mientras que en Bolivia, Honduras, Paraguay la situación está muy alejada.

Gráfico 2 : América Latina (17 países): Avance en la reducción de la pobreza extrema entre 1990 y 2006.



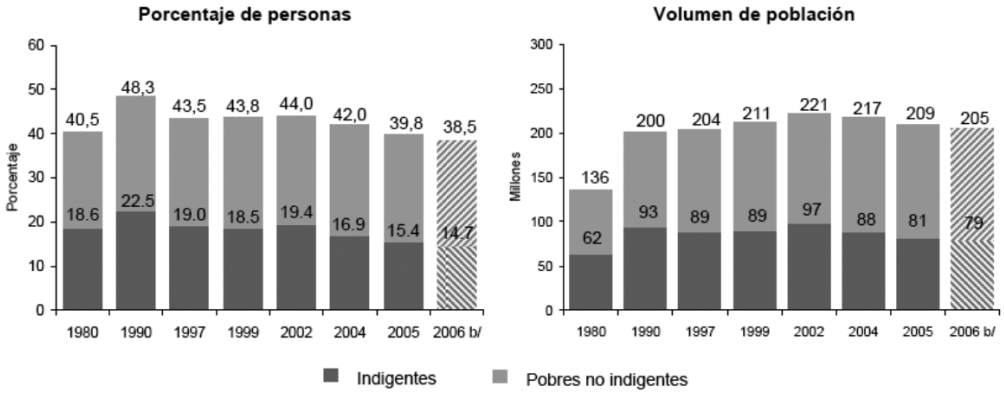
Fuente: CEPAL (2006), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de encuesta de hogares de los respectivos países

Una parte significativa de este resultado se debe a la mejora en el mercado de trabajo, especialmente en su calidad (evolución de salarios reales, tipo de contrato y la cobertura de seguridad), aunque dicha mejora en los ingresos no se ve acompañada por mejoras en las prestaciones mínimas en las pensiones y jubilaciones. Ello muestra un flanco débil de la recuperación por esta vía: en primer lugar, porque llegado el momento este tipo de políticas absorbe una parte importante del gasto social dejando desamparada otras políticas sociales como educación y salud y, en segundo lugar, porque de proceder a una mejora en este tipo de prestaciones la estructura poblacional nos indica que hacia el 2015 la reversión en el nivel de pobres en América Latina puede ser muy importante debido a los bajos ingresos de las personas mayores.

Ambas, las tasas de pobreza e indigencia, bajan en 4 puntos porcentuales respecto a los datos de 2002, lo cual indica que en el caso de la indigencia el avance es espectacular pasando del 19,4% al 15,4% en tan solo 4 años y se espera un descenso para el 2006 que sitúe la pobreza en 38,5% de los que 14,7% estarían en la indigencia (Gráfico 3).

Estas cifras nos sitúan por debajo de los niveles de 1980 lo cual muestra un claro cambio de tendencia a la baja en estos indicadores y, sobre todo, porque el volumen de pobres es similar al que tenía la región en 1997.

Gráfico 3 : Evolución de la pobreza y la indigencia 1980-2006



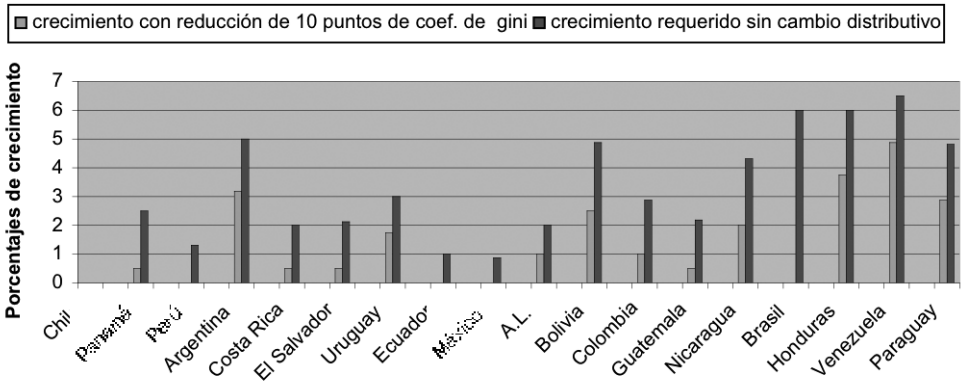
Fuente: CEPAL (2006), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de encuesta de hogares de los respectivos países

Los datos del gráfico 3 son, sin duda, una buena noticia pero con la sombra de 25 o 30 años donde la situación no ha hecho más que volver al mismo sitio. Esto

nos recuerda algunas afirmaciones de la teoría de la dependencia: *muchas veces los países subdesarrollados deben correr muy de prisa (crecimiento económico y utilización de recursos) para permanecer en el mismo sitio (niveles de bienestar)*.

¿Cuáles son las causas de este repunte en los indicadores básicos de bienestar social? Por una parte, el crecimiento económico en el período 1999-2006 ha tenido un comportamiento muy significativo con tasas en términos per cápita cercanas al 2.%. Tomando esta variable se puede inferir que un grupo amplio de países puedan cumplir la meta del milenio y, en ese sentido, se puede observar el Grafico 4 que indica las tasas de crecimiento por países necesarias para alcanzar dicha meta. Por otra parte, la distribución del ingreso es un factor clave para mejorar la relación de pobres e indigentes en la región y en los distintos países, especialmente para aquellos que tienen escaso margen de lograrlo solamente a través del crecimiento. Por ejemplo Bolivia, Guatemala, Honduras y Paraguay.

Gráfico 4 : Tasas de crecimiento del PIB (p/c) necesarias para reducir el nivel de pobreza a la mitad en 2015 con valores de 1990.



Fuente: CEPAL (2006), a partir de tabulaciones efectuadas sobre la base de encuesta de hogares de los respectivos países

Hay cierta heterogeneidad cuando se analizan las mejoras caso por caso: Argentina y Venezuela son las más destacables luego de la severa crisis por la que atravesaron a comienzo del milenio. Por otro lado, República Dominicana y Uruguay son los únicos países donde hay un deterioro en este período 2002-2005. El resto de países tienen una evolución favorable, en especial se puede mencionar el caso de Ecuador.

4.2. Pobreza relativa en América Latina (desigualdad en el ingreso)

Un tema distinto es considerar un enfoque de la pobreza desde el punto de vista relativo, lo cual tiene que ver con la propuesta de Sen y las capacidades: la pobreza como la imposibilidad de las personas de desplegar sus capacidades de relacionarse adecuadamente con la sociedad en la que viven (capital social). Su medición planteada inicialmente es muy difícil de conseguir. Tomando la referencia de la Unión Europea se puede obtener una forma de medida sencilla: establecer la línea de pobreza como un porcentaje del ingreso medio o mediano de la población, o sea, a medida que un país crece el concepto de pobreza se actualiza (en realidad se trata de una forma alternativa de considerar los efectos sobre la pobreza de la distribución del ingreso).

Tomando el 60% del ingreso mediano, América Latina en su conjunto es una región homogénea en términos de pobreza relativa (las cifras están en un rango que va desde el 26 al 32%, o sea el que menos no supera al que más en 10 puntos porcentuales, lo que contrasta con el concepto de pobreza absoluta que muestra diferencias superiores a 50 puntos.

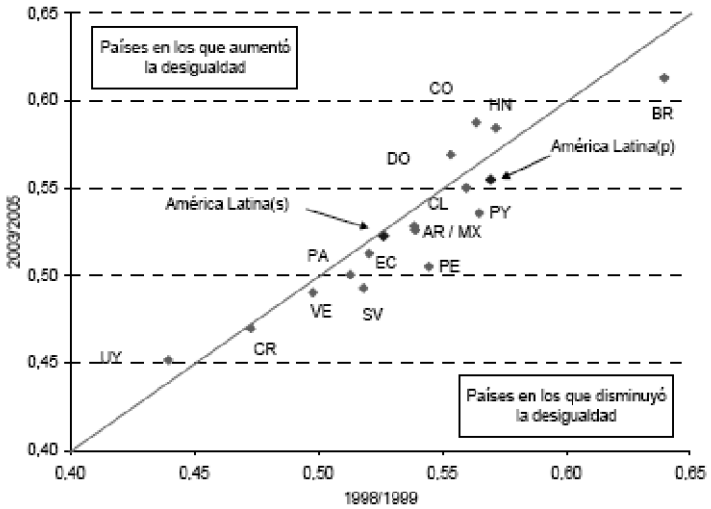
La pobreza relativa en la región se mantiene más o menos constante en los últimos años lo que indica que, si bien el crecimiento se comporta de una forma más o menos adecuada, la desigualdad distributiva se ha mantenido constante en los últimos años.

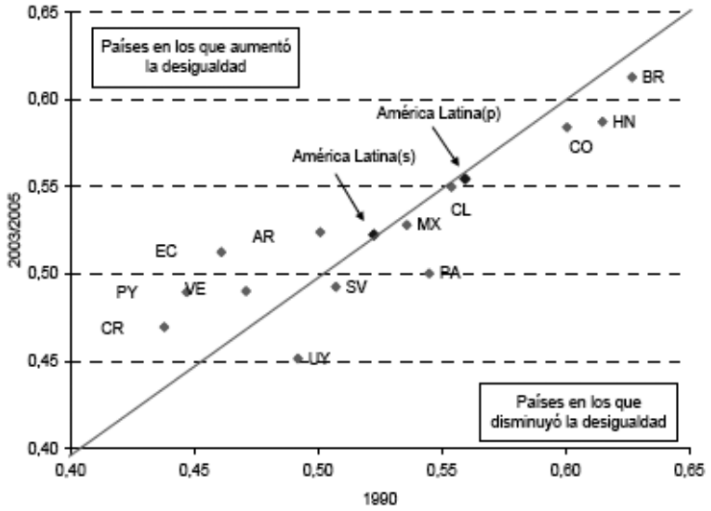
Este enfoque puede ser importante en algunos países como Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay donde la incidencia de la pobreza absoluta es menor que la de la pobreza relativa tanto en el 60% como en el 70%. Si estos datos se comparan con los de la Unión Europea se observan diferencias cercanas al doble.

También es cierto que en los últimos años varios países lograron mejorar la distribución del ingreso. Si se compara 2003-2005 con 1998-1999, la relación entre el 10% más rico y el 40% más pobre disminuyó entre un 8 y un 23% en algunos países. Esto se puede observar cuando analizamos el Índice de Gini entre ese mismo periodo donde, a excepción de Honduras, países como Brasil, El Salvador y Paraguay mejoraron sustancialmente. Cuando el análisis se hace contra 1990 la situación es más heterogénea y en general las zonas urbanas muestran un peor comportamiento en la distribución. En este período países como Ecuador, Argentina, Costa Rica y Venezuela presentan (por distintas circunstancias) un deterioro significativo. El gráfico 5 muestra las diferencias en ambos períodos: la figura

de la izquierda, que analiza el período 03-05 y 98-99, muestra que la cantidad de países en el cuadrante inferior (mejora en la distribución) es superior en número a la figura de la derecha que analiza el período 03-05 y 1990.

Gráfico 5: América Latina (15 países) Cambios en el coeficiente de Gini





Fuente: CEPAL (2006), a partir de tabulaciones efectuadas sobre la base de encuesta de hogares de los respectivos países

4.3. El empleo

Un tercer factor tiene que ver con la evolución del mercado de trabajo y el empleo asalariado en la región. El crecimiento económico de la región vino acompañado de una mejora en los salarios reales urbanos que constituye más de dos terceras partes del total de ocupados de la región y más de tres cuartas partes del ingreso de los hogares. Mejorar las condiciones de empleo y salarios es fundamental para entender mejoras en los índices de pobreza y desigualdad.

Las mejoras en el empleo se observan en los datos relacionados con el nivel de paro, que baja casi un 3 % en el período 2002-2006 para situarse en torno al 8 %, y una mejora sustancial de 4 puntos porcentuales de la tasa de cesantía. Todo ello daba como resultado que un porcentaje significativo (69%) del empleo urbano era asalariado.

Del análisis surge un dato relevante en cuanto a la correlación entre crecimiento y empleo: un aumento del PIB del 4% permite una reducción del paro en un punto porcentual lo cual indica que si la región mantiene este dinamismo hasta el 2010, el nivel de paro puede llegar a ser el mismo que en 1990. Sin embargo, lo esencial es que este efecto produce de manera directa una disminución tanto en la pobreza como en la desigualdad.

Esta mejora del empleo no ha logrado corregir las diferencias de desempleo entre los jóvenes, que sigue siendo muy superior al promedio, y tampoco redujo la diferencia en la tasa de desempleo entre hombres y mujeres ya que la recuperación ha favorecido más a los hombres que ya registraban tasas más bajas en 1990. Si bien el desempleo es elevado parte de la problemática tiene que ver con el aumento de la tasa de participación (especialmente de las mujeres) lo cual en términos sociales es una buena noticia.

Otro tema que se debe matizar está relacionado con el dato de aumento de empleo formal y asalariado. Entre 2002 y 2005 la mayor parte de los 16,2 millones de ocupados en zonas urbanas consiguió un empleo asalariado y un 91% de esta cifra ingresó al sector formal, pero cuando se indaga cuántos de estos trabajadores se encuentran entre los asalariados afiliados a la seguridad social la situación no es muy alentadora si tenemos en cuenta que la población en edad de jubilar no mejora. También se añade un dato negativo sobre la exclusión social y tiene que ver con las diferencias de salarios (tanto si han aumentado como disminuido) y con que las disparidades entre los trabajadores cubiertos por la seguridad social y los que no lo están tiende ampliarse.

En definitiva, la recuperación del empleo es un primer paso significativo para la mejora de los ingresos de la población pero la calidad de ese empleo puede constituir un desafío todavía más importante en el futuro, especialmente cuando analizamos la situación de las jubilaciones y pensiones que están lejos de constituir un sistema universal con prestaciones mínimas.

4.4. Las remesas de los emigrantes

A partir de los 90 hay un creciente interés en evaluar las remesas que llegan a América Latina y cuáles son sus efectos sobre el bienestar de las familias receptoras y, en particular, sobre la pobreza y la distribución del ingreso, lo que en definitiva puede alterar la ecuación de bienestar en la región.

En el contexto internacional América Latina es una de las regiones del mundo que más remesas recibe. En el año 2004 ha percibido un 30% del total de remesas mundiales y representó unos 45.000 millones de dólares, cifra que supera a la IED y la ayuda al desarrollo. Esta cantidad constituye más del 100% de lo recibido en el año 2001 (18.000 millones).

La emigración constituye la base de estas remesas y tiene como causa mejorar las condiciones de vida y reducir la vulnerabilidad . La distribución regional de las remesas confirma la relación con los procesos migratorios, el 54% de las remesas se concentra en México y en Centroamérica, el Cono Sur recibe del orden de 32% y en el resto destacan países como Colombia y Ecuador.

Otro factor relevante es el porcentaje del PIB que representan las remesas en algunos países pequeños, por ejemplo en Haití es el 29%, Nicaragua el 18% y El Salvador 16%. La comparación entre ingresos por remesas y turismo muestra que en países como México y Guatemala la relación es de 1,5 y 3,5 respectivamente, mientras que en el caso de la República Dominicana las remesas son un 80% del ingreso por turismo.

A nivel macro, las remesas tienen la ventaja de ser más estables y predecibles que los flujos de capital. Sin embargo, su impacto en el desarrollo puede ser menos efectivo: a) sobrevaloración de la moneda nacional que incentiva las importaciones y deja libre el camino a la generación de crisis financieras y cambiarias que afectan de forma sustancial a la estructura de ingresos y empleo en la población (Sotelsek y Pavón, 2006); b) falta de inversiones internas que generan desempleo y, por lo tanto, más migración que termina cerrando el círculo. Todo ello lleva a pensar que resulta necesario generar políticas que permitan traducir las remesas

en aumento de productividad de quienes las reciben. Este desafío aún no ha sido encarado en los distintos países que poco a poco comienzan a evaluar los efectos de las remesas en su justa dimensión.

Si bien los datos de remesas resultan muy dispares según se mire la encuesta de hogares, la información de balanza de pagos o la información comercial, algunos estudios confirman que, en término medio, los hogares reciben por mes unos 170 dólares, aunque como es lógico la dispersión por países es importante (Uruguay = 300 U$S y Nicaragua =57 U$S). Otro dato significativo es que las remesas representan alrededor de la tercera parte de los ingresos de las familias receptoras.

La ventaja de utilizar la encuesta es que se puede analizar el efecto de las remesas sobre la pobreza y la distribución de la renta. En este sentido, utilizando indicadores del ingreso de los hogares con y sin remesas se verifica la importancia de las mismas: en cuanto al efecto sobre la pobreza los datos arrojan resultados pocos significativos, en los 11 países analizados (los que reciben remesas) la incidencia sobre la pobreza es del 1,4% mientras que en el caso de la indigencia la situación es similar (1,5%) pero en términos relativos es mayor que el efecto sobre la pobreza. Cuando se analiza el impacto sobre la distribución de la renta en términos agregados la situación es similar: el impacto de las remesas sobre la equidad es leve.

Como se puede observar en la Tabla 2 no siempre las remesas tienen un efecto positivo sobre la equidad, en algunos casos puede incluso ser negativo.

Tabla 2: América Latina (11 países): Efecto de las remesas en la distribución del ingreso alrededor de 2002

País	Año	Coef. de Gini Sin remesas	Coef. de Gini Con remesas	Variación porcentual
Bolivia	2002	0.615	0.614	-0.2
Ecuador	2002	0.518	0.513	-1.0
El Salvador	2001	0.551	0.525	-4.7
Guatemala	2002	0.553	0.543	-1.8
Honduras	2002	0.578	0.588	1.7
México	2002	0.521	0.514	-1.3
Nicaragua	2001	0.588	0.579	-1.5
Paraguay	2001	0.574	0.570	-0.7
Perú	2001	0.514	0.525	2.1
Rep. Dominicana	2002	0.544	0.536	-1.5
Uruguay	2002	0.455	0.455	0.0

Fuente: CEPAL (2006), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de encuesta de hogares de los respectivos países

Para analizar por qué razón las remesas tienen escaso impacto en la pobreza y la desigualdad es necesario matizar que la incidencia es baja debido a la escasa proporción de hogares que reciben las remesas, sin embargo, aislando este factor los efectos no son nada despreciables: a) las remesas por personas, si bien son insuficientes para permitir superar la pobreza, resultan más que suficientes para superar la indigencia de unos 2 millones de personas; b) las remesas llegan a hogares de escasos recursos y representa una parte importante de los ingresos: en 9 de los 11 países receptores más del 50% de la población de los hogares receptores estaría por debajo de la línea de pobreza de no recibir estas remesas.

En cuanto a la distribución, es conveniente visualizar en qué escala de ingresos están los hogares receptores y se comprueba que el quintil más pobre es el que concentra la mayor cantidad de hogares, lo cual es coherente con la idea que la migración tiene que ver con la mayor escasez de recursos.

Como ya se mencionó, uno de los desafíos más importantes es tratar de convertir las remesas en usos más productivos que generen riqueza y, por lo tanto, afecten de manera directa a la disminución de la pobreza y la indigencia. De los datos disponibles se observa que la mayor parte de las remesas van a parar a la

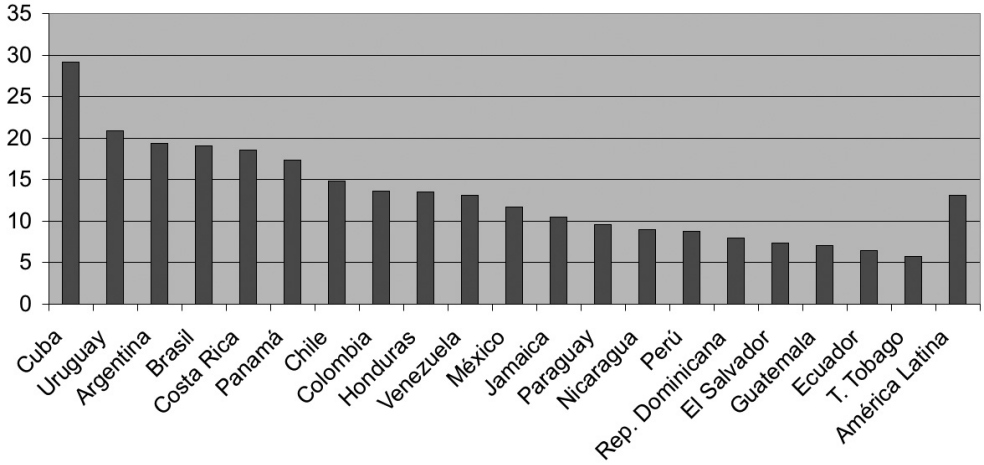
satisfacción de necesidades básicas, especialmente vivienda y alimentación, dejando en segundo plano la educación y otros factores que afectarían el nivel de vida de estas familias de forma duradera.

La evidencia empírica indica la heterogeneidad de los países en cuanto a la utilización de las remesas. Los gastos directos representan la mayor proporción de la utilización de las remesas y van desde el 45% en Bolivia hasta el 84% en el caso de El Salvador. El segundo lugar lo comparten la educación y la inversión en negocios aunque nuevamente nos encontramos con bastante disparidad entre los países. Un dato a destacar es que el nivel de ahorro que generar las remesas es muy poco significativo en la mayoría de países (CEPAL, 2006)

4.5. El gasto social

Otro de los componentes que afectan al bienestar tanto de manera directa (transferencias) como indirecta (distribución del ingreso) es el gasto social que se realiza en la región. Se puede observar que en esta materia hay un incremento importante en los últimos años alcanzando cifras de 15,1 % del PIB. Sin embargo, en este rubro se constata que las diferencias entre los países más pobres y lo más ricos se mantiene constante, lo cual indica una cierta correlación entre la utilización del gasto público como instrumento de lucha contra la pobreza y el nivel de renta de un país. El gráfico 6 indica la fuerte heterogeneidad que existe en los países, con diferencias que llegan a ser de 3 a 1 en la asignación de gastos social como porcentaje PIB en cada país.

Gráfico 6: América Latina (21 países) Gasto Social como porcentaje del PIB, 2002-2003



Fuente: CEPAL (2006), sobre la base de información proveniente de la base de datos de gasto social de la Comisión.

Una solución que se percibe como urgente es que en aquellos países con baja asignación del gasto se produzcan reformas fiscales que permitan financiar un incremento del gasto. Sin embargo, esta capacidad fiscal va acompañada de la tasa de crecimiento en esos países y, por lo tanto, desde este punto de vista el proceso puede llegar a ser muy lento e inestable. En este sentido, el mayor problema es que se confirma que el carácter pro cíclico que había mantenido el gasto en los últimos años se mantiene inalterable y en algunos casos el gasto acompaña al ciclo económico de manera más pronunciada, aumentando y disminuyendo el gasto en mayor proporción que el aumento y la disminución de la tasa de crecimiento del PIB.

Para algunos autores esto resulta positivo ya que permite una programación del gasto público más acorde con los ingresos fiscales y mejora las condiciones para mantener los programas sociales en el tiempo. Para otros autores esto no hace más que confirmar la volatilidad del gasto en proporción mayor que la del PIB aunque es bueno mencionar que en los últimos años ambas han disminuido en términos absolutos, lo cual permite matizar los efectos negativos sobre un comportamiento pro cíclico. Desde el año 1999 la situación del gasto y el crecimiento han tendido a disminuir y las cifras de gastos van a la par de las cifras de crecimiento, situación que había sido muy distinta a lo sucedido en los primeros años de la década del 90 donde crecimientos del PIB cercanos al 4% venían acompañados de un incremento del gasto del 14% (1992-1993), mientras que reducciones en el crecimiento a niveles cercanos al 0,5 % venían acompañados de reducciones en el gasto del 6%.

La orientación del gasto es otro de los elementos que permite evaluar la eficacia de este instrumento para aliviar la pobreza y la desigualdad.

El gasto público en educación, salud y seguridad social para un grupo de ingreso de 17 países de América Latina entre 1997 y 2003 abarca el 90% de la población, lo cual indica que, por una parte, dicho gasto no está orientado al grupo de menores recursos pero da una señal sobre la importancia que los gobiernos asignan al gasto social y, en todo caso, está menos concentrado que el nivel de ingreso lo que afecta positivamente los niveles de distribución.

Tanto en educación como en salud se observa una tendencia hacia gastos más progresivos (aumento de matrícula primaria y mayor acceso a sistema de atención primaria a la salud). En cuanto al último componente, el de la seguridad social, la tendencia no refleja cambios significativos estando concentrado en niveles de ingresos medios y altos.

La conclusión es que debemos hacer un ejercicio de responsabilidad al intentar medir el gasto como progresivo o regresivo: mientras que la focalización del gasto afecta a los sectores de bajos ingresos su eficacia en términos de estabilidad es muy baja y, por otra parte, obviar esta situación puede generar mejoras en los niveles de pobreza e igualdad en los sectores de renta media y alta, ganar en estabilidad pero mantener situaciones complejas de desigualdad. No es bueno generar con el gasto progresivo, educación y salud para pobres por una parte y para ricos por otra, pero solo educación y salud para pobres es una quimera a la hora de aplicar el gasto público.

El gasto social influye relativamente poco en el incremento del ingreso del conjunto de los hogares, pero su efecto es muy importante en los hogares de rentas bajas, por ejemplo en el conjunto de los hogares el gasto aumenta el ingreso primario global en un 17% mientras que esa proporción en el quintil más pobre asciende al 86% lo cual, a su vez, es un dato homogéneo en todos los países de la región.

Tabla3: América Latina (20 países) Tasa promedio anual de variación del gasto público social total y sectorial para distintos períodos.

	1991-1997 Tasa anual de variación	1998-2003 Tasa anual de variación	1991-2003 Tasa anual de variación
PBI	3.6	1.4	2.6
Gasto Público Social	4.6	2.8	3.8
Educación y cultura	4.1	3.3	3.7
Salud y nutrición	2.3	1.7	2.0
Seguridad y asistencia social	6.7	3.6	5.3
Viviendas y otros	1.1	2.2	1.6
Gasto Público total	1.5	1.8	1.6

Fuente: CEPAL (2006), sobre la base de cifras oficiales de los países

La composición sectorial del gasto según muestra la Tabla 3 varía en proporciones diversas según sea el tipo de política implementada: por ejemplo, la mayor parte del esfuerzo en el período 91-03 ha ido a parar a gastos de seguridad y asistencia social. También es muy distinto el efecto del gasto según el quintil de la población que se analice y la política aplicada: por ejemplo, el gasto en educación en el quintil más pobre representa un 52% de los ingresos, en salud este porcentaje es de 33%, mientras que en seguridad social el aporte a los más necesitados

es del 16%. En el quintil más rico esos porcentajes son de 27%, 15% y 58%. Esto último no significa que un aporte no progresivo evite la focalización sino que en muchos casos estas políticas responden a cuestiones legales establecidas previamente.

5. CONCLUSIONES

Intentar un diagnóstico sobre la situación social de América Latina no resulta una tarea sencilla. En primer lugar, porque los datos y estadísticas de la región en materia de pobreza absoluta, exclusión y desigualdad no siempre están disponibles y cuando lo están no siempre son fiables. En segundo lugar, hablar de América Latina como un conjunto regional siempre tiene el riesgo de ocultar las importantes diferencias que hay entre los países. En tercer lugar, la elección de las fechas de referencias están condicionadas por la disponibilidad de datos más que por la realidad histórica.

Dicho esto, lo cierto es que en los últimos años se ha escrito bastante sobre los paradigmas y las estrategias de desarrollo que se han llevado a la práctica en la región y, tal cual se menciona en la primera parte de este artículo, tanto la estrategia de la CEPAL (economía del desarrollo) como el Consenso de Washington (economía neoclásica) no pudieron revertir la situación social de América Latina. Durante más de 35 años los niveles de pobreza apenas pudieron superarse y en el año 90 eran muy similares a los niveles del año 60. La desigualdad del ingreso no solo no mejoraba sino que mantenía el record de ser la región más desigual del planeta y eso que hubo en algunos períodos un crecimiento del PIB más que considerable pero cuya característica aún (hasta 2003) no se ha superado: me refiero a la volatilidad de esa variable. Esto ha generado la necesidad de buscar alternativas al desarrollo para superar la pobreza que se manifiesta, en los últimos años, en conceder mayor importancia a variables institucionales y sociales, y a cuestiones como el Capital Social que comienzan a ser relevantes en el análisis del desarrollo.

Un segundo aspecto a destacar del trabajo es que encontrar una senda de causalidad entre las variables que afectan el bienestar social resulta más complejo de lo que parece y por ello muchas políticas económicas y sociales no logran obtener los beneficios esperados: para superar la pobreza resulta evidente que el crecimiento es una variable fundamental pero muchas veces esto se debe realizar a costa de postergar la distribución de la renta, aunque ya parece demostrado que en ciertos momentos de América Latina el frenazo del crecimiento vino de la mano de la desigualdad de la renta. Por ello, es importante crecer pero teniendo en cuenta la calidad del crecimiento.

La distribución también parece ser un factor significativo en los índices de pobreza y sobre todo de exclusión social. Pero ¿cómo configurar una mejora en una región donde la desigualdad tiene un arraigo estructural?. Las políticas sociales destinadas a redistribuir renta no siempre logran su objetivo: se ha visto de manera clara que aún cuando el gasto social mejora no necesariamente esto mejora la distribución de la renta aunque ayude en primera instancia a mejorar el índice de pobreza absoluta. El gasto dirigido a los más pobres afecta el crecimiento y, por ende, muchas veces se destina una parte importante del mismo a sectores de mejores ingresos que puedan obtener una rentabilidad más adecuada de ese gasto: por ejemplo, los gastos en salud comparados con los gastos en seguridad social nos ilustran de esta dificultad. También se ha incluido el fenómeno de las remesas ya que en muchas ocasiones se pretende afirmar que son un elemento muy importante para la mejora del bienestar y si bien esto es cierto para las familias receptoras de ingresos no resulta evidente para la sociedad en su conjunto.

En síntesis, en el año 2006 se observan indicadores que nos acercan a las metas del milenio en lo que se refiere a exclusión social y ello es motivo de optimismo para la región, pero solo en la medida que se consolide un modelo de desarrollo alternativo se estará en situación de afirmar que la pobreza se combate con crecimiento, que la distribución afecta el crecimiento y que las políticas relacionadas con el gasto social pueden complementar las carencias de desarrollo en algunas regiones y sectores de la población más vulnerable.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFÍCAS:

- ACOSTA, O. y RAMÍREZ, J.C. (2004): *Las redes de protección social: modelo incompleto.* CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo Nº 141 (Febrero).
- ALESINA, A. y PEROTTI, R. (1994): "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of Recent Literature". *World Bank Economic Review*, 8(3): 351-372.
- ATKINSON, A.B: (1983): *The Economics of Inequality*. Oxford University Press. UK.
- AZQUETA, D. (1996): *Desarrollo y subdesarrollo.* Grandes cuestiones de la economía, No. 11, Fundación Argentaria, Madrid.
- AZQUETA, D. y SOTELSEK, D. (2007): "América Latina: un modelo de desarrollo agotado", *Ekonomiaz*, (en prensa).
- BARDHAN, P. (1997): "Corruption and Development: A Review of Issues". *Journal of Economic Literature,* XXXV: 1320-1346.
- BANCO MUNDIAL. (2001): *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza*. Washington. D.C.
- BERRY, A.; BOURGUIGNON, F. y MORRISON, C. (1983*): "*Changes in the world distribution of income between 1950 and 1977". *Economic Journal*, June
- BERRY, A. (2003): "Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo", *Revista de la CEPAL* Nº 79, pp 101-115. Abril.
- CASILDA, R. y SOTELSEK, D. (2002): "Una reflexión en torno a la situación y perspectivas de América Latina", *ICE* Nº 799.
- CEPAL (2002): *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2001-2002*, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2006): *Panorama Social de América Latina 2005*, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2007): *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2006*, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.
- DASGUPTA, P. (1998): "The economics of Poverty in Poor Countries", *Scandinavian Journal of Economics,* 100 (1) pp 41-68.
- DE GREGORIO, JOSÉ. (2006): *Economic growth in Latin America: from the disappointment of the twentieth century to the challenges of the twenty-first.* Central Bank of Chile, Working Papers N° 377, November.
- DEININGER, KLAUS and SQUIRE, LYN. (1996): "A new data set measuring incomeinequality", *The World Bank Economic Review*, vol. 10, No. 3.

- GARCÍA, C. y MALO, M.A. (1996): "El comportamiento económico de los excluidos: un modelo para la política social", *en Pobreza, necesidad y discriminación.* Fundación Argentaria-Visor (pp 137-160)
- GURRIERI, A. (1982): *La obra de Prebisch en la CEPAL (Tomo I y II)*. México: F.C.E.
- IGLESIAS, E. (2006): "El papel del estado y los paradigmas económicos en América Latina". *Revista de la CEPAL* Nº 90. pp 7-15(diciembre)
- JUSTINO, P.; LITCHFIELD, J. and WHITEHEAD, L. (2003): *The impact of inequality in Latin America*. University of Sussex, Poverty Research Unit at Sussex, Prus working paper no. 21 (April).
- KAUFFMAN D.ET AL. (2005): *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. *Policy Research Paper*. World Bank, Washington D.C.
- KUZNETS, S.(1955): "Economic growth and income inequality". *American Economic Review*, Vol 45, Nº 1.
- LONDOÑO, J.L. y SZÉKELY, M. (1997): *Persistent Poverty and Exceso Inequality: Latin America, 1970-1995*. Inter-American Development Bank. Working Paper 357.
- MADDISON, A. (1992): *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Brazil and Mexico*, Banco Mundial, Oxford University Press, Oxford.
- MADDISON, A. (2001): *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD, Paris.
- MAIZELS, A. (1994): "The continuing commodity crisis of developing countries". *World Development,* Vol. 22, Nº 11.
- MEIER, G. (1970): *Leading Issues in Economic Development (2ª ed.)*. Oxford University Press.
- MORLEY, S. (2001): *The income distribution problem in Latin America and the Caribbean.* Libros de la CEPAL Nº 65. Santiago de Chile.
- NAIM, M (2007): *El continente perdido*. Foreing Politics (FP), Edición Española, Dic- Ene, pp. 46-53.
- NAVARRO, H.. (2005): *Manual para evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. CEPAL, Serie Manuales Nº 41.
- OCAMPO, J.A. (1998): "Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina". *Revista de la CEPAL* Nº 65 (Agosto).
- OTTONE, E. (2007): *Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe.* Naciones Unidas-CEPAL-AECI-SEGYP.
- RANIS, G. (1978): "Equity with growth in Taiwán: how 'special' is the 'special' case?". *World Development*, Vol 6, Nº 3, March.
- RODRÍGUEZ, O. (1980): *La Teoría del subdesarrollo de la CEPAL.* Siglo XXI. México.
- RODRIK, D. (1997*): Has Globalization Gone Too Far?,* Institute for International Economics (IIE), Washington, D.C.

- RODRIK, D. (1997): *Where did all the growth go? External shocks, social conflict and growth collapses.* Working Paper No. 6350. NBER: Cambridge.
- SEN, A. (1973): *On Economic Inequality* Oxford University Press. UK
- SOLIMANO, A. (2005): "Hacia nuevas política sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales". *Revista de la CEPAL* Nº 87, pp 45-60. Diciembre.
- SOTELSEK, D., PAVÓN, L (2006): *Supervisión Bancaria: avances y cuestiones pendientes*. Ed. Universidad de Alcalá.
- WORLD BANK. (2005): *Where Is the Wealth of Nations?: Measuring Capital for the XXI Century*.Conference Edition (July 15, 2005). Washington. D.C.

PANORAMA

Serge Paugam
Director de estudios en el EHESS
Director de investigación en el CNRS

¿BAJO QUÉ FORMAS APARECE HOY LA POBREZA EN LAS SOCIEDADES EUROPEAS?

Director de estudios y responsable de la formación doctoral en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales. Director de investigación en el Consejo Nacional de Investigación Social (CNRS), responsable del Equipo de Investigaciones sobre Desigualdades Sociales (ERIS) del Centro Maurice Halbwachs. Autor de diversas obras sobre la pobreza y la precariedad, entre las que destaca *La disqualification sociale* (1991). Recientemente se ha traducido al castellano uno de sus últimos libros: "Las formas elementales de la pobreza" (2007).

RESUMEN

En este trabajo se analiza la naturaleza de la pobreza en los regímenes de bienestar europeos tanto desde la perspectiva cuantitativa, los umbrales monetarios de pobreza, como cualitativa. De manera particular este último enfoque recorre todo el texto. La construcción de la pobreza desde la propia institución de la asistencia social; la diferenciación entre la pobreza heredada, reproducible, y la nueva pobreza surgida como fallo abrupto o caída de las condiciones laborales y de vida de la persona así como la percepción de la pobreza por los afectados son objeto de análisis con el apoyo del PHOGHE y el Eurobarómetro. Después de referirse con algún detalle al aprendizaje de la pobreza en la infancia el artículo finaliza con una construcción tipológica de la pobreza basada en la combinación de la situación del mercado de trabajo, las formas e intensidad de las relaciones sociales y el papel del sistema de protección social.

PALABRAS CLAVE

Pobreza, asistencia social, umbrales de pobreza, reproducción y percepción de la pobreza, regímenes de bienestar, cultura, integración, marginación, pobreza infantil.

ABSTRACT

This paper analyses the nature of poverty of European welfare regimes under its quantitative perspective, monetary threshold of poverty, but also under its qualitative perspective. This approach is particularly present in the entire text. It analyses, with the help of PHOGHE and the Eurobarometer, the construction of poverty from the social assistance institution; the difference between hereditary poverty and the emerging form of poverty caused by poor labour and personal life conditions; and the perception of poverty by those affected by it. After referring with detail to the learning curve of child poverty, the article ends with a typological construction of poverty based on a combined analysis of the labour market situation, of forms and intensity of social relations and of the role of social protection systems.

KEY WORDS

Poverty, social assistance, poverty threshold, reproduction and perception of poverty, welfare regimes, culture, integration, alienation, child poverty

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN

2. REPRESENTACIONES CAMBIANTES DE UN PAÍS A OTRO

3. LA MEDICIÓN DE LA INTENSIDAD DE LA POBREZA EN EL TIEMPO

4. UNA TIPOLOGÍA DE FORMAS BÁSICAS DE POBREZA

1. INTRODUCCIÓN

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

La sociología de la pobreza no puede reducirse a una aproximación descriptiva y cuantitativa de los pobres. Debe poner en cuestión la noción misma de la pobreza. Para los sociólogos, el razonamiento en términos binarios que consiste en enfrentar las características de los pobres a las del resto de la sociedad, es equívoco. La definición de un umbral de la pobreza aunque esté bien elaborado y sea muy preciso, siempre será arbitraria. Si tomamos como ejemplo, el índice del 50% de los ingresos medios por unidad de consumo (600 euros al mes), en el 2001 el 6% de personas en Francia estaban en situación de pobreza, es decir, 3,6 millones; pero si se toma el índice del 60% de ingresos medios por unidad de consumo (720 euros al mes), los pobres representaban 12,4% de la población, o sea, el doble, un total 7,2 millones de personas[1]. Por tanto, basta modificar ligeramente el

índice oficial que mide la pobreza para que cambie radicalmente la proporción de la población afectada. Esto demuestra que existe una fuerte concentración de hogares que se encuentran alrededor del umbral de la pobreza y que, dependiendo en donde situemos el mismo, podemos estar haciendo una diferencia radical entre un conjunto de personas que en realidad viven en condiciones probablemente similares.

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

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

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

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

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

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

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

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

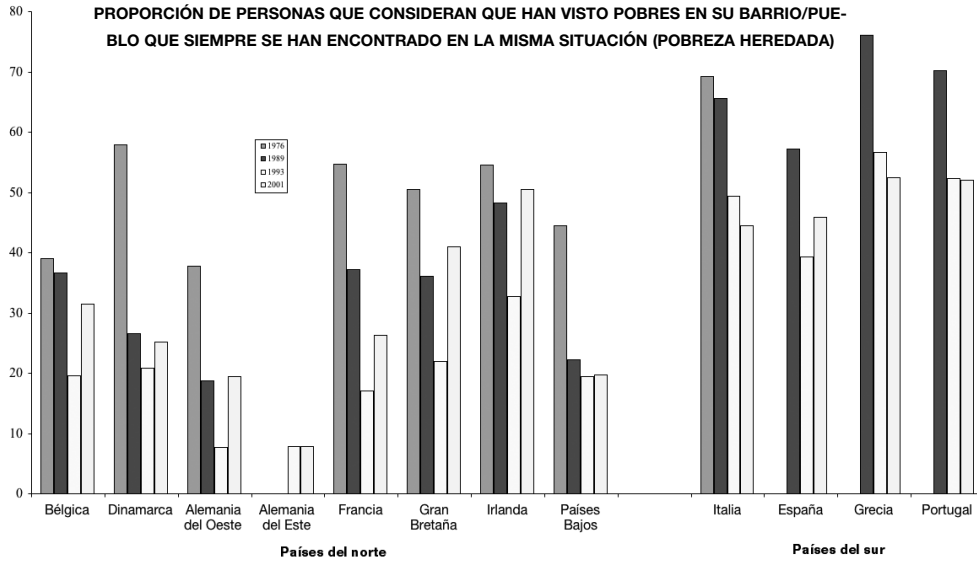
2. REPRESENTACIONES CAMBIANTES DE UN PAÍS A OTRO

Para verificar la hipótesis de la variación de las representaciones de la pobreza de un país a otro, se puede hacer referencia a varias preguntas contenidas en cuatro eurobarómetros específicos dedicados al tema de la percepción de la pobreza: el primero en 1976, el segundo en 1989, el tercero en 1993 y finalmente el cuarto en 2001. Uno de ellos se dirigía a las personas que declararon haber visto en su barrio o pueblo personas que se encontraban en situación de pobreza extrema, de pobreza o en riesgo de caer en la pobreza. En segundo lugar, se les preguntaba si, a su parecer, estas personas siempre se habían encontrado en su situación actual, lo que podría definirse como pobreza "heredada" o, si por lo contrario, no habían estado en situación de pobreza (pobreza sufrida después de una "caída").

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

El gráfico 1 permite comprobar que una proporción muy importante de la población consultada en los países del sur consideran la pobreza como una situación permanente y reproducible (en 2001, la proporción es del 53% en Grecia y en Portugal y del 46% en Italia y España).

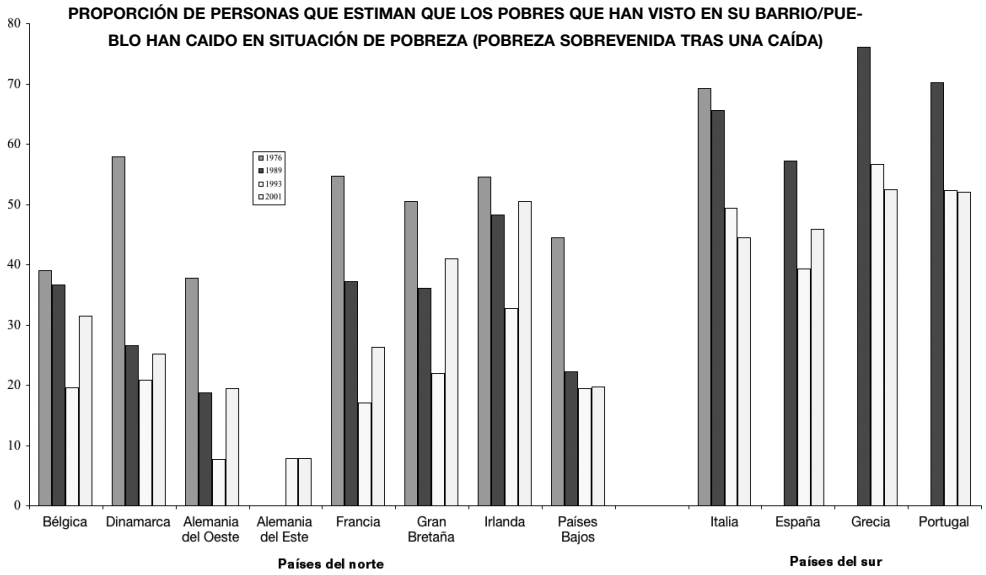
Gráfico 1



El número de personas consultadas en este histograma varían entre 60 y 500 en función de los países y los años
Fuente: Eurobarómetro

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

Gráfico 2



El número de personas consultadas en este histograma varían entre 60 y 500 en función de los países y los años
Fuente: Eurobarómetro - LASMAS-IdL - Marzo 2002

La percepción de la pobreza como "caída" (gráfico 2) está, al contrario que en el caso anterior, menos extendida en los países del sur (28% en Portugal y entre 32 y 25% en España, Italia y Grecia), mientras que lo está mucho más en los países del norte, en particular en Alemania (notablemente del Este con un 86%), en los Países Bajos (65%) y en Dinamarca (53%). Es notorio que la pobreza se percibe de manera distinta en función del tipo de desarrollo económico y del nivel de protección social. Cabe destacar también que los datos colectivos recortan, al menos parcialmente, los contrastes nacionales observados a partir de los índices estadísticos de la pobreza.

Como pasa con la pobreza heredada, la proporción de personas que estiman que la pobreza ha llegado a raíz de una caída, también varía en función del periodo de la encuesta. En 1976, esta proporción estaba en su nivel más bajo. Las representaciones dominantes estaban influenciadas por los treinta años de crecimiento ininterrumpido que vivieron las sociedades europeas tras la segunda guerra mundial. Se observa que, en efecto, esta forma característica de la pobreza aumentó fuertemente entre 1976 y 1993 periodo en el cual alcanzó el grado máximo en todos los países, a excepción de Alemania del Este, para sufrir posteriormente una disminución entre 1993 y 2001. Por consiguiente, parece que bajo el

efecto de la degradación del mercado de trabajo, la población de cada país es más sensible al aumento de la población en situación de pobreza y al declive social que representa esta experiencia para muchas personas. Cuando la coyuntura mejora, esta percepción se debilita.

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

3. LA MEDICIÓN DE LA INTENSIDAD DE LA POBREZA EN EL TIEMPO

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

Los datos derivados del Panel europeo de los hogares han permitido distinguir en el periodo de 1994 a 1998, es decir 5 años consecutivos, tres categorías: personas que nunca habían conocido la pobreza, personas que habían experimentado la pobreza al menos una vez (pobreza transitoria) y personas que habían experimentado la pobreza durante más de un año (pobreza recurrente). La Tabla 1 permite diferenciar cuatro grupos de países que se acercan a distintos tipos de *capitalismo de bienestar* (Esping Andersen, 1999).

[2] Desde hace algunos años, los investigadores que estudian la pobreza otorgan una mayor importancia a la cuestión de la permanencia en el tiempo. Cf. Lutz Leisering and Stephan Leibfried, Time and Poverty in Western Welfare States, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Existe un fuerte vínculo estadístico entre la intensidad de la pobreza según su persistencia en el tiempo y esta clasificación de países. En el primer grupo de países, la proporción de personas en situación de pobreza recurrente es la menor (9,5% en Dinamarca y 12,5% en los Países Bajos). En el segundo, esta proporción aumenta, es de 18,3% como media y oscila entre 15,5% en Alemania y 22,7% en Bélgica. En el tercer grupo, esta proporción aumenta aún más y pasa a 25,2% de media. Finalmente, en el último, alcanza un 26,1% de media llegando a un máximo de 27,6% en Grecia y Portugal. Por consiguiente, se observa que la pobreza persiste más en el tiempo sobre todo en países en los se mantienen las regiones rurales poco desarrolladas y en los que el sistema de protección social es muy limitado.

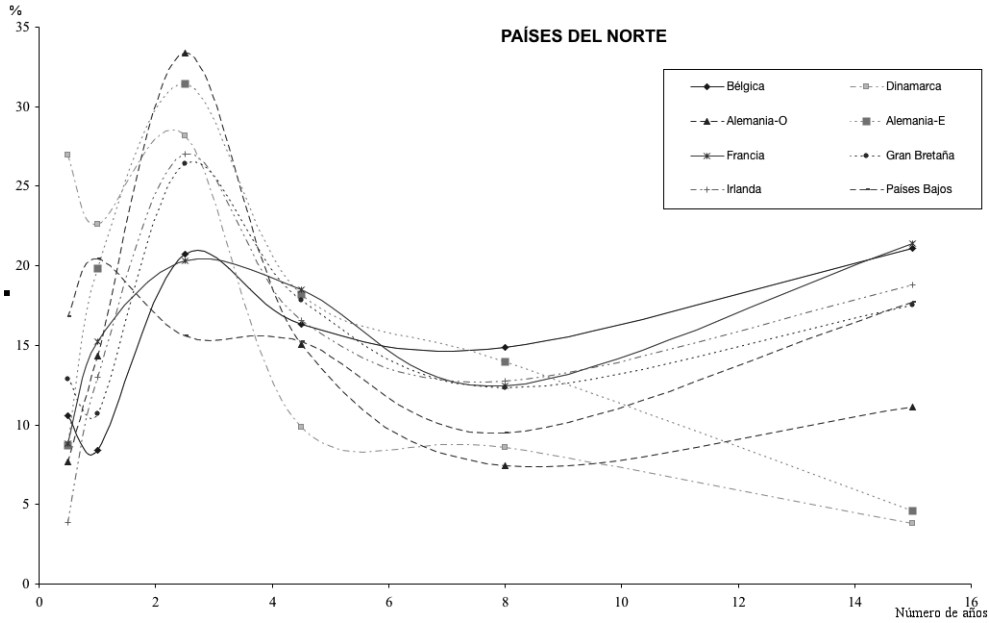
Tabla 1: Intensidad de la pobreza monetaria según la persistencia en el tiempo (Periodo de 1994 a 1998). En %

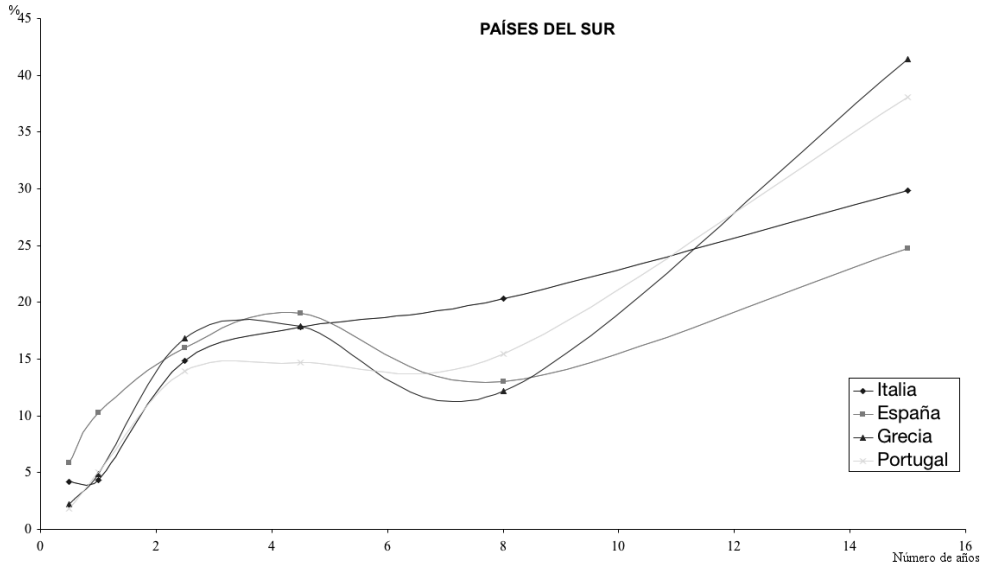
	Nunca han sido pobres	**Pobreza Transitoria***	**Pobreza Recurrente****	**Total**
1er grupo	77,7	10,6	10,7	100
Dinamarca	77,4	13,2	9,5	100
Países Bajos	77,9	9,6	12,5	100
2º grupo	70,7	11,0	18,3	100
Alemania	73,4	11,1	15,5	100
Francia	68,4	10,4	21,2	100
Bélgica	63,9	13,4	22,7	100
3º grupo	61,7	13,2	25,2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

Fuente: Panel europeo de los hogares, 1994-98
Nota: El umbral de la pobreza de referencia en esta tabla está fijado en un 60% de los ingresos medios de cada país. La escala de equivalencia utilizada es la de la OCDE modificada (1 para el primer adulto, 0,5 para el resto de adultos, 0,3 para los menores de 14 años).
* Personas que han sido pobres solo una vez entre 1994 y 1998.
** Personas que han sido pobres más de una vez entre 1994 y 1998.

Para estudiar la intensidad de la pobreza en el tiempo, también es posible basarse en las dificultades financieras que experimentan las personas. En el Eurobarómetro 56.1 de 2001 sobre la pobreza y la exclusión social, una de las preguntas era: "¿Cómo se maneja usted con los ingresos mensuales de su hogar?". Los encuestados debían elegir entre 4 respuestas: "con mucha dificultad", "con dificultad", "fácilmente", "muy fácilmente" y después se les pedía que precisasen desde cuando se encontraban en esa situación financiera. De este modo, fue posible conocer la persistencia de las dificultades financieras para quienes habían elegido cualquiera de las dos primeras respuestas. El gráfico 3 permite analizar las diferencias según países y en especial establecer diferencias entre los países del norte y los del sur.

Gráfico 3. Persistencia de las dificultades financieras según países





Fuente: Eurobarómetro 2001

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

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

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

En los años 1960, el antropólogo Oscar Lewis explicaba, a partir de investigaciones sobre las familias muy pobres (tanto en México como Nueva York o San Juan), que la cultura de la pobreza tiene tendencia a perpetuarse de generación en generación debido al efecto que tiene sobre los niños. Según él, "cuando los menores que viven en infra-viviendas han cumplido los seis o siete años, ya han asimilado los valores fundamentales y las costumbres de su subcultura y por tanto no están psicológicamente equipados para aprovechar de forma plena la evolución y los progresos que se podrían producir en sus vidas" (Lewis, 1969: 802). Oscar Lewis subrayó que a nivel individual, las características de aquello que llamaba la cultura de la pobreza eran un fuerte sentimiento de sentirse al margen, impotente, dependiente y de inferioridad. También resaltó que "la ausencia de participación efectiva y de la integración de los pobres en las instituciones más importantes de la sociedad es una de las características cruciales de la cultura de la pobreza. Es un problema complejo y que depende de una infinidad de factores entre los cuales se puede resaltar la ausencia de recursos económicos, la segregación y la discriminación, el miedo, la desconfianza o la apatía, y el desarrollo de soluciones locales al problema" (Lewis, 1969: 803).

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

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

[3] Esta cuestión ha sido objeto de análisis recientes. Cf. Mary Corcoran, "Mobility, Persistence, and the Consequences of Poverty for Children : Child and Adult Outcomes", in Sheldon H. Danziger and Robert H. Haveman (eds), Understanding Poverty, New York, Russell Sage Foundation,/Harvard University Press, 2001.

cualquiera que sea el modelo, el coeficiente no es significativo. Dicho de otra manera, la tendencia a reproducir las dificultades financieras desde la infancia es notablemente menor en los países del norte que en los países del sur.

Este fenómeno se explica, en primer lugar, por las desigualdades de ingresos que son notablemente más importantes en los países del sur de Europa. La relación entre la cantidad de los ingresos totales percibidos por el 20% de la población que percibe los ingresos más elevados (quintil superior) y la cantidad de los ingresos totales percibidos por el 20% de la población que percibe los ingresos más bajos (quintil inferior) es de 6,5 en Portugal, 5,7 en Grecia y 5,5 en España, mientras que es de 3 en Dinamarca, 3,4 en Suecia y 3,6 en Alemania[4]. Cuando las desigualdades de ingresos son elevadas, impiden que una parte de la población conozca un futuro mejor y en este sentido refuerzan el riesgo de cronificación generacional de la pobreza. Este fenómeno también puede verse influenciado a causa del desarrollo económico y las perspectivas de empleo. En los países que tuvieron un desarrollo económico y social importante, como sucedió durante los "gloriosos años 30", las oportunidades de promoción social fueron más fuertes que en países menos desarrollados como los países del sur de Europa que fueron países de emigración. La pobreza se ha relacionado y siempre se relaciona con un destino social en aquellos países o regiones económicamente más pobres en los cuales el desempleo o el infra-empleo son elevados y la protección social está poco desarrollada.

Finalmente, hay que encuadrar dentro de este fenómeno la explicación que precisamente adelantaba Richard Hoggart en relación a la cultura de los entornos populares de Inglaterra. "Cuando una persona siente que tiene pocas oportunidades de mejorar sus condiciones y que este sentimiento no se acompaña ni de desesperanza ni de resentimiento, la persona tiende a pesar de todo a adoptar actitudes que permiten que una vida de esas características sea "soportable", eludiendo la consciencia demasiado viva de las posibilidades prohibidas: se tiende a percibir las tensiones sociales como leyes de la naturaleza; estos hechos se convierten en datos primordiales y universales de la vida (Hoggart, 1970: 137). En las regiones rurales del sur de Europa, la probabilidad de experimentar la experiencia de la pobreza de forma crónica es tan fuerte que la población que debe enfrentarse a ella también está más acostumbrada que en otros lugares a hacer frente a ella. La pobreza representa por tanto un estado permanente y reproducible.

[4] Fuente: Eurostat, 2001

4. UNA TIPOLOGÍA DE FORMAS BÁSICAS DE POBREZA

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

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

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

Finalmente, las experiencias de pobreza pueden variar del mismo modo de un país a otro en función del sistema de protección social y de los modelos de intervención y asistencia social. El tipo de Estado de Bienestar tiene, por ejemplo, un efecto sobre la definición de la categoría de personas pobres de las que se hará cargo y a las que ofrecerá asistencia. En cada régimen de Estado de Bienestar, se puede ver como ciertas poblaciones que se encuentran protegidas socialmente se

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

transforman, de manera variable y dependiendo del entorno y el momento, en categorías de personas asistidas. La progresiva generalización del sistema de protección social a lo largo del periodo de "los gloriosos años 30" ha contribuido a reducir la esfera tradicional de asistencia, pero no ha conseguido eliminarla completamente. La cantidad de pobres que requieren asistencia está por tanto ligada, en buena medida, a la capacidad del Estado Providencia de retener en el régimen general de la protección social las franjas de población más vulnerables.

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

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

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

La pobreza en los países del sur de Europa se aproxima a este tipo de pobreza. Esos países no son países preindustriales en el sentido estricto – el norte de Italia, es por ejemplo, una de las regiones más próspera de toda Europa – pero subsisten en cada uno de ellos regiones económicamente muy pobres. La pobreza es más durable y reproducible de generación en generación que en los países del norte de Europa. En segundo lugar, y éste es sin duda el factor esencial, la pobreza en términos de renta no implica necesariamente una exclusión social, en particular debido a la solidaridad familiar entre los más desfavorecidos, comportamiento más frecuente en los países del sur de Europa que del norte, influido por las formas de socializar, especialmente en la práctica extendida y colectiva de la

religión. Del mismo modo, la ausencia de empleo puede verse compensada por una inserción de las redes de la economía informal y del sistema "clientelista" de la acción social. En este sentido, si los pobres se ven afectados por el desempleo, éste no les confiere necesariamente un estatus de desfavorecido.

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

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

La *pobreza marginal* manifiesta una configuración social diferente en la que aquellos a los que se define como "pobres" no forman parte de un conjunto social

amplio poco diferenciado del resto de capas sociales, más bien al contrario, son una parte poco numerosa de la población. Estos "pobres" suelen ser vistos como inadaptados al mundo moderno y es común describirlos como "casos sociales", lo cual cultiva inevitablemente su estigmatización. Este grupo social es residual, pero sin embargo es objeto de gran atención por parte de las instituciones de acción social. Esta relación social con la pobreza tiene una probabilidad más elevada de desarrollarse en las sociedades industriales avanzadas y en expansión y, en particular, en aquellas que consiguen limitar la importancia del desempleo y garantizar a todos un alto nivel de protección social.

¿Pertenece esta forma básica de la pobreza al pasado? La configuración social del periodo de "los gloriosos años 30" en Europa, pero también en Estados Unidos, se acerca efectivamente a este tipo. Transformar la pobreza, de un problema de mayoría a un problema de minoría, fue sin duda alguna el desafío de las sociedades modernas que, después de la segunda guerra mundial, pudieron construir un amplio programa de protección social y aprovechar el crecimiento económico para permitir el desarrollo del pleno empleo. El carácter excepcional de este periodo permite comprender el entusiasmo del progreso tanto económico como social y la creencia compartida de que la pobreza había prácticamente desaparecido, al menos en sus formas antiguas. Este fenómeno se explica en mayor medida a partir de la importancia de las transferencias sociales a favor de un mayor número de personas y la reducción perceptible de la esfera de la asistencia. Si bien, en el transcurso de este periodo, los pobres no desaparecieron y continuaron incluso reproduciéndose de generación en generación como lo han demostrado varios sociólogos, se volvieron menos visibles. Constituyeron ese "margen" cuya importancia era conveniente minimizar ya que parecían pertenecer al "residuo" del progreso. La apuesta social era otra. Adscritos a "colectivos", los asalariados luchaban para mejorar su salario y sus condiciones de trabajo. La cuestión de la pobreza fue eclipsada por la cuestión genérica de las desigualdades.

Esta forma básica de pobreza no pertenece a pesar de todo completamente al pasado. El análisis del periodo más reciente, caracterizado por el incremento del desempleo y de la precariedad del empleo, ha conducido igualmente a verificar que la *pobreza marginal* no había desaparecido en todos los países europeos. Esta relación social con la pobreza no se explica únicamente por el fuerte crecimiento de las economías occidentales posteriores a la segunda guerra mundial. En efecto, en el caso de Suiza, pero también en Alemania y los Países Escandinavos, las representaciones sociales de la pobreza son relativamente estables. Estos países se han visto afectados como el resto – aunque de manera menos brutal – por la degradación del mercado de trabajo, aunque la pobreza no se haya impuesto fuertemente como una nueva realidad social. Al contrario, de conformidad al esquema de la prosperidad y del bienestar social compartido, sin duda idealizado,

este hecho ha tardado en ser objeto de investigaciones específicas y los pocos investigadores comprometidos con este tipo de investigaciones no han conseguido suscitar en sus países debates a nivel nacional. A nivel de los poderes públicos y de los responsables políticos, se ha podido constatar la resistencia simbólica al reconocimiento de la existencia de los pobres. Sin duda por temor a ser acusados de no haber tomado las medidas necesarias en el territorio del que son responsables, lo que ha sucedido es que los políticos han intentado minimizar la amplitud de las cuestiones sociales. Esto ha sucedido sobre todo en los sistemas políticos organizados de forma federal, los cuales otorgan un poder de decisión y de acción importante a las instituciones locales.

En las representaciones sociales la *pobreza marginal* se corresponde con una pobreza minimizada, a veces negada, de manera que éstas pueden venir acompañadas de una estigmatización fuerte de una franja residual de la población, de la que se hace cargo el Estado a título de asistencia. Esta tendencia pudo ser verificada tanto en los años 1960 y 1970 en Francia como en la actualidad en algunos países. Se pueden observar, en efecto, similitudes entre el periodo de la historia de la acción social en Francia en el cual las cuestiones sociales de la pobreza prácticamente desaparecieron en provecho de un discurso justificado sobre intervención "psicologizante" hacia los individuos que se juzgan de inadaptados y la situación actual de Alemania y de los Países Escandinavos en los cuales la intervención social siempre está dirigida a los individuos que se encuentran al margen de la sociedad en base a una lógica de respuesta individual, en lugar de colectiva, a sus necesidades y en un sentido de control estricto de su vida privada. Este enfoque de intervención social puede imponerse tan fácilmente que queda limitado a una proporción residual de la población, sabiendo que el resto de la sociedad podrá beneficiarse de las ventajas de una protección social de carácter universal y de la garantía de no conocer nunca la experiencia de la pobreza.

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

las sociedades "postindustriales", especialmente en las que se enfrentan a un aumento fuerte del desempleo y del estatus precario del mercado laboral.

Las encuestas europeas han permitido, como hemos visto anteriormente, observar que la representación social de la pobreza como una caída está muy extendida. La imagen dominante del "pobre" es por tanto la de víctima de una decadencia social como consecuencia de una o varias rupturas graves. Después del periodo de los "gloriosos años 30" durante el cual las clases populares creyeron poder escapar a ese destino de "pobre" que había sido el de generaciones anteriores, el desempleo en masa y su larga duración hizo vacilar a la sociedad asalariada a partir de finales de los años 1970. El sentimiento de inseguridad social se ancló sólidamente en la consciencia colectiva hasta tal punto que más de la mitad de la población francesa sintió el temor de ser afectado por la exclusión. Este malestar fue reforzado por la aparición durante el mismo periodo de nuevas formas de descualificación espacial. Incluso en algunos casos hay que poner en duda la utilización, con fines mediáticos, de la imagen y el concepto de gueto, importado de Estados Unidos, sin haber sido previamente adaptado a la realidad francesa y europea del momento, a pesar de ser una realidad bien diferente. Es así como los poderes públicos han ido identificando un gran número de zonas urbanas "sensibles" en las aglomeraciones. Estas zonas concentran a la población afectada por la crisis de empleo. Éstas se vacían progresivamente de su clase media y se descualifican rápidamente. Las relaciones sociales suelen ser tensas y los síntomas de depresión habituales. De este modo, la crisis del tejido social urbano refuerza la crisis del mercado del trabajo y contribuye a incrementar las desigualdades económicas y sociales.

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

El caso de Alemania es paradójico. Si hacemos caso del discurso dominante sobre la pobreza y de las prácticas de las instituciones de acción social, estaríamos tentados a definir este país como un país donde se da la *pobreza marginal*; por el contrario, las encuestas subrayan una fuerte resistencia colectiva al reconocimiento oficial de la pobreza, a la individualización de las ayudas y a la estigmatización de los pobres. Por el contrario, si prestamos atención a las experiencias y vivencias de la pobreza, el riesgo de descualificación social no puede ser omitido

en este país, en el cual el cúmulo de desventajas que padece una gran parte de la población lo aproxima mucho más a la situación de Francia o de Gran Bretaña que a la de los países Escandinavos. Este proceso se ha agravado sin duda después de la reunificación. Una buena mayoría de alemanes del oeste tienden a quejarse de los impuestos que deben pagar para atender las necesidades de los alemanes del este. La situación de Alemania es, por así decirlo, intermedia entre la *pobreza marginal* y *la pobreza descualificante.* Habría quizás que interpretar esta situación como expresión de una evolución que sigue su curso.

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

Una vez verificada empíricamente esta tipología, habríamos de concluir en primer lugar que la pobreza no es universal. Toma formas diferentes según las sociedades, según su historia y su desarrollo. Con ingresos iguales, ser pobre en Mezzogiorno no es lo mismo que ser pobre en la región parisina. Ser pobre en el norte de Francia en los años 1960 no tenía el mismo sentido que ser pobre hoy en día en dicha región. El grupo de población pobre puede evidentemente ser definido como tal a partir de una medida objetiva que pueden parecer unánimemente aceptable e imponerse a todos como un modelo universal de referencia, pero ¿qué significan esas medidas si uno no se pregunta al mismo tiempo cuáles son las exteriorizaciones sociales y las experiencias vividas de la pobreza? Tener en cuenta la diversidad es un adelanto y esta tipología es un mecanismo para conseguirlo. Sin embargo, no habría que deducir que las formas que puede tener la pobreza en las sociedades modernas son infinitas.

Estas formas de la pobreza son básicas, en primer lugar, porque han sido elaboradas sobre las base de un razonamiento “ideal-típico” que no se limita a recoger los rasgos principales de un fenómeno sino que justifica su elección a partir de una serie de hipótesis interrelacionadas, frecuentemente extraídas del conocimiento histórico de las sociedades contemporáneas. Estas formas son esenciales porque también se remiten a configuraciones sociales precisas cuya matriz

constitutiva ha podido verificarse por encuestas empíricas. Finalmente, si estas formas se consideran básicas es porque cada una de ellas representa un tipo de relación de interdependencia suficientemente estable para permanecer en el tiempo e imponerse como unidad *sui generis* distinta de los elementos individuales que la caracterizan. Dicho de otro modo, cada forma básica de la pobreza corresponde a un estado de equilibrio relativamente cristalizado de las relaciones entre individuos desiguales (de los pobres y de los "no pobres") dentro de un sistema social formando un todo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ESPING ANDERSEN, G. (1999): *Les trois mondes de l'Etat-providence,* 1ª edición en inglés [1990], PUF, coll. Le lien social, Paris.
- HALBWACHS, M. (2002): *Les causes du suicide,* 1ª edición 1930, Prensa Universitaria de Francia, coll. Le lien social, Paris.
- HOGGART, R (1970): *La culture du pauvre. Etude sur le style de vie des classes populaires en Angleterre,* 1ª edición en inglés [1957], Edition de Minuit, Coll. Le sens común, Paris.
- LEWIS, O. (1969): *La vida. Une famille portoricaine dans une culture de pauvreté: San Juan et New York*, 1ª edición en inglés [1965], Gallimard, Paris.
- MENDRAS, H. (1976): *Sociétés paysannes. Eléments pour une théorie de la paysannerie*, Armand Colin, Paris.
- PAUGAM, S (2005): *Les formes élémentaires de la pauvreté*, PUF, coll. Le lien social, Paris.
- PAUGAM, S. y SELZ, M. (2005): "La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970. Analyse des variations structurelles et conjoncturelles ", *Economie et Statistique,* nº 383-384-384.
- SIMMEL, G. (1998): *Les pauvres,* 1ª edición en alemán [1907], PUF, coll. "Quadrige", Paris.

Ruth Levitas
Universidad de Bristol

LOS LÍMITES DE LA AGENDA SOCIAL EUROPEA: REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL.

Ruth Levitas es profesora de Sociología en la Universidad de Bristol (Reino Unido). Su investigación se centra en el pensamiento político y el utopismo y en la desigualdad y exclusión social. El trabajo desarrollado desde 1996 sobre la exclusión social se centra principalmente en la definición y medición de la exclusión social y en el debate político que le rodea en el Reino Unido y en Europa.

RESUMEN

En este trabajo se analiza la tensión entre crecimiento económico y desarrollo social en las políticas europeas de lucha contra la exclusión social a través, en primer lugar, del análisis de los discursos políticos dominantes en el seno de la UE y con particular énfasis en las cumbres europeas de Lisboa, Niza y Laeken. Después se analizan las contradicciones de objetivos de la Agenda Social Europea 2005-2010. El artículo dedica su parte central a destacar la insuficiencia teórica y práctica de las actuales políticas en favor de la inclusión y la necesidad de profundizar en el análisis crítico de las condiciones de desigualdad de las sociedades europeas existentes en su modelo productivo y medioambiental. El artículo defiende un modelo de inclusión social basado en la calidad de vida social y ambiental basado en la idea fuerte de justicia distributiva.

ABSTRACT

This paper analyses the tension between economic growth and social development in European policies that fight against social exclusion. Firstly, it presents an analysis of the prevailing political discourses in the EU with a particular emphasis on the European summits of Lisbon, Nice and Laeken. Secondly, it examines the contradictory objectives of the European Social Agenda 2005-3010. The article dedicates its main part to highlight the weaknesses of current social inclusion policies as well as the need of a detailed analysis of the existing inequalities in European societies and their environmental and production models. The article defends a social inclusion model based on quality of life and distributive justice taking into account factors such as the environment and the social life.

PALABRAS CLAVE

Exclusión, pobreza, planes nacionales de inclusión, agenda social europea, informe conjunto, crecimiento económico, calidad de vida, justicia distributiva

KEY WORDS

Exclusión, poverty, nacional plans for social inclusión, European Social Agenda, joint report, economic growth, quality of live, distributive justice

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN

2. DISTINTOS DISCURSOS EN LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

3. DE LA CUMBRE DE LISBOA A LOS INFORMES CONJUNTOS

4. LA NUEVA AGENDA EUROPEA 2005-2010

5. COHESIÓN, EXCLUSIÓN E IGUALDAD

6. CALIDAD DE VIDA: INCLUSIÓN SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE

1. INTRODUCCIÓN

Siempre han existido tensiones entre los aspectos sociales y económicos de la política europea. A mediados de los años 90, el discurso predominante sobre inclusión social era simplemente aquel en el que la exclusión se veía exclusivamente como una forma de exclusión – o de no participación – en el mercado laboral, lo cual convivía mal con una preocupación más distributiva de la protección y el bienestar social (Levitas, 1996). Después de las cumbres de Lisboa y Niza en el 2000, se comenzaron a destacar los aspectos sociales de la inclusión social. Se promovió el proceso a través del "Método Abierto de Coordinación" solicitando a los estados miembros que aprobasen planes nacionales bianuales para la inclusión en los cuales la lucha contra la pobreza se estableció como objetivo principal. En 2001 se aprobaron en Laeken indicadores comunes para evaluar el proceso. En realidad, un análisis más detallado muestra que el empleo se mantuvo como objetivo principal para afrontar la exclusión. En 2005, los principios acordados en Niza fueron revisados y los planes de inclusión se redujeron a una sección de una agenda más amplia – en un momento en el que la UE se amplió a estados miembros como los estados bálticos con problemas severos de pobreza y desigualdad, al igual que otros países de la "vieja" Europa como España, Portugal o el Reino Unido. Este artículo pretende explorar estas transformaciones y sostiene que éstas representan una reafirmación de las prioridades económicas sobre las sociales – y que, por el contrario, la inclusión social debe ser entendida de forma más amplia si se pretenden desarrollar los fundamentos para la mejora de la calidad de vida y de una mayor cohesión en una nueva Europa. También se argumenta que, a pesar del

énfasis que se han dado a las desigualdades de género en las últimas versiones del protocolo de inclusión social, la subordinación del empleo no remunerado al empleo remunerado tendrá efectos adversos para las mujeres. Exclusión e inclusión social, en el caso de que fuesen parte de una agenda social progresiva, tienen que ser comprendidas en un espectro mucho más amplio. En particular, en el contexto de un entorno con grandes presiones, deben separarse del discurso preponderante del crecimiento económico.

2. DISTINTOS DISCURSOS EN LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Existen diferencias en la manera en que cada estado miembro de la UE ha interpretado el discurso europeo y de cómo las tradiciones y expectativas nacionales se han nutrido en el proceso supranacional. Silver (1994) ha identificado tres aproximaciones ligadas a los diferentes modelos de bienestar social de los estados miembros, y Atkinson et al (2005) sugieren que estas divergencias persisten. Una investigación detallada del caso británico revela una imagen aún más compleja, en la que coexisten discursos divergentes dentro de un mismo estado, incluso en materia de definición de políticas de lucha contra la exclusión, que han sido puestas en duda (Levitas 1998, 2005). Los diferentes discursos a menudo coexisten en documentos individuales, en parte porque la difícil definición del concepto de exclusión social permite que se alternen los discursos de forma desapercibida. El análisis nos proporciona un modelo que permite examinar las descripciones contradictorias de la exclusión/inclusión social en documentos normativos, y puede utilizarse en diferentes contextos, nacionales y supranacionales, como una herramienta analítica.

El primer discurso, RED, que fue el uso originario del término en el contexto político-social británico, es esencialmente redistributivo. Pone énfasis en la pobreza como causa principal de exclusión social; implica la reducción de la pobreza a través de un incremento de los niveles de las prestaciones sociales; trata la ciudadanía social, cultural y política así como el empleo; y es potencialmente capaz de reconocer la importancia del trabajo no remunerado en el que incluye los cuidados de larga duración de los que depende la sociedad en general. Esta orientación se ha desarrollado en la bibliografía reciente sobre pobreza y ciudadanía (Lister 2004) así como sobre la ética de los cuidados de larga duración.

El segundo discurso, SID, enfatiza el empleo remunerado como la forma dominante de inclusión e integración social, y presta especial atención a los procesos de exclusión del mercado laboral. El mérito de éste discurso es que resalta

las desventajas del mercado laboral y la discriminación que padecen algunos grupos como las mujeres, los jóvenes, las personas mayores, los grupos étnicos y minoritarios, y los inmigrantes. Sin embargo, considerar el mercado laboral como un factor intrínseco de la inclusión es problemático por una serie de razones: ignora el hecho de que el empleo remunerado, especialmente cuando supone muchas horas extras, puede limitar la participación de las personas en la vida familiar y en general en la participación social; corre el riesgo de ignorar las desigualdades entre trabajadores asalariados y los niveles de "pobreza con trabajo"; no otorga la atención adecuada a la importancia social y económica del empleo no remunerado, desautorizando su legitimidad.

También es posible distinguir otro discurso, un discurso moral marginal, o MUD, cuyo enfoque se centra en el comportamiento de la pobreza en lugar de la estructura de la sociedad; esto implica que las prestaciones sociales fomentan la dependencia y, por tanto, presenta a la exclusión social como elemento cultural diferenciador del resto de la sociedad. Esta perspectiva no juega un papel dominante en la literatura científica sobre inclusión social de la UE. No obstante, es posiblemente un aspecto significativo en la aproximación que toman los estados miembros a nivel nacional, como sucede en el Reino Unido (Levitas, 2005). Los modelos RED, SID y MUD fueron desarrollados a partir del análisis de la política europea y británica a finales de los años noventa. Actualmente son relevantes como modelos analíticos que nos permiten explorar el cambio que se ha producido en las políticas de inclusión social en los últimos años, siempre teniendo en cuenta que éstos son modelos ideales y que la mayoría de la literatura científica contiene una mezcla contradictoria de discursos.

3. DE LA CUMBRE DE LISBOA A LOS INFORMES CONJUNTOS

Durante la cumbre de Lisboa, la promoción de la inclusión y cohesión social pasó a ser un objetivo estratégico esencial de la UE. El protocolo para elaborar los primeros planes nacionales de inclusión social se circuló en noviembre del 2000 y fueron aprobados en la cumbre de Niza en diciembre del 2000. El documento inicial afirma que "los estados miembros de la UE adoptaron una mayor iniciativa al situar la lucha contra la pobreza y la exclusión social como *uno de los elementos de la modernización del modelo social europeo"* (Consejo Europeo). El siguiente párrafo clarifica que en esas mismas reuniones del Consejo Europeo "establecieron la promoción de la cohesión social como elemento esencial de la estrategia global de la UE para conseguir en la siguiente década el objetivo estratégico de conseguir que la economía europea sea la más competitiva y dinámica del mundo". Desde el principio existe una implicación, en el sentido de que, por lo menos, se

comprende que la estrategia europea de la reducción de la pobreza es un factor que colaborará con el crecimiento económico: "crear una sociedad con una mayor cohesión y una menor exclusión es condición previa a una mejora de la economía". Por supuesto, los dos aspectos se presentan como algo complementario. Ahora bien, en el SID, aunque el empleo se prioriza, el énfasis se pone en medidas que afectan a la oferta y no en la estructura de la economía y la demanda de empleo: "el empleo es la mejor garantía contra la exclusión social. Para poder fomentar la calidad del empleo, es necesario desarrollar la "empleabilidad", especialmente a través de políticas que promuevan la adquisición de habilidades y de aprendizaje de larga duración". La protección social también se establece como elemento importante – nuevamente desde una perspectiva de empleo: "En el contexto de un estado de bienestar social activo, la creación de sistemas modernos de protección social que fomenten el acceso al empleo es vital." Las pensiones y el sistema sanitario también se mencionan como estrategias cruciales contra la exclusión, en las cuales "la importancia de otros factores como la vivienda, la educación, la salud, la información y comunicación, la movilidad, la seguridad y la justicia, el entretenimiento y la cultura, también deben ser reconocidos" (Consejo Europeo 2000). El protocolo también insiste en la corriente de la igualdad de género.

Los planes naciones debían tratar los cuatro aspectos siguientes:

1. Facilitar la participación en el empleo (1.1) y el acceso de todos a los recursos, derechos, bienes y servicios (1.2);
2. Prevención de los riesgos de exclusión;
3. Ayuda a los más vulnerables;
4. Movilización de las organizaciones implicadas en la lucha contra la exclusión.

La primera cláusula consiste en dos partes, la primera representa el SID (empleo), la segunda el RED (recursos). Están incluidos en una única cláusula cuya secuencia expresa el mensaje implícito de que la segunda parte sigue a la primera, es decir, el SID domina respecto al RED. Por otro lado, en el protocolo también existe un glosario más detallado de las categorías generales. En relación al 1.1, todas las estrategias propuestas contienen medidas dirigidas exclusivamente a las habilidades y la formación, y a las provisiones para el cuidado de guardería y de los cuidados de larga duración, esto es, medidas dirigidas a la conciliación del empleo con la familia, que esencialmente subordina la familia al trabajo. El punto 1.2 contiene una visión más amplia. El glosario comienza tratando la necesidad de disponer de recursos económicos suficientes para que las personas puedan vivir "de una forma digna", pero inmediatamente vuelve a insistir sobre la necesidad de "reducir los obstáculos del empleo garantizando que las estrategias para aumentar los ingresos y promover el empleo aseguren que el empleo asalariado sea más

beneficioso que el desempleo. En este caso el problema radica en que la única manera de garantizar de que así sea es asegurarse de que las personas se encuentren en una situación peor estando desempleados, de acuerdo a los antiguos principios de menor elegibilidad, un objetivo que a menudo entra en conflicto con la provisión adecuada de medidas de protección social. En el punto 1.2 también se hace referencia a la vivienda, la salud, la educación, la justicia, los servicios públicos y privados, la cultura, el deporte y el entretenimiento.

En el punto 2, los riesgos de la exclusión, se obliga a los estados miembros a "desarrollar políticas dirigidas a la prevención de crisis vitales que puedan traducirse en situaciones de exclusión social como, por ejemplo, la exclusión causada por la exclusión derivada del abandono escolar o del riesgo de encontrarse sin vivienda"; y se requiere que "se preserve la solidaridad familiar en todas sus formas". El RED está presente pero de forma subordinada al SID.

La cuarta cláusula es importante, en el sentido de que la movilización de las organizaciones implicadas incluye el compromiso de que las personas afectadas por la exclusión participen en el desarrollo de las políticas, que el sector público y las organizaciones sociales (prestadores de servicios y ONG) – el tercer sector – se movilicen y "fomenten la responsabilidad social de las empresas" (Consejo Europeo, 2000).

La primera serie de planes nacionales reorganizaron ampliamente las políticas existentes de los estados miembros bajo los requisitos del protocolo. Dado el calendario establecido, poco más se podía esperar. Dos años más tarde, en noviembre del 2002, se circularon objetivos revisados. A pesar de que los objetivos iniciales se consideraban sólidos sin necesidad de ser alterados, se recomendaron cambios en tres áreas. Se hizo hincapié en la necesidad "de que los estados miembros estableciesen objetivos para reducir de forma significativa el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social antes del 2010" (Consejo Europeo, 2002); enfatizando la importancia del género en los planes y su seguimiento e implementación; prestando especial atención a los problemas de pobreza y exclusión social asociados a la inmigración. Ambos protocolos, del 2000 y del 2002, invitaron a los estados miembros a desarrollar indicadores a nivel nacional relacionados con sus respectivos planes. Sin embargo, en 2002, la petición de identificar objetivos para la reducción de la pobreza y la exclusión social sugirió que se usasen los indicadores acordados en Laeken en el 2001 además de los establecidos a nivel nacional.

Los indicadores de Laeken se desarrollaron a raíz de un informe realizado por Atkinson et al. en 2001 (Atkinson et al., 2002). Inicialmente, los indicadores armonizados adoptados por el Comité de Protección Social consistían en diez indi-

cadores prioritarios y ocho secundarios. Claramente reflejaban un conocimiento sobre la exclusión social, esto es, una combinación de los modelos RED/SID, en el cual la mayoría de indicadores estaban relacionados bien con los ingresos o bien con el mercado laboral. En el 2003, los indicadores fueron ligeramente revisados, separando a las personas que se encuentran en hogares sin empleo, de los menores y de las personas en edad de trabajar, y añadiendo un nuevo indicador secundario, la incidencia de la "pobreza con trabajo". En este caso, la palabra "riesgo" se utiliza por la misma razón que se cambió la terminología para describir cómo se mide "el riesgo de pobreza" en lugar de utilizar el concepto de "ingresos bajos": esto implica que los hogares no son necesariamente pobres sino que se encuentran en "riesgo" de serlo. Se puso un fuerte énfasis en desagregar los datos estadísticos por edad y género.

Realmente, los indicadores adoptados por el Comité de Protección Social fueron significativamente reducidos en relación a los recomendados por Atkinson et al. Este es el caso de aquellos que se refieren a la vivienda, la salud y la educación aunque se intentaron reflejar aspectos de la exclusión múltiple contenidos en el glosario de los criterios de inclusión social. El informe también identifica ocho áreas en las cuales es necesario desarrollar indicadores apropiados, especialmente en el área de desigualdad educativa, pero también el acceso a los servicios públicos y privados así como a la participación social – los aspectos sociales más directamente relacionados con la exclusión social. A partir del 2006, las revisiones posteriores siguen orientando sus indicadores primordialmente al empleo y a los ingresos, en parte por las dificultades para establecer medidas sólidas y apropiadas para otras variables (Consejo Europeo, 2006c).

El proceso general reforzó las dos primeras series de planes nacionales de inclusión con el establecimiento del llamado "Método Abierto de Coordinación" (MAC). A través de este proceso, los estados miembros elaboran un "Informe Conjunto de Inclusión Social" en el que se resumen y someten a consideración sus respectivos planes. Con la ampliación de la UE en el 2004, los nuevos estados se incluyeron en el proceso. El MAC está específicamente diseñado para no romper el principio de "subsidiariedad" a partir del cual las decisiones son tomadas en el nivel aplicable más bajo. Esto significa que el papel de los protocolos establecidos para los planes e informes conjuntos tiene el carácter de recomendación. A través de este proceso, el Consejo Europeo no trata de imponer políticas ni de establecer objetivos sino que se encarga del seguimiento y transferencia de buenas prácticas. Éste limita intrínsicamente las presiones que se pueden ejercer sobre los estados miembros alineando sus políticas con la agenda principal, lo cual puede ser visto como una debilidad del proceso o una flexibilidad necesaria a nivel nacional. En su conjunto, la eficacia del MAC se puso en cuestión en el 2005 tras la evidencia de que en la "implementación apareció una brecha entre el compromiso adquirido por

los estados miembros y el esfuerzo político para ejecutarlos" (Consejo Europeo, 2006a:6).

Sin embargo, la revisión del MAC formó parte de la revisión intermedia del proceso de Lisboa en su conjunto, lo cual provocó un desarrollo preocupante. En noviembre de 2004, un grupo de trabajo presidido por Wim Kok argumentó que el proceso adecuado para cumplir con los retos de los objetivos de Lisboa exige que éstos sean una prioridad absoluta, poniendo el crecimiento económico y la creación de empleo por delante de los objetivos sociales. En marzo de 2005, a continuación del informe Kok, el Consejo Europeo concluyó que era "esencial relanzar la estrategia de Lisboa sin demora y focalizar las prioridades en el crecimiento y el empleo" (citado en Atkinson et al., 2005:21). La nueva agenda social para 2005-2010 fue relanzada, aunque tuvo poco impacto mediático. A pesar de ello, representa un "pilar esencial de la nueva estrategia de crecimiento y empleo" (Consejo Europeo, 2005): las dos prioridades de la agenda social eran, en primer lugar, el empleo y, en segundo lugar, la lucha contra la pobreza y la promoción de la igualdad de oportunidades. El nuevo marco "afinó el contexto en el que la protección y la inclusión social deben encajar" porque "la estrategia de Lisboa revisada se concentra en las políticas que incentivan el crecimiento y el empleo" (Consejo Europeo, 2005d:3).

Por consiguiente, la política social de la UE representada en la agenda social se puede describir de la siguiente manera:

> "La nueva agenda se centra en proporcionar empleos e igualdad de oportunidades para todos asegurándose de que los beneficios del crecimiento económico y del empleo en la UE alcanzan a la sociedad en general. A través de la modernización del mercado laboral y de los sistemas de protección social se conseguirá que los ciudadanos aprovechen las oportunidades creadas por la competencia internacional, por los avances tecnológicos y los cambios en las pautas de conducta de la población mientras que se protege a los más vulnerables".
> (Consejo Europeo, 2007).

Muy pocas de las *Preguntas y Respuestas de la nueva Agenda Social* tratan la pobreza y la inclusión social. La tercera pregunta se refiere a la sospecha obvia: "¿Se ha devaluado la política social y hundido el "colchón social" de la UE en la revisada estrategia de Lisboa?" La respuesta oficial es por supuesto "no" (Consejo Europeo, 2005b). Y por supuesto la preocupación por la pobreza y la exclusión social es evidente, como lo son la comprensión de ambos como procesos complejos y multidimensionales.

El *Informe Conjunto sobre Protección y Exclusión Social* de 2005 indicaba que "el número de afectados por la pobreza y la exclusión social en toda Europa es muy significativo" (Consejo Europeo, 2005c:5) y que "la pobreza y la exclusión suelen derivarse de la incapacidad total de participar en la vida social, como consecuencia de un acceso inadecuado al empleo, a la educación, a la formación, a la vivienda, al transporte y a la salud" (Consejo Europeo, 2005c:6). Los datos de pobreza son muy elevados: en 2005 unos 69 millones de personas se encontraban en "riesgo de pobreza" al no tener unos ingresos que equivaliesen al 60 por cien de la media de sus países de residencia (Atkinson et al., 2005:58). Estas personas no se concentran en los países de nueva adhesión, como algunos se imaginan: la mayoría viven en Alemania, Francia, Italia, España y el Reino Unido. Sin embargo, aunque la preocupación no se ha abandonado, la agenda de inclusión ha sido alterada y debilitada, con una nueva reafirmación de la primacía del SID sobre el RED.

4. LA NUEVA AGENDA EUROPEA 2005-2010

Esto puede verse en la estructura y las preocupaciones del nuevo y más dinámico sistema de evaluación para el período 2005-2010. En lugar de tener un Plan Nacional de Inclusión Social por estado miembro, en el 2005 éstos deben producir un conjunto de documentos que formen su Informe Nacional sobre Estrategias para la Protección e Inclusión Social. El protocolo para este documento no puede superar las cuarenta páginas (considerablemente más corto que muchos de los planes nacionales de inclusión aprobados anteriormente) y debe estar compuesto por una visión general del contexto, una sección de diez a quince páginas sobre inclusión, un informe breve sobre la estrategia de las pensiones, y un informe sobre la estrategia de salud y los cuidados de larga duración, similar en longitud a la sección de inclusión. La guía para los planes del 2006 es mucho más extensa que la anterior. No obstante, los objetivos globales de protección e inclusión social no incluyen explícitamente la reducción de la pobreza. El énfasis está puesto en la cohesión social y se concreta en tres objetivos:

- La cohesión social, igualdad entre hombres y mujeres e igualdad de oportunidades para todos a través de sistemas de protección social y políticas de inclusión accesibles, adecuadas, financieramente sostenibles, adaptables y eficientes;

- Interacciones mutuas y efectivas entre los objetivos de Lisboa de un mayor crecimiento económico, de más y mejores empleos y de una mayor cohesión social con la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE.

- Buena gobernanza, transparencia y participación de todos los actores implicados en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas.

(Consejo Europeo, 2006a:18)

Los objetivos específicos de la sección de inclusión social comienzan con la reducción de la pobreza. El objetivo clave en esta sección es "conseguir un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza y la exclusión social asegurando":

- El acceso por parte de todos a los recursos, derechos y servicios necesarios para la participación en la sociedad, previniendo y afrontando la exclusión así como luchando contra todas las formas de discriminación que desemboquen en la exclusión;

- La inclusión social activa para todos, promocionando la participación en el mercado laboral y luchando contra la pobreza y la exclusión social;

- Que las políticas de inclusión social estén bien coordinadas y que impliquen a todos los niveles de gobierno y a los actores relevantes, incluidas las personas que experimentan la pobreza, asegurándose de que sean eficientes y efectivas y a través de las cuales se canalicen las políticas públicas correspondientes (económica, presupuestaria, educativa, formativa y de los programas de fondos estructurales).

(Consejo Europeo, 2006a:18)

Por otra parte, la guía de acompañamiento hace más de una referencia a la necesitad de establecer objetivos para la reducción de la pobreza, tras el compromiso de la cumbre de Barcelona sobre "la reducción significativa del número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social para el 2010" (Consejo Europeo, 2006a:20). También hace hincapié en la multidimensionalidad de la pobreza y la exclusión social, y sugiere objetivos que deben establecerse en una serie de ámbitos, notablemente, en "empleo, ingresos adecuados, vivienda, salud y educación" (Consejo Europeo, 2006a:21). Es cierto que en el segundo objetivo el empleo sigue citándose en primer lugar, priorizándose respecto a la lucha contra la pobreza como camino hacia la inclusión social; y que el acceso de todos los ciudadanos a los recursos, derechos y servicios ha perdido la referencia inicial a los "bienes" y ha añadido la cláusula "necesarios para la participación en la sociedad". Ahora bien, el compromiso de reducción de la pobreza es claro e inequívoco, como lo es la aceptación de la conexión entre pobreza y no participación. La petición de canalizar la inclusión, como sucede con las anteriores directivas sobre el impacto del género y el impacto sobre los menores, supone que el impacto en la inclusión social de todas las políticas deben ser evaluadas. La Agenda Social también indi-

ca que "el año 2010 debe ser declarado Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social" (Consejo Europeo, 2007).

El efecto de integrar la inclusión social en el mismo documento que la estrategia de las pensiones y de los cuidados de larga duración dirige su atención principal a la protección social de los mayores. Incluso aquí, el énfasis en la estrategia de pensiones es la "sostenibilidad", con una especial preocupación sobre el aumento de la tasa de dependencia en toda Europa. No se hace mención al aumento de la productividad del empleo como factor mitigante ni se incluye, nuevamente, el empleo no remunerado que puedan realizar los jubilados en sus distintas formas, desde la provisión de cuidados informales hasta su participación en movimientos de reivindicación política. Todo ello, junto con la transversalidad de la pobreza infantil y el énfasis en la igualdad de oportunidades en lugar de las igualdades substantivas, puede producir el efecto global de hacer prevalecer todas estas necesidades sobre las desigualdades y la pobreza existentes en la población ocupada. Y no hay duda de que el orden de los objetivos subordina los de inclusión a los objetivos generales de cohesión social y crecimiento económico. Por otra parte, anunciar un único año (2010) dedicado a combatir la pobreza y la exclusión social añade la sospecha de que no se encuentra realmente en el corazón de las políticas el resto del tiempo: ¿podríamos imaginar por ejemplo un único año dedicado al "Año Europeo para la Promoción del Crecimiento Económico"?

No es simplemente una cuestión de voluntad política. En un informe independiente de la Comisión Europea, que contiene una explicación completa y detallada de la historia de la agenda de inclusión (Atkinson et al., 2005), se recomienda afinar los planes nacionales para transformarlos en estrategia en lugar de documentos de evaluación. También se argumenta que el proceso de inclusión social no está completamente implantado en las estructuras de toma de decisiones de los estados miembros y deben ser incorporados. El informe señala que hasta la fecha el proceso ha obtenido un éxito limitado en la implicación de agentes sociales, ONG y otros. En conclusión:

> "El proceso de inclusión social sólo tendrá éxito si existe compromiso político y liderazgo administrativo a nivel europeo, nacional, regional o local. Debe haber una apropiación generalizada del proceso de inclusión social y que la manera de encontrar un camino efectivo y único para obtener apoyo social es demostrando que el proceso de inclusión social está haciendo progresos significativos en la reducción de la pobreza y la exclusión social en la UE". (Atkinson et al., 2005:181).

Este tipo de políticas serían bien recibidas. Pero hay problemas más profundos relacionados con el marco prolijo e institucional de la política europea, lo cual

quiere decir que los resultados serán probablemente limitados. La relación entre aspectos de la política europea del SID y del RED son muy cambiantes y problemáticos. La constante y reiterada presunción, aunque rara vez analizada, es que se refuerzan mutuamente: que el crecimiento fomentará la cohesión y la inclusión, y que la protección social fomentará el crecimiento. El mecanismo clave es el empleo. Aunque existen evidencias, especialmente en el Reino Unido, que sugieren que las tasas de elevado crecimiento económico y de empleo no necesariamente suponen la reducción de la pobreza y de la exclusión social. Portugal también combina una alta tasa de empleo con altas tasas de pobreza. La presunción de que el crecimiento económico y la justicia distributiva son complementarios significa que las tensiones y posibles contradicciones no se ponen en cuestión, y que el imperativo económico es el dominante.

5. COHESIÓN, EXCLUSIÓN E IGUALDAD

El énfasis en la cohesión social como razón para combatir la pobreza, en lugar de la justicia social, también es problemática. La cohesión social trata esencialmente sobre el orden social y no sobre la justicia distributiva; y además trata sobre la cohesión social de una clase específica de sociedades cuyas características nunca es tema de debate de forma explícita. El perfil de cada uno de los estados miembros varía en gran medida en cuanto a la proporción del PIB invertido en protección social, en cuanto a las tasas de empleo y, también, en lo referente a la proporción de su población "en riesgo de pobreza". Todo esto ilustra que el capitalismo puede ser manejado de maneras diferentes. Pero todas las sociedades capitalistas distribuyen los recursos a la población primordialmente a través de la relación salarial. La protección social pretende preservar la compulsión al trabajo (que es también una compulsión moral tanto en general como de manera específica en lo que referente a la manera en que deben ser consideradas las personas desempleadas en edad de trabajar). Cada vez más, la línea entre la pobreza merecida o no merecida se establece sobre la base de la edad legal para trabajar, con la definición de la edad para trabajar y de la capacidad para trabajar. Muchos estados miembros están ampliando la edad de la jubilación y muchos están adoptando "políticas activas de empleo" para personas que reciben prestaciones sociales por discapacidad. Efectivamente, el comentario inicial sobre los informes del 2006 se refiere al apoyo extendido por parte de los estados miembros de la "inclusión activa", lo cual implica, simplemente, inclusión a través de actividades del mercado laboral (Consejo Europeo, 2007:6). La inclusión activa, que podría tener una referencia más amplia a la participación activa en la sociedad, se define en la página Web de la UE de la siguiente manera:

> "Las políticas de asistencia social exhaustivas se han desarrollado en la mayoría de los estados miembros. Del mismo modo, han sido implementadas políticas de activación para reintroducir las personas excluidas al mercado laboral, pero sigue existiendo un volumen considerable de personas que, de forma crónica, tiene pocas posibilidades de encontrar un empleo. Por esa razón, permanecen en un alto grado de riesgo de encontrarse en situación de pobreza o de exclusión social. El reto principal es por tanto asegurar que existen políticas de protección social efectivas que contribuyan a la movilización de las personas con capacidad para trabajar mientras que se puede conseguir al mismo tiempo el objetivo general de ofrecer una vivienda digna a aquellos que permanezcan fuera del mercado laboral".

La mayoría de las políticas de empleo adoptadas o bien manipulan el sistema de prestaciones sociales o bien establecen medidas que definen todas las situaciones problemáticas en las cuales las personas no participan en el mercado laboral, e implícitamente trasladan el problema en los mismos trabajadores en lugar de a la demanda de empleo. Este tipo de medidas por el lado de la oferta de empleo no alteran la estructura de oportunidades disponibles de empleo, que vienen determinadas por las fuerzas y relaciones de producción. En efecto, la demanda de un "empleo de calidad" en la Agenda Social se refiere exclusivamente a las condiciones de trabajo y no a la naturaleza del propio trabajo, y muy probablemente no se refiera a la cuestión de donde van los beneficios empresariales. El hecho de no examinar la naturaleza fundamental de las sociedades en las que vivimos supone que incluso una agenda bien intencionada dirigida a eliminar la pobreza en Europa tendrá probablemente efectos limitados. Dicho de otra manera, si la pobreza es estructural, entonces la misma estructura tiene que ser analizada y puesta en cuestión.

Con respecto a esto, el lenguaje de la exclusión/inclusión puede ser visto como intrínsicamente problemático. Sugiere una dicotomía en el modelo de sociedad, en la que existen personas "incluidas" y personas "excluidas", con un nivel muy bajo de personas que pueden definirse sin problemas como "incluidas". Inevitablemente se desvía la atención de las desigualdades vistas desde una perspectiva más amplia. Por encima de todo, se ignora completamente la distinción entre aquellos que tienen que trabajar para vivir de aquellos que no lo precisan porque directa o indirectamente son propietarios de los medios de producción. Pero la existencia de una categoría sustancial de personas que pueden aislarse de la vida ordinaria, que pueden elegir su propia exclusión o exclusividad, también tiene consecuencias significativas para la equidad y la cohesión social.

Mientras la pobreza y la exclusión social son problemas reales, no pueden ser tratados de manera independiente de la polarización de los ricos y de los pobres. Globalmente y a nivel nacional y, por tanto, también a nivel europeo, la cuestión de la desigualdad y de la justicia distributiva tiene que ocupar un posición esencial. Sin embargo, la igualdad sustantiva apenas forma parte del debate actual. Cuando los documentos europeos mencionan la igualdad, lo hacen en términos de legislación de "igualdades", es decir, prohibiendo la discriminación sobre la base de género, edad, etnia, religión, orientación sexual y discapacidad. Cierto es que esta legislación es muy bien recibida, no obstante, ésta se refiere esencialmente a la igualdad de oportunidades, y no a la igualdad – esto es, el derecho de competir en términos iguales en el mercado laboral produciendo por lo tanto resultados ampliamente desiguales –. El riesgo es que la igualdad de oportunidades en la justicia social no sólo oscurece, pero también legitima, las desigualdades en general y las desigualdades del capitalismo. Del mismo modo, si el discurso de pobreza e inclusión social se disocian de las cuestiones distributivas, las desigualdades se reforzarán en lugar de ponerse en cuestión.

El énfasis puesto en la cohesión e integración social, en lugar de la justicia social, también tiene sus implicaciones respecto a la manera de comprender la exclusión social. En cierta manera, es recomendable tratar este problema estructural como parte de la política social; desde luego tiene su mérito, en contraposición con el modelo del Reino Unido que tiene una fuerte tendencia a culpar a los pobres, lo cual va acompañado de represión y criminalización (Levitas, 2005). Sin embargo, la preocupación del proceso de Lisboa se centra en las consecuencias de la economía y (en menor grado) de la sociedad en su conjunto. Desde una perspectiva completamente RED, el énfasis debería ponerse en la calidad de la vida y en la participación social de los individuos, tengan o no un empleo remunerado. La problemática del género sería entonces canalizada más fácilmente y de forma más global, y podría irse más allá de la igualdad de oportunidades para tratar cuestiones más complejas como el empleo no remunerado y las realidades de la conciliación familiar. Además de la provisión de cuidados infantiles y de larga duración para permitir que la mujer acceda al mercado laboral, es necesario establecer una valoración social y económica apropiada del empleo no remunerado, siendo éste parte del tejido de la vida social. Debido a que el empleo no remunerado permanece invisible, lo que sucede frecuentemente es que las mujeres que trabajan asumen todo el volumen del trabajo al ser responsables del cuidado infantil y de las tareas domésticas. Desde luego, esto no es un argumento en contra de la igualdad de oportunidades en el empleo. Es un argumento en contra de las políticas que, por ejemplo, inducen a las madres solteras a regresar al mercado laboral una vez que sus hijos se encuentran en edad escolar (o incluso antes). En el Reino Unido, este tipo de presión es creciente y poco compatible con las alegaciones de que

una educación familiar pobre está relacionada con el comportamiento antisocial de los jóvenes, por lo que se pide una supervisión más rigurosa.

La cuestión del empleo no remunerado nos dirige a una pregunta más amplia acerca de qué constituye la participación y la inclusión social. En 1975, el Consejo de Europa definió la pobreza en términos de exclusión: los pobres eran "aquellos individuos o familias cuyos bajos recursos los excluyen del estilo de vida mínimo en el estado miembro en el que residen" definiendo los recursos como "bienes, ingresos económicos además de los servicios de origen público y privado" (Atkinson et al., 2005:18). En el Reino Unido, con una tradición RED, en 1979, Peter Townsend definió la pobreza de la siguiente manera:

> "Se considerarán en situación de pobreza, aquellos individuos, familias y grupos que no disponen de los recursos suficientes para lograr una dieta adecuada, para participar en las actividades y para tener las condiciones y los servicios a los que está acostumbrada una sociedad o que, al menos, son ampliamente reconocidos y apoyados de manera general por la sociedad a la que pertenecen. Es decir, están en situación de pobreza aquellos cuyos recursos se encuentran radicalmente por debajo de la exigencia del individuo o familia media, por consiguiente, se encuentran excluidos de las actividades, tradiciones y estilo de vida comunes"
> (Townsend, 1979:32).

Townsend siguió argumentando que era posible identificar niveles por debajo de los cuales se producía la exclusión. Este enfoque se incorporó, con algunas variaciones, en una serie de estudios que analizaban directamente la exclusión material relativa a las necesidades comunes (Mack y Lansley, 1985; Gordon y Pantazis, 1997). Esto culminó en 1999 con el "Estudio del Milenio sobre Pobreza y Exclusión Social" (PES), que incluyó un panorama más exhaustivo sobre las necesidades sociales, las redes sociales y la participación social (Pantazis et al., 2006). El PSE reveló que la pobreza afecta a prácticamente todas las formas de participación (ver Bradshaw et al., 2004), a pesar de tener un impacto menor sobre las redes sociales. No obstante, el empleo remunerado, también limitaba la participación social, excluyendo anteriores sugerencias acerca de que el trabajo no podía ser considerado como totalmente "incluidor" en sentido social. El PSE ha sido realizado, de manera posterior, en muchos países. Es un estudio que presenta características distintivas en el sentido de que intenta medir la inclusión social a través de una serie de variables, en lugar de deducirlo a partir de datos relacionados con los ingresos y el empleo. Recientemente, estudios realizados por parte del equipo que participó en el PSE muestran que los datos existentes sobre participación social son escasos; también subraya que el análisis de los grupos en "riesgo de pobreza" es limitado, del mismo modo que el análisis de los grupos en "riesgo de

discriminación". Otros grupos quedan excluidos totalmente porque no forman parte de la población que vive en hogares y, por tanto, no suelen ser objeto de análisis en las encuestas de hogares. La "Matriz sobre Exclusión Social de Bristol" (MES-B) que fue utilizada en este último estudio recomendaba un modelo de diez dimensiones de exclusión social, predominando los indicadores de calidad de vida y de bienestar social.

6. CALIDAD DE VIDA: INCLUSIÓN SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE

Las cuestiones de calidad de vida y la naturaleza de las sociedades capitalistas, es decir, de cómo debe entenderse la inclusión y la exclusión social, también se resaltan en la problemática actual del medio ambiente. El segundo principio general de la agenda de protección e inclusión social es la mención a la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible. Las discusiones sobre la estrategia de pensiones hacen referencia repetidamente al pacto intergeneracional. Si la solidaridad intergeneracional se toma en cuenta con seriedad, nuestra obligación primordial es dejar a las generaciones futuras un mundo en el que sus vidas encajen. Sin embargo, en la UE, el desarrollo sostenible, del mismo modo que sucede con la inclusión social, es tratada con la presunción de que sólo son necesarios ajustes menores para hacerlo compatible con el enfoque convencional del crecimiento económico. Por otro lado, en 2006, el Informe Stern sugiere que los problemas de medio ambiente, incluso en términos económicos limitados, suponen un coste del 20% del PIB. El informe posterior del Comité Intergubernamental sobre Cambio Climático es igual de enfático. En realidad, los imperativos ecológicos ponen en cuestión las ideas convencionales de crecimiento, por lo que es imprescindible una perspectiva diferente, mucho más holística, sobre el futuro de la gente en Europa, de su estilo de vida y de lo que puede significar la participación y la inclusión social. Los estudios basados en el MES-B comenzaron a analizar la posibilidad de establecer indicadores alternativos, principalmente a nivel individual.

Estos indicadores alternativos también son necesarios a nivel global. El PIB es la base para el cálculo de las tasas de crecimiento y por tanto evalúa los resultados europeos alcanzados en relación a la parte económica del proceso de Lisboa. El indicador del crecimiento del PIB ha sido muy criticado por su fracaso en realizar una evaluación apropiada del empleo de la mujer (Waring, 1988), en un contexto en el que incluso en ciertas zonas de Europa occidental casi la mitad de la actividad económica se realiza fuera del mercado (Levitas, 2005:8; Donovan y Halpern, 2002:46). El aumento del PIB puede ser consecuencia simplemente del efecto de la inclusión al mercado de ciertas actividades que quedaban fuera de éste (por ejemplo, el cuidado infantil). El PIB también incluye la generación del

daño y el coste de su solución: un aumento de los vertidos de petróleo en el mar como fueron los del desastre del Sea Empress en 1996 genera un considerable aumento de las actividades de limpieza, y esas actividades se consideran "productivas". Procesos que generan emisiones de CO2, notablemente procedentes de los aviones, y procesos diseñados para limitar dichas emisiones también suelen contabilizarse en el cálculo del crecimiento en el sentido de que se encuentran dentro de la economía formal (¡lo cual no es lo mismo que decir que son una actividad económica!). Incluso actividades económicas que son nocivas como pueden ser las industrias del tabaco y del alcohol, se contabilizan inequívocamente como ganancias desde el punto de vista del PIB. Las objeciones a los méritos del crecimiento económico *per se* se remontan al menos al siglo XIX y al "desarrollo" acelerado de la primera nación industrial, el Reino Unido. Comentaristas como John Ruskin objetan desde una perspectiva romántica, moral y estética que mucho de lo que se ha producido para el valor de cambio en lugar de para su uso provoca malestar en lugar de bienestar.

Recientemente, ha habido intentos de proporcionar medidas alternativas, como el Índice del Bienestar Económico Sostenible (IBES) o el Indicador de Progreso Interno (IPD). El IBES analiza, por un lado, los costes sociales y medioambientales y, por otro, el valor del trabajo doméstico. El IPD más reciente incluye los costes del crimen y de la ruptura familiar, y utiliza un método diferente para contabilizar el cambio climático y la disminución de los recursos. Tanto el IBES como el IPD contabilizan la desigualdad como daño o coste social dado que reduce el concepto de vida satisfactoria (si bien su alcance varia entre países). Mientras que en el Reino Unido el PIB ha aumentado inexorablemente desde 1950, el IBES aumentó muy despacio hasta la mitad de los años setenta y decayó a mitad de los años noventa hasta los niveles de 1950 (Donovan y Halpern, 2002). Éstos índices han tenido un desarrollo similar en otros países: en Estados Unidos, el Indicador de Progreso Genuino (IPG) muestra un descenso general en la segunda mitad del siglo XX, comparado con un aumento considerable del PIB. El IPG australiano muestra una menor divergencia respecto al PIB, aunque sigue situándose por debajo de la curva del PIB (Donovan y Halpern, 2002). Indicadores como el IBES, el IPD o el IPG siguen siendo indicadores de bienestar *económico*, en los cuales el coste social se incorpora al coste económico.

La cuestión crucial en materia de inclusión social sigue siendo: ¿quiénes están incluidos en qué tipo de sociedad, y en qué términos? Para que la idea de inclusión social sea transformativa, y por tanto que la Agenda Social Europea sea un proceso de transformación es necesario, en primer lugar, invertir el orden de prioridades. El crecimiento debe ser evaluado en términos de impacto social y eco-

lógico y medido de manera distinta, como lo sugieren los indicadores alternativos. Esto permitiría realizar un análisis más apropiado y un debate público más amplio que incluya los aspectos de justicia distributiva, de la calidad de vida, del bienestar y de la inclusión social. En este contexto, la inclusión social significaría mucho más que un mayor compromiso del mercado laboral o de recursos mínimos para un concepto indefinido de "participación". Al contrario, requeriría, por un lado, un análisis del significado de una vida digna, en términos tanto de bienestar personal como de relaciones sociales; por otro lado, habría que explorar cómo se podrían reorganizar nuestras sociedades de manera que el estilo de vida se tradujese en un estilo de vida sostenible para las generaciones actuales y futuras. Tal y como están las cosas, es improbable que el proceso de Lisboa consiga aproximarse a las transformaciones necesarias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATKINSON, A.B., and CANTILLON, B., MARLIER, E. and NOLAN, B. (2002): *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- ATKINSON, A.B., and CANTILLON, B., MARLIER, E. NOLAN, B. (2005): *Taking Forward the EU Social Inclusion Process* , Ministère de la Famille et de l'Intégration, Le Gouvernment du Grand-Duché de Luxembourg.
- BARRY, B. (2002): 'Social Exclusion, Social Isolation, and the Distribution of Income' in Hills, John, Julian Le Grand and David Piachaud (eds) *Understanding Social Exclusion,* Oxford University Press, Oxford, pp.13-29.
- BRADSHAW, J. and KEMP, P., BALDWIN, S., ROWE, A. (2004): *The Drivers of social exclusion: a review of the literature for the Social Exclusion Unit in the Breaking the Cycle series*, SEU/ODPM, London.
- DONOVAN, N. and HALPERN, D. WITH SARGEANT, R. (2002): *Life Satisfaction: the state of knowledge and the implications for government*, UK Government Strategy Unit.
- EC (Consejo Europeo)(2000): *Fight against poverty and social exclusion: definition of appropriate objectives*
  http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/objectives_en.htm
- EC (2002): *Fight against poverty and social exclusion: Common Objectives for the second round of National Action Plans.*
  http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/objectives_en.htm
- EC (2005): Social Agenda press release

http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/social_pol_ag_en/htm
- EC (2005a): *Communication from the Commission on the Social Agenda.* http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/social_pol_ag_en/htm
- EC (2005b):*Questions & Answers on the new Social Agenda.* http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/social_pol_ag_en/htm
- EC (2005c): *Joint Report on Social Protection and Social Exclusion 2005*
- EC (2005d): *Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union*
- EC (2006): *Joint Report on Social Protection and Social Exclusion 2006*
- EC (2006a): *Guidelines for Preparing National Reports on Strategies for Social Protection and Social Inclusion* http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs /2006/guidelines_en.pdf
- EC (2006c): *Portfolio of Overarching Indicators and Streamlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios* Employment Social Affairs and Equal Opportunities DG. D (2006)
- EC (2006b): *Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion*: *A synthesis of replies by Member States and other actors to an evaluation questionnaire on the Open Method of Co-ordination in the fields of social inclusion and adequate and sustainable pensions.* SEC (2006) 345
- EC (2007): Social Agenda 2005-2010 website http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/social_pol_ag_en/htm
- EC (2007a): *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007* http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/jrep_en.htm
- HILLS, J., LE GRAND, J. and PIACHAUD, D. (eds) (2002): *Understanding Social Exclusion,* Oxford University Press, Oxford.
- KOK, W. (2004): *Facing the Challenge: the Lisbon strategy for growth and employment* , European Commission
- LEVITAS, R. (1996): 'The Concept of Social Exclusion and the new 'Durkheimian' hegemony', *Critical Social Policy*, 46, 5-20.
- LEVITAS, R., and PANTAZIS, Ch., FAHMY, E., GORDON, D., LLOYD, E. and PATSIOS, D. (2006): *Review of the Multi-dimensional Measurement of Social Exclusion: A Report to the Department of Communities and Local Government* (DCLG), Social Exclusion Task Force, www.cabinetoffice.gov.uk/social_exclusion_task_force/publications/research/multidimensional.asp

- LEVITAS, R.(1998): *The Inclusive Society?: Social Exclusion and New Labour*, Macmillan, Basingstoke.
- LEVITAS, R. (2001): 'Against 'Work': A utopian incursion into social policy', *Critical Social Policy*, 21 (4) pp. 449-465
- LEVITAS, R. (2005): *The Inclusive Society?: Social Exclusion and New Labour*, (Second edition), Palgrave, Basingstoke.
- LISTER, R. (2004): *Poverty,* Polity Press, Cambridge.
- MACK, J. and LANSLEY, S. (1985): *Poor Britain,* Allen and Unwin, London.
- NEF (2004): *Chasing Progress: Beyond measuring economic growth*, New Economics Foundation, London.
- PANTAZIS, Ch. and GORDON, D. (1997): *Breadline Britain in the 1990s*, Ashgate, Aldershot.
- PANTAZIS, Ch., GORDON, D and LEVITAS, R. (eds) (2006): *Poverty and Social Exclusion in Britain: The Millennium Survey*, Policy Press, Bristol.
- SILVER, H. (1994): 'Social exclusion and social solidarity: Three paradigms', *International Labour Review*, Vol.133, Nº.5-6, 531-578.
- SOCIAL EXCLUSION TASK FORCE (2006): *Reaching Out: An Action Plan on Social Exclusion*, Cabinet Office, London.
- STERN, N. (2006): *The Economics of Climate Change***,** Cambridge University Press, Cambridge.
- TOWNSEND, P. (1979): *Poverty in the United Kingdom*, Allen Lane and Penguin, London.
- WARING, M. (1988): *If Women Counted,*Macmillan, London.

NOTAS Y COLABORACIONES

Catalina Parra
Directora General de Fundación Tomillo
Elvira González
Directora de Producción del Centro de Estudios Económicos Tomillo

VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Tal y como se entiende hoy, el término "políticas de lucha contra la exclusión social" o, en su vertiente en positivo, "políticas para la inclusión social", nace en la Unión Europea en el año 2000 a raíz del Consejo Europeo de Lisboa, que incorporó la mayor cohesión social como elemento estratégico en el objetivo de *convertir a la Unión Europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo para el año 2010, capaz de conseguir un crecimiento económico sostenible*. En ese Consejo la Unión Europea considera inaceptable el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de la pobreza y excluidas socialmente, y juzga necesaria la adopción de medidas que tengan un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza estableciendo objetivos adecuados. En este Consejo nació la *Estrategia Europea para la Inclusión Social*.

Para ello, la Unión Europea adoptó lo que se había venido llamando en el ámbito de las políticas de empleo el Método Abierto de Coordinación, con resultados valorados muy positivamente. Este método de trabajo, liderado por la Comisión Europea, pretende avanzar en la lucha contra la exclusión social en los Estados Miembros mediante planes nacionales de acción para la inclusión social como respuesta a unos objetivos comunes a todos los Estados Miembros y con un mecanismo de seguimiento que fomenta el aprendizaje mutuo.

Así, los Estados Miembros, y en España también muchas de las Comunidades Autónomas, incluso alguna Corporación Local, han elaborado Planes de lucha contra la exclusión social (o planes de inclusión) que se han venido estructurando en torno a los objetivos adoptados en la Unión Europea. Estos objetivos son: 1. Fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos/as; 2. Prevención de los riesgos de exclusión; 3. Actuación a favor de los/las más vulnerables; 4. Movilización de todos los agentes.

En España, los objetivos más relevantes, es decir los que acaparan mayores esfuerzos, son los objetivos 1 y 3. Mientras que el primero se centra en ámbitos de actuación (empleo, garantía de recursos, la salud, educación, vivienda, justicia…), -lo que denominamos un enfoque horizontal-, el tercero atiende las necesidades específicas de los colectivos en situación o riesgo de exclusión social (personas mayores, personas con discapacidad, mujeres, inmigrantes, reclusos y ex reclusos, etc) –éste sería el enfoque vertical. La aplicación efectiva de este doble enfoque permite, por una parte, que las diferentes políticas asuman su responsabilidad en la lucha contra la exclusión social, cada una en lo que le compete; y por otra, garantiza una atención integral a las necesidades específicas de los colectivos más vulnerables. Se configura así lo que podríamos llamar *matriz de intervenciones* de lucha contra la exclusión social, que se entiende como un fenómeno multidimensional y cuya atención necesita que se avance hacia lo que podríamos llamar *excelencia en la prestación de estos servicios* de carácter eminentemente público.

Además, el objetivo segundo adopta un tercer enfoque, el de la identificación y prevención de las situaciones vulnerables; así como un cuarto: toda la sociedad es responsable, con lo que se hace preciso promover la participación de la sociedad civil, a través de las organizaciones que la representan, el voluntariado e incluso la participación de las empresas, tratando de regular la llamada Responsabilidad Social de las Empresas (RSC). En el segundo punto profundizamos en nuestra visión sobre el papel de las ONG en la lucha contra la exclusión social.

Si bien podría pensarse que estos cuatro objetivos, estos enfoques, son simples, es precisamente esta obviedad y sencillez, en el marco del Método Abierto de Coordinación, lo que los hace tremendamente potentes. La mera elaboración de los documentos nacionales de respuesta a estos objetivos (el primero de ellos en 2001) ha supuesto para todos los Estados Miembros, y en España para muchas Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, un importantísimo ejercicio de reflexión sobre el papel que juegan o pueden jugar las administraciones públicas (los diferentes ministerios, consejerías y concejalías) en la lucha contra la exclusión social; ha retado el concepto de atención integral a las personas en

situación o riesgo de exclusión, avanzando en los intentos de superar la tradicional departamentalización estanca de las responsabilidades públicas, que obstaculiza la atención que las personas como entes multidimensionales requieren.

Por otra parte, los análisis diagnósticos y las reflexiones que acompañan los procesos de elaboración de planes o estrategias de lucha contra la exclusión han venido poniendo de manifiesto las importantes lagunas existentes y, en general, la necesidad de reforzar y mejorar los esfuerzos para obtener resultados palpables. No es poco.

Es preciso afirmar que la aplicación efectiva de estos enfoques no es sencilla. Y tampoco es inmediata. Además los avances hacia esa atención integral y la cooperación entre departamentos de las Administraciones Públicas es muy dispar, dependiendo de áreas (servicios sociales y empleo mejor, por ejemplo; pero educación y servicios sociales o educación con empleo con mayores dificultades) y colectivos (atención integral a personas con enfermedad mental o a mayores que viven solos aún muy deficiente). Parece que esto tampoco es una tarea sencilla.

Será necesario tiempo para que todas las instituciones asuman completamente su responsabilidad; para que el trabajo conjunto y el aprendizaje mutuo surta los efectos deseados; para que sean aportados los recursos necesarios. No obstante, en nuestra opinión, el camino correcto está siendo trazado y la evolución, si bien más lenta de lo que desearíamos, es positiva. El paso de la tradicional atención asistencial a la garantía de derechos subjetivos merece la espera; pero no se puede perder el tiempo.

¿QUÉ PAPEL ESTÁN DESEMPEÑANDO LAS ONG EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN Y QUÉ PAPEL DESEMPEÑARÁN EN EL FUTURO?

Es precisamente en este contexto de superación de la departamentalización de la atención a las personas, de la que adolecen las administraciones públicas, en el que nos situamos las ONG. La atención a la naturaleza multidimensional de las situaciones vulnerables *de las personas* necesita de nuestra mayor cercanía a la realidad, nuestro mejor conocimiento de las situaciones de riesgo y nuestra notable mayor agilidad en la detección y atención a situaciones vulnerables.

Sin olvidar nuestra función de denuncia y reivindicación tanto a las administraciones públicas como a la ciudadanía de las situaciones vulnerables, de la necesidad de construir una sociedad incluyente, del derecho de todos y todas a una

atención justa y, finalmente, de la imperiosa necesidad de dedicar los recursos necesarios para ello. No es ésta una responsabilidad pequeña.

Los resultados de nuestro trabajo se plasman en el crecimiento del número de ONG en los últimos años en España, documentado en numerosos estudios, en el crecimiento en el volumen de recursos tanto financieros como personales de que disponemos y, en fin, -lo que de verdad cuenta-, en el crecimiento del número de beneficiarios a los que atendemos, en colaboración o no con el resto de la sociedad. La continua construcción del Estado de Bienestar en España no puede ser entendida completamente si no se tiene en cuenta nuestra participación. Como se comentaba en el primer punto, uno de los objetivos de la Estrategia Europea de lucha contra la exclusión social es el fomento de la movilización social. En la reflexión y en la construcción de la estrategia española, las ONG hemos estado presentes y activas. Y seguiremos estándolo.

Pero nosotras, las ONG, también nos enfrentamos a retos importantes. No en vano conformamos uno de los vértices del triángulo que, junto con los sectores público y privado, conforma nuestras sociedades. Precisamente, teniendo de fondo nuestra labor de prestación de servicios de carácter público –la atención a las situaciones vulnerables- debemos re-pensar nuestra posición en ese triángulo, considerando nuestras relaciones tanto con las administraciones públicas como con el sector privado.

Con respecto de las primeras, simplificando mucho, nuestras relaciones con el sector público se caracterizan por la complementariedad en la prestación de servicios y por la profunda dependencia de él en términos de recursos; y respecto del sector privado, -las empresas-, la posición es más crítica o cuanto menos de indiferencia frente a sus acciones en la lucha contra la pobreza, lo que llamamos Responsabilidad Social Corporativa. Quizás sea éste el momento de repensar nuestro punto de equilibro en este triángulo, reduciendo nuestra dependencia financiera de la administración pública, aprovechando la voluntad de las empresas de donar recursos a la lucha contra la exclusión y aportándoles nuestra experiencia y capacidad de acción. Y también deberíamos repensar las relaciones entre nosotras mismas y dotar así al sector de ONG de mayor fuerza tanto en nuestra tarea de atención a las personas vulnerables como en la de denuncia y reivindicación.

Pero donde radica en realidad nuestro compromiso y responsabilidad, y lo que justifica y legitima nuestra existencia, es la eficacia de nuestra labor: la profesionalización de los servicios que prestamos como garantía de los derechos de las personas que se benefician de ellos; la mejora en la gestión de nuestros recursos, atendiendo a criterios de rentabilidad social; la evaluación continua y el aprendiza-

je mutuo para la mejora de los servicios y de la gestión; y la absoluta transparencia en la gestión de recursos públicos y privados. Las exigencias, no hay duda, son muy altas, pero también ineludibles. Renunciar a ellas es también renunciar a la contribución que nos corresponde.

Carlos Susías Rodado
Presidente de EAPN-ES[1]

VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL. IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

1. Una falta de centralidad de la lucha contra la pobreza

En general, el compromiso adoptado al más alto nivel político de tener un impacto en la erradicación de la pobreza se va deslizando fuera de la agenda política. El cambio en el lenguaje – de pobreza a inclusión activa – no es un mero detalle. Por otra parte, la priorización puede ayudar a abordar las lagunas en la implementación de los Planes, pero también ha creado una situación en la que ser pobre no es suficiente para beneficiarse de una estrategia contra la pobreza.

Además, el análisis de la pobreza en el que se basa la dirección de las medidas se focaliza poco en las estructuras y las causas estructurales de la pobreza. Es preciso repensar el enfoque de forma que se preste atención a las cuestiones estructurales que influyen en la situación de la pobreza hoy día en la UE y en España, como la adecuación de los ingresos, la desigualdad en los ingresos, la precarización y la falta de calidad en el empleo, la desigualdad en la accesibilidad al empleo por los grupos vulnerables, el rol clave de los sistemas de protección social, las políticas de familia y, sobre todo, el acceso a los derechos y la dignidad para todos.

[1] Red Europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social en el Estado Español. Las siglas corresponden al inglés: European Anti Poverty Network.

2. Política macro – económica y pobreza

"¿Qué es la competitividad? De acuerdo con el 4º Informe de Cohesión de la Comisión, es cuando la gente tiene una mejor vida; pero la realidad es que la calidad de vida está disminuyendo".

Sin embargo, la agenda de reformas de Lisboa está siendo desarrollada como si se tratase de un artículo de fe. Pero las medidas de esta reforma, como son, entre otras, las reducciones de impuestos y los programas de privatización, aumentan la desigualdad de los ingresos, recortan los recursos para el bienestar y aumentan los costes para los más pobres, así como el acceso desigual a los servicios.

Es evidente que la política monetaria europea es demasiado restrictiva sobre el lado de la demanda. Así, la política económica *se está convirtiendo en una de las causas principales de la pobreza. Los salarios siguen siendo los mismos, mientras el coste de la vida ha aumentado*".

3. Cambio de lenguaje y cambio de enfoque

¿Por qué el cambio en el lenguaje *"de la exclusión social y la inclusión social, a la inclusión activa*"?. Realmente empieza a preocupar la pérdida de expresiones como "erradicar la pobreza" y la "exclusión e inclusión social", así como la progresiva invisibilidad del objetivo establecido para 2010: "tener un impacto decisivo sobre la pobreza". Preocupa la reducción de la situación de pobreza a la pobreza infantil, y de la inclusión social a la inclusión activa. Todo ello refleja tanto un estrechamiento del concepto de pobreza como un alejamiento del enfoque universal y preventivo en la lucha contra la pobreza y la promoción de la integración.

Es necesario pasar de una identificación de los destinatarios con colectivos sociales, y hacer girar el plan al concepto de grupos vulnerables que implica una transversalidad de las políticas. Así como reformular los ejes estratégicos de los Planes e incorporar la función básica de elementos importantes de la intervención social que están hoy con perfil muy bajo: el acompañamiento, los planes locales, y la transversalidad de los servicios sociales de base.

4. El riesgo de una priorización y unos recursos restrictivos

El ejercicio de priorización de las medidas puede haber ayudado a centrar los informes, pero no ha contribuido a asegurar que el resultado final es un documento estratégico integrado y comprehensivo sobre las políticas nacionales anti –

pobreza. Hay cuestiones específicas que tienen un claro impacto sobre la pobreza y que deberían ser abordadas. Y entre ellas, de forma destacada, la insuficiencia del corto plazo de las iniciativas, así como que las medidas no están acompañadas por recursos destinados a ellas.

Por una parte, la existencia y el mantenimiento de la pobreza y la exclusión pone de manifiesto la necesidad de recursos adicionales; pero, por otra, se suele argüir que no hay suficiente dinero para acabar con la pobreza. Lo que plantea, además, la responsabilidad de la financiación de la acción frente a la pobreza y la exclusión que no puede quedar sólo a los recursos de las CC.AA., sin que tenga una adecuada presencia en los presupuestos generales del Estado.

5. La capacidad de los mercados de trabajo para absorber a todos los que desean trabajar

No hay una coherencia del enfoque de integración a través del mercado de trabajo. La política económica europea está forzando a los Estados miembro a un enfoque unilateral para combatir la pobreza a través de la "activación" del lado de la oferta, una pobreza que se ve reforzada por la política macro-económica. Pero los Planes insisten en la activación a pesar de la constatación de la insuficiencia de esta política.

6. Protección social e ingreso adecuado

El ingreso adecuado para una vida digna debería ser un derecho garantizado, y el Pnain debería contribuir a destacar esta necesidad y a dirigir el pensamiento político hacia el reconocimiento de que deben darse pasos para hacer de ello una realidad.

7. Acceso a la salud y a la vivienda

La cuestión de la pobreza causada por la relación entre los bajos ingresos y las desigualdades en el campo de la salud, no se ha abordado. En los capítulos sobre la salud, los Informes Nacionales hablan de desigualdades existentes en el ámbito sanitario, pero raramente se aborda la dimensión de la pobreza en el capítulo sobre la inclusión.

Inquietan, igualmente, que las desigualdades de ingresos, el aumento de los precios y la discriminación no hacen sino endurecer la segregación y complicar el acceso a una vivienda segura en condiciones razonables. No se están planteando un amplio programa social acerca de la vivienda.

8. Sensibilizar al público y a los medios de comunicación y comprender la pobreza

Estamos observando la generalización del concepto de pobres merecedores y no merecedores, así como por la dificultad para aprehender de forma correcta el fenómeno de la pobreza y de llevar a cabo un verdadero trabajo de sensibilización del público. Existe una concepción muy estrecha de la pobreza y una débil sensibilización del público en relación con este fenómeno; "*sólo la mendicidad es pobreza*". Si la lucha contra la pobreza no se convierte en una cuestión pública, será bastante difícil adoptar políticas coherentes al respecto.

¿QUÉ PAPEL ESTÁN DESEMPEÑANDO LAS ONG EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN EN LA ACTUALIDAD Y QUÉ PAPEL Y QUÉ RETOS DESEMPEÑARÁN Y AFRONTARÁN EN EL FUTURO?

Las ONG han seguido un proceso de paulatina e imparable implicación en la definición de las políticas de inclusión social desde antes de la configuración de la Agenda de Lisboa en el año 2000. En parte, muchos frutos de ella son consecuencia de la acción organizada y coordinada de las Entidades Sociales y sus Redes Europeas.

Esto ha ido creciendo, con diferentes niveles de desarrollo, en cada uno de los países de la Unión Europea, pero con carácter general ha mejorado en todos. No obstante, si nos centramos en España, y utilizando algunas de las expresiones y experiencias de otros países, vemos que podríamos trasladarlo, casi literalmente, a lo que ocurre en nuestro Estado de las Autonomías.

Es verdad que la presencia de las ONG ha aumentado tanto en cantidad como en calidad a la hora de definir las políticas nacionales y regionales de inclusión social, pero también es verdad que las diferencias entre territorios son de una "riqueza y profundidad" difícilmente imaginable y rara vez en positivo.

El proceso de "racionalización" de la Estrategia Social Europea, nos ha llevado a la generación de los Informes Nacionales donde se plantean las políticas de Pensiones, de Inclusión Social y de cuidados sanitarios de larga duración. Este proceso de racionalización, que así visto, puede ser positivo, tiene la amenaza implícita de hacer desaparecer la pata más débil de este "triangulo": la Inclusión Social.

En el último Comité Ejecutivo Europeo de EAPN se dijo de manera expresa: “las ONG nos hemos volcado en los Planes Nacionales de Inclusión Social y hemos alcanzado unas cotas de influencia en los mismos aceptables, pero al mismo tiempo los Planes Nacionales han perdido peso (y ya tenían poco) en las políticas nacionales, con lo cual debemos cambiar nuestra estrategia”.

Se hace necesario que las ONG estemos presentes en todos los ámbitos y organismos de participación social donde se asesore o decida sobre las políticas sociales, tanto en el Estado como en las CC.AA.

Para eso es necesario que las ONG nos reforcemos, y la mejor forma de hacerlo es por medio de la participación e implicación de las personas en riesgo o situación de pobreza y exclusión social.

La articulación de esta participación en la sociedad, pero también en nuestras Entidades, nos dotará de un respaldo que nos reforzaría sobremanera a la hora de plantear nuestras demandas y objetivos.

Y lo más importante es que esto no nace de un “ataque democrático de las ONG españolas”. Esto está escrito e inspirado en el Método Abierto de Coordinación que la Unión Europea aplica como instrumento para su estrategia social y que fue aprobado por los Gobiernos de la U.E., entre ellos el español, en el año 2.000. Si este Método lo trasladamos a España, como modo de trabajo del Estado y las CC.AA. y su relación con los demás actores sociales, estaremos en condiciones de conseguir los objetivos del año 2010.

Un buen número de redes implicadas en estos procesos han participado en la iniciativa de que sus planes territoriales estén en coherencia con lo que he venido defendiendo, pero su nivel de éxito ha sido relativo. Esto no refleja el compromiso continuo a nivel europeo de favorecer la buena gobernanza y la participación. El Gobierno de la nación y los de las Comunidades Autónomas deberían reconocer este estado de cosas. Un reconocimiento Estatal y Regional del rol de las partes implicadas en este proceso permitiría la inclusión de mecanismos institucionales más estrictos de aquí a 2010. Estos mecanismos constituirían una baza para los Planes Nacional y Regionales, y reforzarían la capacidad de toda España para combatir la pobreza y la exclusión social.

Luciano Poyato Roca
Presidente de UNAD

VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL. IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

España es la séptima economía mundial y la quinta de Europa. Los últimos datos oficiales señalan que este año, por primera vez, el Producto Interior Bruto superará el billón de euros. Esos datos a priori son buenos, hablan de la buena marcha de la economía española, pero no pueden ocultar que el país sigue teniendo importantes déficit sociales. Las nuevas políticas neoliberales han comenzado a desmantelar el llamado Estado del Bienestar cuando en España aún no nos habíamos acercado a él. El último informe de Cáritas cifra en 8 millones el número de ciudadanos que viven en situación de pobreza, una cifra demasiado alta. Es evidente que la lucha a favor de la inclusión social debe basarse en las políticas públicas, y en este sentido, en tanto que organizaciones sociales, tenemos el derecho de enjuiciar lo que se está haciendo. Aunque de manera previa es necesario señalar que la estructura casi federal de España hace que sólo el 22% del gasto público corresponda al Estado Central. Las Comunidades Autónomas son responsables del 36,2% y las entidades locales el 12,8%. El 29% corresponde al gasto de la Seguridad Social. En los últimos años el 50% del gasto total corresponde al llamado gasto social. Con la actual política pública se está mejorando la inclusión social, pero muy lentamente; a esta velocidad tardaremos décadas en alcanzar la situación que ya disfrutan en muchos países de nuestro entorno. Además, consideramos que el término de gasto social debería ser reemplazado por el de inversión social, porque lejos de ser un gasto, algo a evitar, es un dinero destinado a reducir las desigualdades, la marginalidad y la exclusión social.

Es evidente que está mejorando la situación de los pensionistas, y que la atención sanitaria del país es modélica, pero el gasto en educación, en atención sociosanitaria, en la lucha contra la discriminación, en la atención a personas inmigrantes, en los centros penitenciarios o en Investigación y Desarrollo, siguen muy por debajo de la media europea. La atención a los mayores sigue dependiendo de las familias más que de los recursos públicos, el acceso a una vivienda digna sigue siendo muy complicado para amplias capas de la sociedad, el fracaso escolar está alcanzando cotas inimaginables, millones de personas tienen dificultades para llegar a fin de mes. Todos estos datos contradicen la buena marcha de economía española que describíamos al principio, y se trata de carencias estructurales, no coyunturales, por lo que es necesario un esfuerzo presupuestario para mejorar la situación que no se está asumiendo. Estamos convencidos que es posible incrementar el esfuerzo público para reducir las desigualdades, mejorar la inclusión social, y evitar situaciones de marginación. La política es, en gran medida, el arte de gestionar los fondos públicos que generan los ciudadanos, las empresas y las instituciones con su actividad diaria. El objetivo no debe ser reducir esos fondos reduciendo los impuestos sino invertir y repartir los mismos de manera que la sociedad sea más justa, equitativa, participativa, incluyente y democrática.

Y cuando hablamos de esfuerzo no sólo hablamos de dinero. El gobierno tiene otras fórmulas para favorecer políticas públicas de inclusión social, como las leyes. Un ejemplo es la ley sobre subvenciones, donde hasta muy recientemente existía una norma preconstitucional que ha sido sustituida por una norma que equipara las ONG a las grandes empresas, creando una situación de enorme desigualdad.

¿QUÉ PAPEL ESTÁN DESEMPEÑANDO LAS ONG EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN EN LA ACTUALIDAD Y QUÉ PAPEL Y QUÉ RETOS DESEMPEÑARÁN Y AFRONTARÁN EN EL FUTURO?

España es un país singular, con una historia reciente muy diferente a la de los países de su entorno. Mientras en muchos de esos países se estaba construyendo el Estado del Bienestar, gracias en buena medida a la sociedad civil, nosotros vivíamos en una dictadura donde la organización de las personas en torno a una idea o un objetivo era algo ilegal y que se desarrollaba en la clandestinidad. La transición y la llegada de la democracia restablecieron la legalidad y la normalidad, pero la larga duración de la dictadura y su intensidad represiva había dejado profundas huellas: olvido, cuando no ausencia, de cultura democrática, debilidad de los partidos políticos, y de otros agentes sociales, o carencia de las estructuras típicas de un modelo basado en el Estado del Bienestar.

En cualquier caso es evidente que el fin de la dictadura supuso una explosión de esperanza en la sociedad, que vivió unos años de gran agitación tras lo que algunos han denominado la larga noche del franquismo. Era evidente que los partidos políticos no contaban con la suficiente estructura para canalizar todas las iniciativas sociales que se produjeron en aquellos años, eso dio lugar a que la ciudadanía se convirtiera en protagonista del desarrollo del país. En ese contexto hay que situar el desarrollo y consolidación de muchas de las ONG que hoy están desarrollando tan eficazmente su trabajo. Las ONG trabajamos con un doble objetivo, por una parte la reivindicación y la denuncia, y por otra parte en la intervención directa. Gracias al primer objetivo el país se ha ido descubriendo a sí mismo. Frente al discurso grandilocuente y positivista de los políticos, las entidades sin ánimo de lucro han iluminado las zonas oscuras de la sociedad, poniendo de manifiesto las carencias, injusticias y exclusiones, lo que ha permitido la llegada de fondos públicos para solucionar los problemas existentes. En cuanto al segundo objetivo, las ONG están desarrollando una labor inmensa en el combate contra la exclusión social, y lo que es más importante, una labor sostenida en el tiempo. Podemos decir, sin rubor y sin pedantería, que nuestro país es un poco más justo, más equitativo, y menos excluyente, gracias a las entidades sin ánimo de lucro.

Además, las ONG hemos aprendido a trabajar en transversalidad y en complementariedad. A finales de la década de los noventa del siglo pasado comenzaron a crearse una serie de redes, plataformas y coordinadoras con intención de coordinar las entidades y aunar esfuerzos. Además, el trabajo común con las administraciones, se ha ido definiendo y concretando, y hoy contamos con un instrumento muy útil, el Consejo Estatal de Acción Social, en el que trabajamos conjuntamente gobierno y sociedad civil.

También nos gustaría hacer una referencia al concepto de las ONG como entidades que viven de las subvenciones públicas. Si analizamos los datos veremos que las grandes bolsas de subvenciones van a la agricultura, las empresas, o la ganadería, y sólo una pequeña parte va a parar a las entidades sin ánimo de lucro que trabajan en acción social o en cooperación para el desarrollo.

Isidro Rodríguez Hernández
Director de la Fundación Secretariado Gitano

VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Diferentes expertos, ONG e incluso, la propia Comisión Europea, vienen señalando el hecho de que el mayor crecimiento económico y la creación de empleo no están contribuyendo a una reducción de la pobreza ni a una mejora significativa de la situación de los grupos y personas excluidas. En nuestro país, tras una década de crecimiento continuado y con una caída del desempleo hasta tasas desconocidas, se mantiene la proporción de personas bajo el umbral de la pobreza y los colectivos excluidos continúan estando alejados de la participación en el mercado laboral o en el acceso en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos a derechos y servicios.

La perspectiva del crecimiento económico y la ambición de hacer de la UE una de las economías más competitivas, basada en el conocimiento, debe de ir acompañada de un esfuerzo por no dejar grupos rezagados, que no se sientan parte de esta sociedad y que no cuenten con las mismas oportunidades para vivir una vida digna. Trabajar por eliminar la exclusión es un imperativo ético, en coherencia con los valores de igualdad y respeto a los derechos fundamentales propios de un estado de justicia social que queremos que caractericen a nuestras sociedades. Hacerlo, contribuye a la construcción de una sociedad más cohesionada y justa y, a la vez, más capacitada también para alcanzar los retos políticos y económicos planteados.

El compromiso con la reducción de la pobreza y la exclusión expresado en la Estrategia de Lisboa y su revisión de 2005, está contribuyendo de manera positiva a definir las políticas para combatir la pobreza y la exclusión en los Estados de la UE, al aportar un marco compartido (el Método Abierto de Coordinación sobre protección social e inclusión social) que ha establecido objetivos e indicadores comunes, instrumentos de planificación (los PNA) y mecanismos de revisión. Sin embargo, estos pasos en la buena dirección, no están teniendo aún los impactos deseados. La valoración que se hace a estas alturas es que existe un importante desfase entre la adecuada identificación de prioridades y objetivos para combatir la exclusión, que aparecen recogidos en los PNA de los diferentes Estados, y el esfuerzo político que realmente se dedica a cumplirlos.

Los Planes Nacionales de Acción de Inclusión Social, a pesar de sus bondades, que las ONG reconocemos y defendemos, están funcionando más como un instrumento para la relación y coordinación con la UE y no como auténticos instrumentos de desarrollo de una política nacional que actúe fuertemente y con eficacia contra la pobreza permanente y la exclusión.

Así, reconociendo que en países como el nuestro se están dando pasos para mejorar los niveles de protección social (como son las subidas del salario mínimo y de las pensiones más bajas, la Ley de dependencia o las iniciativas de regularización de inmigrantes, medidas que van en la dirección de proteger a sectores vulnerables y construir cohesión social), echamos en falta una estrategia de acción integrada y más firme contra las condiciones de pobreza y de exclusión que afectan a determinados grupos sobre los que aún no se aprecian impactos sensibles.

Una estrategia integrada para responder a las necesidades de zonas, personas y grupos en los que se concentran numerosas desventajas y presentan un riesgo particular en relación a las desigualdades, la pobreza y la exclusión, como los migrantes, las personas sin hogar, la minoría gitana, las personas con discapacidad, los mayores aislados… Que mejore su participación en el trabajo y en la sociedad, con las mismas oportunidades en el acceso a los sistemas de prestaciones. Una estrategia que contemple y promueva acciones específicas y adaptadas a las formas de exclusión que padecen las personas. Que se sitúe desde una perspectiva de defensa de derechos fundamentales de los excluidos. Que involucre a las diferentes áreas de gobierno, a los diferentes niveles administrativos (estatal, autonómico, local) y a los principales actores, incluidas las personas y grupos afectados. Que cuente con los instrumentos financieros y el presupuesto que la hagan viable. Una estrategia, en definitiva, que ocupe una mayor centralidad y relevancia en la política española y que promueva el compromiso del conjunto de la ciudadanía con la causa de la cohesión social.

El caso de la comunidad gitana española ejemplifica bien lo que queremos transmitir. Sus condiciones de vida han mejorado sensiblemente en las últimas tres décadas, debido principalmente a que el enfoque universal de las políticas de protección social permitió su acceso a las pensiones y demás prestaciones sociales, a los servicios de salud, al sistema educativo y a la vivienda pública, abriendo oportunidades para su inclusión social. La bonanza económica y mejora general de las condiciones de nuestro país en los últimos años, ha sido otro de los factores que, aunque en menor medida que para el resto de ciudadanos, ha contribuido a abrir nuevas oportunidades en ámbitos como el empleo.

Pero, a pesar de ello, para muchas familias gitanas y para las futuras generaciones de esta minoría, su encaje social definitivo no tendrá lugar si no se continúan cuidando las medidas de *mainstreaming* y se vigila y mejora su acceso al sistema general de prestaciones y servicios. Pero, por otro lado, tampoco será posible si paralelamente no se adoptan medidas específicas y adaptadas para eliminar o corregir las barreras que, para su caso concreto, impiden su participación social. Barreras en ocasiones muy resistentes, con anclajes en situaciones y prácticas que han operado durante muchísimo tiempo y que precisan de una acción decidida en al menos cuatro ámbitos fundamentales:

- El acceso al mercado de trabajo. Creando las medidas e itinerarios de formación y empleo que reduzcan las altas tasas de desempleo, permitan el paso de las ocupaciones informales, precarias y desprotegidas a empleos en el mercado por cuenta ajena, incorporen a las mujeres gitanas y promuevan su permanencia futura en el mercado de trabajo.

- La permanencia en el sistema escolar y la mejora de sus cualificaciones. El 71% de los mayores de quince años no han completado los estudios primarios; el 80% de los pocos alumnos que comienzan la etapa de secundaria obligatoria no la finaliza. Esta situación no sólo habla de una carencia en un derecho básico, sino que hipoteca los procesos de integración de todo un grupo de ciudadanos y requiere de la adopción de medidas adaptadas

- El combate contra la discriminación y la mejora de su imagen social. La discriminación directa e indirecta que padecen las personas gitanas, además de vulnerar sus derechos fundamentales retroalimenta las condiciones de exclusión social, dificulta la puesta en marcha de medidas de acción positiva y bloquea su acceso en igualdad de condiciones a los recursos y a los servicios. Con el añadido perverso de que la imagen negativa de los grupos estigmatizados les culpabiliza a la vez de su situación.

- La erradicación de los núcleos segregados y de infravivienda que aún persisten, donde se vulneran derechos básicos de los menores y adultos que allí habitan, y se ciegan las oportunidades para la convivencia y participación.

¿QUÉ PAPEL ESTÁN DESEMPEÑANDO LAS ONG EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN EN LA ACTUALIDAD Y QUÉ PAPEL Y QUÉ RETOS DESEMPEÑARÁN Y AFRONTARÁN EN EL FUTURO?

Las ONG de acción social jugamos un papel clave en la inclusión social y en la construcción de una sociedad más justa y cohesionada. La acción frente a la pobreza y la exclusión constituye la misión de buena parte de nuestras organizaciones que nacieron en un principio para paliar sus efectos, para dar voz a las víctimas de la exclusión y promover su participación social, para prestar servicios valiosos, defender sus derechos o como expresión y asociación de los propios afectados por estas situaciones.

En los últimos años, y salvando la heterogeneidad y diferencias en el sector, las ONG de acción social han ido ganando una mayor legitimidad ante los poderes públicos y ante la ciudadanía. Se trata hoy de un sector más maduro que está demostrando que puede prestar servicios de calidad y desarrollar iniciativas innovadoras, cercanas y adaptadas a las personas excluidas o con desventajas, que tiene capacidad para gestionar los recursos de una manera eficaz y transparente y también para generarlos. Un sector que cuenta con profesionales cualificados y comprometidos y que tiene la capacidad para construir partenariados, alianzas y compromisos con otros actores sociales. Estas cualidades hacen que hoy las ONG tengan una capacidad de interlocución con las administraciones y también una mayor influencia sobre las políticas sociales.

Quizás el principal reto para las ONG en el futuro inmediato pase por la capacidad que mostremos para mantener el equilibrio entre la prestación de servicios eficaces y un enfoque activo en la defensa de los derechos fundamentales de las personas excluidas o discriminadas, que, a la postre, será el principal instrumento para la inclusión social.

Existen además algunos ámbitos en los que deberemos de avanzar:

- Por una parte mejorar el trabajo en red y las acciones compartidas. La necesidad de adaptar las medidas a los destinatarios finales, no puede traducirse en la creación de compartimentos estancos en la intervención,

donde cada entidad trabaja con un sector determinado duplicando a menudo esfuerzos y recursos. Es preciso aprender a dar respuestas conjuntas e integradas, que ya se vienen ensayando, y hacerlo con una perspectiva territorial que nos permita ser más eficientes, compartir recursos, conocimientos y herramientas de intervención.

- Por otra parte, si hoy las ONG han alcanzado un buen nivel de interlocución con los decisores públicos, debemos de aspirar a jugar un papel más activo en el diseño y en la evaluación de las políticas sociales.

- Por último, las ONG debemos de ser capaces de dirigirnos e involucrar a sectores más amplios de la ciudadanía. Las medidas para combatir la exclusión o la discriminación necesitan del apoyo y la complicidad del conjunto de la sociedad para ser realmente eficaces. Pero además, trabajar por la cohesión social es defender los derechos y sensibilidades de todos, es tejer convivencia, so pena de que ciudadanos que se encuentran en los umbrales de la pobreza, que no se identifican con grupos tradicionalmente excluidos o que se perciben vulnerables, puedan ser un freno a las políticas de inclusión, rechazando las medidas positivas hacia otros grupos y exacerbando las actitudes insolidarias y la brecha social.

Santos Malagón Jiménez
Director de la asociación Realidades para la integración social
Presidente de EAPN-Madrid (Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social)

EXCLUSIÓN SOCIAL: POLÍTICA Y ACCIÓN

A lo largo de las líneas que siguen vamos a intentar adentrarnos, aunque brevemente, en un espeso bosque de cuestiones controvertidas acerca del fenómeno de la exclusión social. Fenómeno fuertemente arraigado en nuestras sociedades, y cuyo control no consigue en la mayoría de los casos más que podas selectivas y de eficacia temporal. Por otra parte, tenemos a los pies una espesura que nos dificulta caminar juntos y raudos, y que tiene que ver con la dificultad de alcanzar el consenso social sobre cuál es el rol que cada uno de los intervinientes debemos representar en esta aventura.

UNA VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Nos preguntamos de partida por las políticas públicas contra la exclusión social. Tenemos un útil mapa realizado recientemente (diciembre 2006) por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN) titulado "Los informes nacionales 2006-08 sobre estrategias para la protección social y la inclusión social". Presenta las impresiones de EAPN sobre el impacto del proceso racionalizado en la lucha contra la pobreza. El informe centra su atención en los Planes Nacionales de Acción de Inclusión Social integrados en los Informes Nacionales, con una revisión

de dichos Informes Nacionales de los Estados miembro para 2006-08. Siguiendo este informe, podemos destacar algunas de sus argumentaciones, a modo de resumen de la situación en el marco europeo:

- Son pocos los casos de países que, aún débilmente, han conseguido reducir la desigualdad y la pobreza de sus poblaciones.

- Los riesgos se concentran cada vez más es la escasa atención al desajuste estructural entre la demanda de altas cualificaciones en el mercado de trabajo y la oferta de trabajo de personas con baja cualificación, siendo estos últimos los que pueden acusar el mayor impacto de la deslocalización industrial. Se cuestiona por EAPN que el empleo sea la vía real de salida de la situación de pobreza. Sobre todo cuando la dinámica del mercado de trabajo sigue una curva descendente en las condiciones globales del empleo y cuando los ingresos que se obtienen por el trabajo son cada vez más limitados para el mantenimiento familiar. Se pregunta muy acertadamente con respecto al nuevo concepto de "activación", qué mercado laboral se está ofreciendo a los activados y qué otras medidas de integración complementarias se están poniendo en marcha.

- La pobreza infantil establece un rango transgeneracional en la conceptualización de la pobreza. Se sitúa como elemento central de la lucha contra la pobreza y la exclusión. Emerge la conveniencia de proteger la situación del menor independientemente de la situación laboral de sus padres. La desatención de la infancia genera además una problematización de la conducta que conduce hacia legislaciones más duras con los menores y una involución del concepto de la anomia y la conducta antisocial, fomentando análisis basados en los postulados biologicistas y hereditarios.

- La principal preocupación expresada en los Informes Nacionales es el abandono escolar y su impacto en la posición en el mercado laboral.

- Parece haber una laguna política entre el objetivo de integración de los migrantes en el mercado de trabajo y el de lucha contra la pobreza de los migrantes y la promoción de su integración social.

- En lo referente a las pensiones, parece que requiere más interés la sostenibilidad financiera del sistema y las reformas de la edad de jubilación.

- Olvido generalizado de las minorías étnicas y los solicitantes de asilo.

- Mayor información y conocimiento sobre la problemática de las personas sin hogar. Se considera una prioridad de los planes nacionales, aunque todo indica que su número aumenta de forma general. Por ejemplo, nadie habla de grandes programas de viviendas sociales

- La cohesión social se expresa como un objetivo con reservas.

- Ausencia de medidas de apoyo a la economía social.

- Cuestionamiento permanente sobre las garantías de ingresos mínimos (que en su titubeo no terminan de rebasar el umbral de la pobreza relativa), de las prácticas claramente declaradas de "buena protección social" y ausencia de actuaciones claramente preventivas.

En definitiva, EAPN remarca la falta de una atención específica a la pobreza como tal, y una excesiva vinculación de los Estados a la agenda de reformas de Lisboa, que claramente profundizan las diferencias sociales.

Hay un aspecto al que también se refiere el documento de EAPN, sobre el que querríamos detenernos especialmente: la conceptualización de pobres "merecedores y no merecedores" y la ausencia de medidas favorecedoras de una sensibilización pública integradora hacia la pobreza y la exclusión social.

Vivimos tiempos en los que la cohesión social alcanzada en Europa, por lo menos hasta la década de los ochenta, se encuentra en serio riesgo. Por una parte, la defensa y representación política de las capas sociales más desprotegidas ha ido perdiendo peso paulatinamente. Tenemos hechos recientes acaecidos en Francia, en los que la defensa de las personas sin hogar ha evidenciado la grave situación de centenares de miles de personas. Han sido rescatados del abandono general por la actuación de distintos movimientos sociales que, a la postre, han forzado medidas políticas ante la amenaza intrínseca de que la pobreza adquiera un carácter desestabilizador del orden social. Este ejemplo pone de relevancia varias cuestiones, entre otras muchas:

- La división social entre excluidos e incluidos. La antigua división en clases sociales va difuminándose y emerge desde hace ya muchos años. Un estrato social que, además de no contar con los medios de subsistencia más esenciales, carecen de vínculos sociales que permitan augurar una sociedad estructurada frente a las crisis, y que generan desconfianza mutua con la capa de personas integradas en la sociedad.

- Va en progresión también una insensibilidad de la generalidad de la población hacia estas personas excluidas. A partir de estilos de vida fuertemente individualistas y conducidos por la prosperidad económica, se alejan de la comprensión de las situaciones que provocan vulnerabilidad en los procesos personales. Esta comprensión es sustituida por una cierta culpabilización de los sujetos que padecen estos mismos procesos.

Todo ello va forzando una cierta sensación de amenaza en la imagen de la exclusión social, se va construyendo una imagen social que cuestionaría las medidas de protección.

Al respecto conviene recordar el interesante concepto de "consenso funcional" entendido como aquel conjunto de representaciones legitimadas en tanto información y juicios compartidos en el grupo, que permite alcanzar una identidad social, no como una suma de creencias compartidas, sino funcionalmente significativas. Este "consenso funcional" tiene la plasticidad suficiente como para poder ser modificado en relación a los mensajes institucionales y las acciones de sensibilización que podrían poner en práctica las administraciones públicas.

¿QUÉ PAPEL ESTÁN DESEMPEÑANDO LAS ONG EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN Y QUÉ PAPEL DESEMPEÑARÁN EN EL FUTURO?

La modificación de la conceptualización del bienestar social, en cuanto a esa transmutación que va obrando en los sistemas sociales y que ya no define el Estado de Bienestar, sino la Sociedad del Bienestar, entraña cuestiones sutiles en unos casos, pero no tanto en otros. Vamos a intentar brevemente desarrollar algunas reflexiones en torno a ello.

De una manera clara en España, las organizaciones sociales nos debatimos entre dos roles: el de gestores de servicios y el de facilitadores de la participación y la representación social. Tomamos como hipótesis de partida la misma que emplea Mª Ángeles Espadas en su tesis Doctoral: "Mientras la función de producción de servicios se desarrolla cada vez con mayor intensidad (…), la función de participación social, a pesar de ser el atributo singular que mayoritariamente se le asigna, presenta un desarrollo muy endeble y una tremenda fragilidad".

No en vano y según la misma autora, en el ámbito nacional el 82% de las entidades mantienen convenios o acuerdos de gestión con el sistema público. Esta situación, unida a un cierto repliegue del sector público, y a la constatación del abaratamiento de los presupuestos asignados a estos servicios, es habitualmente

interpretada como una externalización precaria de las responsabilidades del Estado.

A esto se suma la coexistencia de muy diversas identidades en el conjunto de las organizaciones sociales, que se polarizan en función de características más empresariales o más representantivo-ciudadanas, por llamarlas de algún modo. La tendencia, por influencia del sistema general de nuestra sociedad, es a una mayor homologación con las dinámicas empresariales, que pueden acentuar las contradicciones identitarias de las que hablábamos.

Sería necesaria una revisión de las peculiaridades del tercer sector, que incorporaran una mayor presencia del rol de denuncia y representación, que contaría con la "coartada" de la estructuración de redes de entidades que contribuyeran a su mayor presencia, organización y autonomía. Sería deseable también, incrementar los esfuerzos para fomentar la participación, a través de nuestras entidades, de las propias personas afectadas por los procesos de exclusión, y que estos esfuerzos fueran transparentes en cuanto a sus valores de respeto y finalidad ética.

Por último, es cada vez más sentida la necesidad de dotar al tercer sector de regulaciones específicas de carácter laboral, fiscal y administrativo, que faciliten su funcionamiento en una clara diferenciación con el sector empresarial, cuyos fines deberían ser entendidos claramente distintos.

RESEÑAS Y HEMEROTECA INTERNACIONAL

Ayala, L.; Martínez, R. y Sastre, M. (2006):
Fundación FOESSA, Madrid.

FAMILIA, INFANCIA Y PRIVACIÓN SOCIAL. ESTUDIO DE LAS SITUACIONES DE POBREZA EN LA INFANCIA

El libro recoge una investigación rigurosa sobre la pobreza infantil realizada por un equipo de trabajo con gran experiencia en el análisis económico de la desigualdad y la pobreza en España y que cuenta con un amplio reconocimiento en el mundo académico.

La relativa estabilidad de los niveles de pobreza relativa en España no ha impedido la existencia de elevadas tasas de vulnerabilidad y pobreza cuando consideramos grupos específicos de población como son los niños.

Para comprender el sentido global del trabajo es preciso considerar tres aspectos: en primer lugar, el contexto general de la pobreza y la desigualdad en España desde 1990 hasta principios de la presente década; en segundo lugar, el análisis de la triple dimensión de la pobreza infantil, es decir, la pobreza monetaria, el análisis de las condiciones de vida y la dinámica de la pobreza de este colectivo; finalmente, haremos una valoración de los principales resultados de la investigación así como las acertadas recomendaciones que los autores hacen en términos de política social ya que las políticas de infancia, en su vertiente monetaria, son de baja intensidad protectora.

A. La aproximación metodológica a la pobreza y la privación infantil

Aunque existen algunos precedentes de interés en el estudio de la pobreza infantil en España, realizados en 1998 por Mercader y Cantó utilizando la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), es lo cierto que hasta la finalización de la investigación de este equipo de economistas prácticamente ha existido un vacío que, con éxito, han contribuido a superar.

No se puede analizar de manera completa la pobreza en España sin comprender el contexto general en que tiene lugar, el de la pobreza en general en España y sus cambios recientes. El análisis de dicho contexto, como el específico de la pobreza infantil, depende en gran medida de la metodología utilizada. De este modo, adoptan decisiones justificadas como son utilizar la renta y, en concreto, la renta familiar disponible, al individuo como unidad de referencia y a las rentas del hogar como unidad de análisis y agregación. Con el fin de realizar comparaciones, adoptan distintas escalas de equivalencia y distintos umbrales de pobreza que el lector encontrará explicadas en el capítulo 2 del libro de manera accesible. Aunque los autores utilizan distintos umbrales de pobreza monetaria, el umbral de referencia es el 60% de la mediana frente al 50% de la media, siguiendo en ello al propio Eurostat. En todo caso, se calculan distintos umbrales con el fin de obtener imágenes comparadas que den cuenta de la variedad de miradas sociales y económicas que se pueden realizar en el análisis de la pobreza.

Los autores toman como fuente de análisis el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) entre 1994 y 2001 ya que tiene ventajas indudables en lo que se refiere a análisis comparativos entre países de la UE (si bien sólo una parte de ellos), así como la cobertura multidimensional de la pobreza. Bien es cierto que el PHOGUE no recoge adecuadamente la población objeto de estudio (los sin techo) y ciertos errores de medida. De manera complementaria los autores utilizan la EPF, la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF) y la primera Encuesta de Condiciones de Vida de 2004 (ECV). Los autores señalan de manera cautelar que los estudios de pobreza en España tienen dos límites: dificultades para trazar los cambios en el tiempo debido a los cambios metodológicos en las distintas encuestas, y la asimetría entre las distintas estimaciones sobre niveles y tendencias de la pobreza y el conocimiento de sus factores determinantes.

Sobre este panorama metodológico los autores explicitan el contexto de la pobreza infantil en España y su evolución reciente. Es decir, la pobreza en España se redujo de manera importante entre los años setenta y comienzos de la década de los noventa a lo que contribuyó la extensión de las prestaciones monetarias y los servicios colectivos, es decir, la extensión del Estado de Bienestar. Desde los años noventa la información es más errática debido a los cambios en las fuentes

ya que desaparece la EPF y aparece la ECPF con rupturas en la serie histórica. Lo cierto es que, y ello es confirmado por la primera ECV, parece haberse frenado el proceso de reducción de la pobreza relativa en España en un contexto de intenso crecimiento económico a la vez que las tasas de pobreza absoluta (entre el 2% y el 3% de la población) se han enquistado. En suma, las grandes cifras de pobreza relativa no han variado entre 1990 y 2001. Se ha dado una combinación de crecimiento económico con estancamiento de los niveles de pobreza.

B. Pobreza infantil en España: pobreza monetaria, condiciones de vida y dinámica de la privación

Sin embargo, el hecho de que no hayan cambiado las grandes cifras de la pobreza no significa que determinados grupos sociales no se vean afectados de manera particular como son los niños, inmigrantes, personas mayores, jóvenes con fracaso escolar y los trabajadores con bajos salarios, por mencionar algunos de ellos.

En lo que se refiere a la pobreza monetaria, España tiene la tasa de pobreza infantil más elevada de la UE según los datos del PHOGUE. Un dato que obliga a una profunda reflexión sobre los factores que la hacen posible. En concreto, los autores analizan con detalles hechos que se suceden a lo largo de los años del PHOGUE como son que el riesgo principal de pobreza infantil es la insuficiencia de los ingresos del sustentador principal o la fluctuación de los mismos. Ello supone que uno de cada cuatro niños en España viva con rentas inferiores al umbral de pobreza. Otro factor que incrementa la pobreza infantil es el vivir en una familia numerosa o monoparental. Pero siempre es el mercado de trabajo el determinante de la pobreza: la posición que ocupa el responsable del niño y sus ingresos. Finalmente, la pobreza infantil se ve agravada por un sistema de protección social insuficiente y de baja eficacia. Como señalan los autores con acierto: las prestaciones familiares contribuyen mínimamente a las rentas de los hogares con niños y su incidencia en la lucha contra la pobreza es realmente escasa.

El análisis de la pobreza monetaria lo completan los autores con otros dos tipos de análisis que refinan los resultados y los dan una dimensión cualitativa y estructural. Por una parte, se analizan las “condiciones de vida” de los niños en situación de pobreza y de los hogares en que viven a partir del análisis de una serie de indicadores que miden las carencias en necesidades básicas, bienes semiduraderos, equipamiento de la vivienda y condiciones de habitabilidad de la misma, dificultades para llegar a final de mes y deudas financieras (el lector encontrará en la página 192 y siguientes, índices agregados de privación). De modo que en los hogares donde hay niños, en torno al 10%, no sólo son pobres monetariamente sino que, además, sufren privación material, porcentaje que se eleva en el caso de

los niños que viven en hogares monoparentales. Por otra parte, los autores analizan la "dinámica" de la pobreza, es decir, la persistencia en el tiempo de la experiencia de la pobreza. Los resultados de la investigación muestran como la persistencia de la pobreza es mayor en los niños que en el conjunto de la población. En concreto, más de la mitad de los niños sufren pobreza moderada al menos un año dentro de los ocho del análisis del PHOGUE. Y cerca de una quinta parte de la población infantil se encuentra en situación de pobreza extrema en algún momento del período. El retrato social de la pobreza infantil en España desde este punto de vista es contundente en términos comparados de la UE: la pobreza infantil es más extensa y de mayor duración en el tiempo. Otros resultados adicionales son igualmente importantes como, por ejemplo, el hecho de que más de dos tercios de los niños que viven en hogares con sustentadores en situación de paro permanecen en situación de pobreza cinco o más años.

C. Los perfiles de la pobreza infantil y el papel de las políticas sociales

El resultado de esta pobreza infantil, extensa e intensa, cuestiona la capacidad de nuestro sistema de protección social para luchar de manera específica contra la pobreza y la exclusión social de los niños. El papel de las prestaciones monetarias y sociales en la reducción de la desigualdad y de la pobreza es crucial en los distintos Estados de Bienestar y, de manera particular, en el caso de los niños.

España, que ha desarrollado un Estado de Bienestar de tipo medio con una capacidad extensiva importante, adolece en conjunto de una baja intensidad protectora. En lo que se refiere, en concreto, a la protección de los niños las prestaciones familiares son de muy baja intensidad protectora y los autores enfatizan en ello a lo largo del estudio. Baste señalar que, por ejemplo, mientras Dinamarca y Finlandia destinan el 12% de su gasto en protección social a las prestaciones familiares y por hijo a cargo, en los países del sur de Europa, Italia y España, no se alcanza el 5% de dicho gasto.

Cambiar el modelo de protección social a la infancia es así una conclusión que se deriva del trabajo en cuestión. Un cambio que se tiene que orientar a la mejora de la extensión protectora y una mayor intensidad para poder reducir la pobreza y su persistencia en el tiempo. Y que tiene que ir acompañada de servicios de calidad y políticas de vivienda. En suma, el lector encontrará en este libro una aportación sustantiva al conocimiento de la pobreza infantil, tanto en el plano metodológico como aplicado, así como conclusiones relevantes en materia de política social para la infancia pobre.

Gregorio Rodríguez Cabrero
Universidad de Alcalá

Laparra, M (coord), Campos, B.; Cardiel, B.; García Á; Laparra, M.; del Pozo, J. M.; Legal, I. (2007): *MTAS, Madrid.*

SITUACIÓN SOCIAL Y TENDENCIAS DE CAMBIO EN LA COMUNIDAD GITANA

El libro del equipo de investigación de la Universidad Pública de Navarra, coordinado por el profesor Laparra, próximo a ver la luz, es una revisión de estudios e investigaciones que contribuyen a presentar una síntesis intensiva y extensiva de la información disponible sobre la comunidad gitana española, cubriendo lagunas de conocimiento y presentando un diagnóstico de esta comunidad así como tendencias de cambio.

Esta investigación, conjunto de nueve monografías que cubren la totalidad de los aspectos de la estructura social y económica de este colectivo, ha sido contrastada con un grupo de expertos y técnicos del MTAS, lo que ha permitido refinar la información y matizarla de cara a su presentación pública. En este sentido es preciso afirmar que el primer valor añadido de este trabajo es la revisión y valoración sintética de múltiples investigaciones sobre la comunidad o pueblo gitano realizadas en las últimas décadas. Trabajo muy de agradecer por los investigadores y responsables públicos y de organizaciones sociales.

Una síntesis de las nueve monografías se encuentra en el capítulo final escrito por el profesor Laparra bajo el título “Una perspectiva de conjunto sobre la investigación social de la comunidad gitana en España: lo que no sabemos de los gitanos”. Quizás el lector deba empezar por este capítulo no para ahorrarse la lec-

tura obligada de las monografías sino como guía de lectura detallada y necesaria de las mismas.

Lo que se señala en este último capítulo de síntesis es lo poco que sabemos de los gitanos, una población mal estimada, que no es sino una combinación de "falta de interés por parte de la sociedad mayoritaria, una estrategia defensiva de ocultamiento por parte de la comunidad gitana, así como un compromiso de discreción (en ocasiones mal entendido) por parte de las Administraciones Públicas, lo que explica este profundo desconocimiento". Ello se ve reforzado, además, por la actitud de profundo rechazo que sufren los gitanos por parte de la población española en general que mantiene vivos estereotipos y prejuicios altamente negativos.

En efecto, lo que tenemos al día de hoy es un conocimiento fragmentario de la historia del pueblo gitano. Algo se sabe de la heterogeneidad interna de dicha comunidad y mucho de su discriminación social. Para empezar estamos ante una comunidad en rápida expansión, la mitad de la cual vive en Andalucía, con una caída creciente de la natalidad, si bien por debajo de la tasa de la sociedad española en general, y con cambios profundos en su estructura social y familiar.

La familia es el eje central de la vida de la comunidad gitana, su principal institución, aunque la estructura nuclear se ha abierto paso frente al modelo de familia extensa tradicional que aún tiene un cierto peso. Es una comunidad fuertemente endogámica (nueve de cada diez matrimonios tienen lugar entre gitanos) en la que el volumen de mujeres es superior al de los hombres y donde la mujer gitana sufre importantes discriminaciones. Ello no impide el creciente papel de las mujeres como motor de cambio de la comunidad gitana.

Uno de los problemas históricos de esta comunidad ha sido y es el déficit educativo con elevadas tasas de analfabetismo. Aunque se han dado avances en la escolarización en la enseñanza primaria, en mucha menor medida en la secundaria, los índices de absentismo y abandono escolar son muy elevados. Claro que si comparamos la mejora educativa relativa del nivel educativo de esta comunidad con la de la sociedad española en general la resultante es que la situación ha empeorado. A ello hay que sumar la gran distancia entre culturas que no facilita la comprensión mutua y ahonda una discriminación que está interiorizada por los propios gitanos.

Desde el punto de vista de su estructura ocupacional hay que destacar algunos contrastes importantes ya que, por una parte, las tasas de actividad y empleo son ligeramente superiores o iguales a la de la población mayoritaria pero su tasa de paro es más elevada y, por otra, el modelo de integración laboral está marcado

por el subempleo y la precariedad. El proceso de asalarización que inició lentamente esta comunidad en los años finales de la década de los sesenta del pasado siglo se vio interrumpido por la crisis de los años setenta. La venta ambulante fue el modo de sortear parcialmente la crisis junto al autoempleo en general. El crecimiento de la década de los años noventa ha permitido retomar nuevamente la incorporación al modelo salarial pero bajo condiciones de elevada precariedad y en empleos de baja cualificación. Subocupación y subempleo precarios son rasgos definitorios del modelo de empleo de la comunidad gitana.

Este modelo de empleo junto a su posición subordinada en la estructura social en general, se traduce en una situación económica en la que la pobreza es un fenómeno que afecta a gran parte del pueblo gitano, lo que supone desigualdad y exclusión. Es cierto que se ha dado en los últimos años una cierta mejoría en el nivel de ingresos de esta comunidad pero las tasas de pobreza relativa han permanecido constantes, si es que no han crecido, a la vez que las tasas de pobreza absoluta son muy elevadas. La situación económica de la comunidad gitana es un continuo entre la precariedad permanente y la situación de extrema necesidad. Como observa el informe, la mitad de las personas de etnia gitana residentes en el Estado español se encuentran en una situación de pobreza extrema o extrema necesidad. Ello ha sido paliado en escasa medida por las prestaciones asistenciales y rentas mínimas. De todos modos, falta información actualizada y veraz sobre las economías de las familias gitanas. La desconfianza sobre sus verdaderos ingresos, debido al peso importante de la economía irregular, y los estereotipos al uso impiden trazar un diagnóstico riguroso sobre la situación económica y las desigualdades que sufre esta comunidad.

Este panorama laboral y económico se completa con el análisis de las condiciones de vida en lo que se refiere a salud y vivienda. El estado de salud de una comunidad es un indicador de su desarrollo social. Faltan datos precisos sobre el estado de salud de esta comunidad. Sabemos que su esperanza de vida al nacer es 8 o 9 años inferior a la del conjunto de la población. Existe una elevada incidencia de la mortalidad infantil, de enfermedades infectocontagiosas, una mayor prevalencia de minusvalías, e incluso de enfermedades ya erradicadas en España como la lepra. Si bien se ha generalizado el acceso a la atención médica de este colectivo, a la vacunación infantil y tratamientos especializados, entre otros servicios, se constatan profundas desigualdades en la salud infantil y de la mujer y en las dificultades del sistema sanitario para asumir la diversidad cultural.

En cuanto a la vivienda, se constata una mejora relativa en el acceso debido a las políticas de realojo (con su contrapunto de segregación social y especial). Sin embargo, el chabolismo tradicional, contra el que aún se lucha, se ve favorecido por la dificultad de acceso a la vivienda que se ha consolidado durante los últi-

mos años. Las políticas de vivienda para este y otros colectivos marginados se topan con los recelos de la población general con bajos recursos que no pueden acceder a una vivienda. Finalmente señalar que la práctica totalidad de los chabolistas en España pertenecen a la etnia gitana a pesar de que sea una minoría de este colectivo la que vive en chabolas.

La lucha contra las condiciones de desigualdad social y discriminación de esta comunidad se ven frenadas y altamente condicionadas por la intensa discriminación y rechazo por parte de la sociedad mayoritaria, pero también por su limitada capacidad de acción colectiva. El tamaño y la dispersión de este colectivo son factores que limitan la movilización de los recursos políticos así como su escasez asociativa. Sin embargo, los valores internos de solidaridad de este colectivo favorecen la movilización asociativa, como sucede en el caso del asociacionismo gitano femenino que es el principal agente de cambio social. Aunque la participación política es aún muy baja, la participación asociativa, de autoayuda y reivindicativa, se está abriendo paso. La creación en junio de 2006 del Consejo Estatal del Pueblo Gitano es una oportunidad de canalización de las aspiraciones políticas de este colectivo y de mejora de la participación política.

El panorama histórico de discriminación de la comunidad gitana y su situación de desigualdad social y económica frente a la población mayoritaria puede ser superado, según los autores del libro, si se dan tres condiciones: erradicar cualquier expresión de discriminación o desigualdad, abordar los factores estructurales que actúan de barreras para la igualdad, y propiciar el entendimiento común. Ahora bien, y como señala el profesor Laparra, no sabemos si esta comunidad se encuentra en una fase de transformación social que permitirá su incorporación plena y definitiva a la sociedad española o si los procesos de cambio de aquella son sólo la reproducción en otra dimensión de las desigualdades, exclusión y marginación social que los gitanos han experimentado históricamente.

Mª Asunción Sáez

Pérez Eransus, Begoña (2005):
Fundación FOESSA, Madrid.

POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN Y RENTAS MÍNIMAS

La Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada), de Cáritas Española, empieza con esta publicación una renovada andadura (iniciada en los años sesenta) en la difusión de estudios sociales, en aras a contribuir a un mayor conocimiento sobre, entre otros, nuestra estructura social, políticas de cohesión, los actores y movimientos sociales y la cooperación internacional.

La elección del libro de Begoña Pérez para iniciar este nuevo cometido, no podía ser más acertada, pues constituirá, sin duda, una lectura y referencia obligada para todo aquel que pretenda aproximarse al análisis de nuestros sistemas de protección social, tanto desde una perspectiva histórica –es decir, sus orígenes y filosofía inspiradora- , como en base a su desarrollo y grado de cobertura posterior.

El texto examina el modelo de asistencia instaurado en Europa y España desde la Edad Media hasta la actualidad, analizando las mutaciones experimentadas en la conceptualización de la pobreza y el tratamiento que ésta recibe, vinculándolo especialmente a la significación e importancia del factor trabajo, es decir, a la capacidad que los sujetos mantienen para incorporarse a las estructuras productivas, en sus diversas etapas, desde el modelo preindustrial hasta el postindustrial.

La permanente vinculación entre trabajo y formas de asistencia que se realiza en el texto lleva a una primigenia segmentación de la pobreza entre: "verdaderos y falsos pobres"; es decir, entre pobres merecedores de la compasión, asistencia y solidaridad social (dada su incapacidad para el desarrollo de actividades productivas); y pobres a regenerar, individuos con plenas capacidades para incorporarse al trabajo y que deben ser reencauzados hacia éste o, a vueltas, directamente enderezados, caso que opten por no hacerlo. En esta diferenciación, la autora se inclina por la expresión de "pobres capaces" para designar a los falsos pobres (frente a otras posibles, como pobres válidos o pobres fingidos) y se adentra en el análisis de las diferentes formas de tratamiento de los mismos hasta llegar a nuestro modelo de asistencia actual. "Pobres capaces" incluye, así, a los que fingen y a los que no, a los que tratan de escapar de la obligación de trabajar y a los que se encuentran en la imposibilidad de encontrar trabajo.

El libro se divide en cuatro grandes apartados, que pretenden guiar al lector en la comprensión secuencial y comparada de la relación existente entre medidas de asistencia y políticas de activación destinadas a los pobres capaces; tanto en base al contexto ideológico, socioeconómico y de mercado laboral, como del régimen de bienestar de cada momento; y finalizando con un análisis sobre la implantación de la Renta Mínima en la Comunidad Foral Navarra.

En la primera parte se desgrana el contexto político, socioeconómico e ideológico, en el que surge la cuestión del tratamiento de los pobres capaces relacionado con los diversos modelos de asistencia que se organizan desde la Edad Media hasta el advenimiento de la sociedad industrial. Considera que será en este estadio donde, inicialmente, toma forma el concepto del trabajo asalariado y la vinculación entre éste y asistencia; relación que se mantendrá hasta el momento presente, bajo la impronta del trabajo como mecanismo coercitivo para disuadir de la vida en la asistencia y, en la creencia, de que su potencial rehabilitador permite recuperar a los pobres capaces y favorecer su vuelta al mercado laboral.

En la segunda parte se analiza el nuevo contexto socioeconómico acaecido a partir de los años sesenta en la estructura productiva y el mercado de trabajo, que propicia el advenimiento de la sociedad postindustrial. En esta coyuntura se asiste, por una parte, a la consolidación del Estado de Bienestar público (que garantiza un elevado nivel de protección a los trabajadores) y, por otra, a la pérdida de la centralidad del empleo, el fin del modelo fordista de producción y consumo, y un aumento de la precariedad y el desempleo (que conlleva un mayor riesgo de pobreza y exclusión social). En esta nueva coyuntura se producirán nuevas disquisiciones en torno a la concepción y tratamiento de la pobreza que, la autora, analiza desde la tesis de la *underclass* norteamericana o la de la exclusión social europea, y desde el análisis de las diversas acciones protectoras que instaura el

conocido como estado protector o Estado de Bienestar. De igual forma, se configura una nueva tipología de los denominados "pobres capaces" que pasarán a ser: empleados de edad avanzada sin cualificación, jóvenes que no han accedido a su primer empleo, mujeres sin experiencia laboral, inmigrantes en situación irregular o desempleados de larga duración.

Así, las mutaciones en el mercado de trabajo y el desarrollo de la acción pública en la activación de nuevas medidas de protección y asistencia hacia los pobres, conllevará la instauración de las que pasarán a conocerse como políticas de activación, es decir, actuaciones públicas que tienen como objeto favorecer la inserción laboral de los desempleados, mediante la puesta en práctica de programas integrales que combinen la ayuda económica con la contraprestación activa del desempleado (es decir, el seguimiento de formaciones específicas que le permitan una mejora de su posición en el mercado laboral y acceder a una ocupación).

En la tercera parte la autora nos invita a adentrarnos en la comprensión del concepto de activación y las diversas acepciones que del mismo se han ido construyendo en los diversos estados del mundo occidental, que pueden centralizarse bajo la consideración de dos modelos opuestos: la Activación-wolkfare y la Activación-welfare, es decir, el énfasis en la inserción laboral o en la inserción social y la asistencia, respectivamente. Se examinan, en este marco, las políticas instauradas en cuatro países representativos de los distintos modelos, bajo el análisis tanto de su finalidad (protectora o disuasoria), como de su eficacia (inserción socio-laboral o mantenimiento en un régimen asistencial del sujeto).

En la cuarta parte la autora parte de la premisa de que en España se completó, a lo largo de los noventa, el sistema de protección basado en seguros sociales con prestaciones de carácter asistencial. En el diseño de este nivel estuvo presente la relación con el empleo que mantenían los asistidos y se mantuvo la distinción entre pobres capaces y no capaces en la distribución de las prestaciones. Así, pasa a analizar la relación entre empleo y asistencia en el tratamiento de los pobres, mediante el estudio de la implantación y eficacia de la Renta Mínima en Navarra, a la búsqueda tanto del perfil de sus beneficiarios como de su eficacia como mecanismo de inserción.

Pérez aporta, a modo de conclusión, valiosas reflexiones y sugerencias sobre las "trampas" que una excesiva vinculación entre trabajo y asistencia pueden conllevar en la puesta en práctica de programas tendentes a aminorar y combatir la exclusión social. Aboga, así, por la necesidad de distinguir y disociar entre: medidas orientadas a impulsar la participación social, al margen del empleo; y medidas que posibiliten el acceso a éste por parte de colectivos en riesgo, pero bajo un acompañamiento constante y a largo plazo.

El texto, que es parte de la tesis doctoral de la autora, finalmente suma a su exhaustividad y rigurosidad documental, interesantes anexos sobre la investigación realizada, que complementan a la perfección, de forma cuantitativa y cualitativa, el panorama descrito.

Anna Mata Romeu
Profesora de Trabajo Social
Universidad de Lleida

Taylor- Gobby, P. (ed) (2005):
Oxford Policy Press.

NEW RISKS, NEW WELFARE. THE TRANSFORMATION OF THE EUROPEAN WELFARE STATE

Elaborado a partir de un proyecto europeo de investigación en el que participaron científicos alemanes, suecos, británicos, finlandeses, españoles y suizos, este libro interpreta y valora los cambios que se están produciendo en los Estados de Bienestar occidentales a la luz de su adaptación a una serie de riesgos sociales emergentes, vinculados a las sociedades post-industriales. Los nuevos riesgos vitales influyen, necesariamente, en la configuración del Estado de Bienestar en la medida en la que, por un lado, generan nuevas situaciones de necesidad que antes, o bien no existían, o bien se resolvían en la más estricta esfera familiar. Estos riesgos, además, influyen en la capacidad de los sistemas de bienestar para responder a los nuevos y a los viejos riesgos sociales. La precariedad laboral -por poner quizá el ejemplo más evidente- no sólo supone un nuevo riesgo vital (o, al menos, el retorno de un riesgo que en los años de desarrollo posteriores a la II Guerra Mundial se creyó superado), sino que incide directamente en la capacidad de respuesta ante cualquier riesgo vital de unos sistemas de Seguridad Social fundamentalmente basados en el principio de contributividad. La reflexión sobre los nuevos riesgos sociales trae también a la palestra otra cuestión de interés, como es el complicado proceso por el cual una situación personal o familiar determinada -desde la carencia de empleo a la convivencia con una persona dependiente- se configura (o no) como una necesidad social digna de ser sacada de la esfera de lo privado y de ser atendida por la colectividad.

El coordinador del proyecto, el británico Peter Taylor-Gooby, enmarca los nuevos riesgos sociales en tres esferas distintas: la familia y la atención informal, el mercado laboral y los cambios en el propio Estado del Bienestar. Más concretamente, los riesgos vitales en las sociedades postindustriales tendrían que ver con las dificultades en la conciliación entre la vida laboral y familiar y con los requerimientos que supone la atención a la dependencia; con la falta de las cualificaciones laborales necesarias para acceder, o mantener, trayectorias profesionales estables y suficientemente remuneradas y con las dificultades para recibir los servicios y prestaciones sociales adecuadas en un contexto de gestión privada o parapública de las mismas.

¿En qué medida son estos riesgos distintos de los viejos?. Desde la perspectiva de la ciudadanía, frente al riesgo de envejecimiento o enfermedad -que afectaba al conjunto de la clase trabajadora y generalmente al final del ciclo vital-, los nuevos riesgos afectan a las personas en fases más tempranas de su vida y tienen un carácter más minoritario, transitorio y particular. Afectan además a cuestiones -como la atención familiar- que en el pasado se mantenían en la esfera de lo privado y que ahora, con dificultades más o menos evidentes en función de la tradición de cada país, pugnan por ser reconocidas como problema colectivo, susceptible de ser atendido desde lo público.

No siempre queda claro, en el libro, hasta qué punto estos nuevos riesgos vitales pueden distinguirse de una serie de factores demográficos relativamente novedosos, pero no necesariamente negativos: una mayor esperanza de vida o una mayor autonomía económica de las mujeres plantean un escenario social distinto -el periodo de cobro de las pensiones se alarga y las familias tienden a romperse con más facilidad, por ejemplo-. Lo cierto, en cualquier caso, es que los Estados de Bienestar deben responder a problemas diferentes que en décadas pasadas (sin que los viejos problemas, por otra parte, hayan acabado de desaparecer) y que deben hacerlo en un contexto social, político y demográfico diferente.

Los nuevos riesgos vitales afectan a la ciudadanía, pero, también, al margen de maniobra de las instituciones. Efectivamente, desde la perspectiva de la acción pública, se observa que los nuevos riesgos generan nuevas alianzas de intereses, a menudo provisionales y coyunturales. Los grupos afectados por estos nuevos riesgos -más difusos y desarticulados, por ejemplo, que el proletariado industrial del siglo XX- son, de momento, incapaces de movilizarse, y son otros actores los que pueden ejercer alguna presión en su favor cuando, por diversas razones, confluyen sus intereses. Es en esos casos en los que las posibilidades de afrontar políticamente los nuevos riesgos son mayores. La conjunción de intereses no es, sin embargo, habitual y puede decirse que se está produciendo un choque entre quienes, expuestos sólo a los riegos vitales tradicionales, se sienten adecuadamente

protegidos por un sistema de Seguridad Social que prima ciertos derechos adquiridos y quienes, con trayectorias laborales inestables y precarias, sólo aspiran a las migajas de la protección asistencial.

Efectivamente, en el nuevo contexto, las prestaciones contributivas son en parte sustituidas por otras financiadas vía impuestos y generalmente selectivas, lo que promueve el descontento de quienes creen que financian la inactividad o la irresponsabilidad de otros. Estos nuevos descontentos sí estaban dispuestos, antes, a contribuir para el sostenimiento del sistema, puesto que sabían que más tarde o más temprano ellos mismos lo utilizarían. La vacilante tendencia a la 'descontributivización' de la protección social -en aras de la universalización- para poder responder a los nuevos riesgos sociales cuestiona por tanto el modelo corporatista o continental de bienestar social (por no hablar del mediterráneo) y exige, simplificando al extremo, un sistema mucho más basado en los impuestos que en las cotizaciones.

En el terreno de la lucha contra la exclusión, la protección contra las nuevas amenazas -en la medida en que no pretenden remediar la pérdida de un salario, sino, al contrario, facilitar su consecución- generan una carga económica menor y se basan, más que en la concesión de prestaciones económicas, en facilitar la autosuficiencia a través del empleo. El acceso al mercado laboral se configura, en efecto, como el eje básico en torno al que giran las políticas que abordan los nuevos riesgos vitales. Las políticas de activación y de *making work pay* encuentran en ese contexto un adecuado caldo de cultivo y se extiende la idea de que las prestaciones económicas contra la pobreza no deben tanto sustituir, como complementar las rentas salariales.

Resulta curioso que la división clásica entre los cuatro grandes regímenes de bienestar -el nórdico, el liberal, el continental y el mediterráneo, construidos para dar respuesta a los viejos riesgos sociales- siga siendo en gran medida útil a la hora de analizar de qué forma los diversos países (y la propia Unión Europea como tal) están abordando estos nuevos riesgos: en efecto, son los países nórdicos -con su énfasis en las políticas activas de empleo y en las medidas de conciliación familiar y laboral- los que con más decisión están dando cobertura a las nuevas necesidades. No es de extrañar si se tiene en cuenta que, en buena medida, el grado de universalización de los servicios y prestaciones es el que determina la mayor o menor adecuación a estos nuevos riesgos sociales. Los países continentales -el libro analiza los casos de Suiza, Alemania y Francia- tienen dificultades para alejarse de un esquema basado en la contributividad, si bien algunos de ellos -como Francia- escapan del esquema tradicional gracias a una decidida política de prestaciones familiares cuasi universales (que ha hecho posible una de las tasas de natalidad más altas del continente). Aunque lógicamente influenciado por su natu-

raleza, el modelo liberal o anglosajón, con los laboristas en el Reino Unido, ha realizado un esfuerzo importante para adaptarse a la nueva situación, regulando la prestación privada de servicios públicos, extendiendo los programas de atención infantil y buscando hacer económicamente rentable la inserción laboral de los grupos más expuestos a los nuevos riesgos. Y finalmente, antes como ahora, los países mediterráneos -con España como caso paradigmático- se mantienen en el furgón de cola, con un muy escaso desarrollo de las medidas que podrían incidir en estas nuevas necesidades (lo que se traducen en tasas elevadas de inactividad laboral y bajísimos índices de natalidad).

Josefa Zalakain
SIIS Centro de Documentación y Estudios

DOCUMENTOS

I INFORME NACIONAL DE ESTRATEGIAS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA INCLUSIÓN DEL REINO DE ESPAÑA 2006-2008. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES

El informe de estrategias del Reino de España sobre protección social e inclusión social adopta la misma estructura que el informe conjunto de la UE en la materia, es decir, analiza las políticas de inclusión y de lucha contra la pobreza así como la protección de colectivos específicos (caso de los inmigrantes), la estrategia sobre la reforma del sistema de pensiones y, finalmente, las estrategias nacionales sobre asistencia sanitaria y cuidados de larga duración o protección social a la dependencia. A continuación, sintetizaremos los aspectos más relevantes de dicho informe que, en forma de anexo, vienen recogidos en el informe conjunto de la UE.

A) Una visión general y marco general de las estrategias

El marco general de las estrategias del Plan de Inclusión se caracteriza por un crecimiento económico sostenido que se ha traducido en un incremento de la tasa de actividad y del empleo, por una reducción de la tasa de desempleo y la mejora de la evolución financiera del sector público. En este contexto, con un fuerte crecimiento de la población inmigrante, España hace frente a unas tasas de pobreza relativa que se han estabilizado durante la década de los años noventa, a retos importantes en la reforma y sostenibilidad del sistema de pensiones, al logro de la calidad de la asistencia sanitaria y a la urgencia de dar respuesta a las necesidades de personas en situación de dependencia.

Lograr la convergencia económica en renta per cápita, aumentar la tasa de empleo, mejorar el gasto en protección social, reducir las desigualdades y prevenir la exclusión social, son los ejes estratégicos que orientan la modernización del modelo social español. Todo ello en un contexto de acuerdos permanentes entre los interlocutores sociales y el gobierno que favorezca la mejora de la calidad asistencial de la sanidad y la puesta en marcha del sistema nacional de dependencia.

B) Desafíos, prioridades, gobernanza e indicadores de cumplimiento del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social

Los objetivos prioritarios de la estrategia para la protección social y la inclusión social materializan la filosofía precedente, es decir, se pretenden lograr cinco objetivos: fomentar el acceso al empleo y luchar contra la pobreza y la exclusión social; garantizar recursos económicos mínimos; lograr la equidad en educación; apoyar la integración social de los inmigrantes; y atención a las personas en situación de dependencia. Estos objetivos se traducen en metas que están incluidas en el Programa Nacional de Reformas.

El informe en cuestión desgrana cada objetivo prioritario en una serie de medidas concretas, algunas de las cuales se han realizado en el último año o están en proceso de aplicación, como son la ley orgánica de igualdad de hombres y mujeres, recientemente aprobada, la ley de la autonomía y dependencia, aprobada en diciembre de 2006 y actualmente en fase de desarrollo, o la aprobación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración en lo que se refiere a la inmigración. Remitimos al lector a las páginas 14 a 26 de dicho informe para una consulta detallada de dichas medidas.

Es preciso resaltar que el Plan de Inclusión 2006-2008 se elabora en base a una gobernanza o estilo de gobierno que sigue las recomendaciones del Método Abierto de Coordinación (MAC), lo que supone una participación amplia y de calidad de la sociedad civil, una mejora continua de la coordinación entre las Administraciones Públicas Centrales, Territoriales y Locales y la aplicación de métodos de seguimiento y evaluación que, de manera transparente, den información de la aplicación de las estrategias. A esta estrategia se acompaña una información presupuestaria con un nivel de desagregación por colectivos así como un detallado sistema de indicadores para los años 2003, 2004 y 2005.

C) La reforma y modernización del sistema de pensiones

La reforma del sistema de pensiones ocupa el espacio central del debate de la política social en España desde la firma del Pacto de Toledo en 1995. La estrategia de la reforma consiste en garantizar la sostenibilidad financiera del sistema

público a la vez que se mejora la capacidad adquisitiva de las pensiones, sobre todo de las pensiones más bajas. El método de reforma desde 1995 hasta hoy es el consenso, siendo expresión del mismo el acuerdo de 13 de julio de 2006 entre gobierno y agentes sociales y económicos sobre medidas en materia de Seguridad Social.

El informe recoge con detalle las medidas del Acuerdo en materia de Seguridad Social dirigidas a la sostenibilidad financiera del sistema, a la proporcionalidad y contributividad del sistema y a reforzar la eficacia del Fondo Global de Reserva.

En este sentido, hay que destacar las medidas para reforzar el equilibrio entre contribución y prestación o pensión, o la mejora del control de la incapacidad temporal. En el mismo sentido, el informe destaca los incentivos a la prolongación de la vida laboral o la modernización de la pensión de viudedad como renta de sustitución.

D) Sistema sanitario: accesibilidad y calidad. La especial relevancia de los cuidados de larga duración

En el área de la sanidad la principal estrategia del informe, en respuesta a las demandas ciudadanas, es el logro de la calidad del sistema sanitario. Como desarrollo de la ley de cohesión y calidad del sistema sanitario de 2003 se están desarrollando acciones de fomento de la equidad y de la excelencia clínica, prevención, fomento de la equidad y utilización de nuevas tecnologías.

Igualmente, el logro de la sostenibilidad financiera del sistema sanitario es una de las políticas centrales, si bien no es un campo pacífico por los desacuerdos en el seno del Consejo Territorial de la Sanidad. La necesidad de racionalización y eficiencia del sistema es comúnmente compartida por las CCAA y la AGE pero sus implicaciones financieras crean divergencias que se traducen en aportaciones financieras adicionales de la AGE para estabilizar el sistema sanitario.

En lo que se refiere a los cuidados de larga duración, la aprobación de la ley 39/2006 de autonomía y dependencia supone un paso histórico en el reconocimiento del derecho subjetivo a las personas con algún problema de dependencia. Se crea un nuevo sistema que recoge, en parte, la experiencia pasada, supera el marco protector asistencial y pone en marcha un sistema público de servicios sociales junto a prestaciones económicas para los cuidados personales que se desarrollará a los largo de 2007. De este modo, España se incorpora al conjunto de países de la UE con sistemas públicos de cuidados de larga duración. La puesta en marcha de dicha ley supone afrontar retos en el ámbito de la financiación (por

ejemplo, el copago), en el gobierno del sistema nacional de dependencia y en la intensidad de la acción protectora.

En suma, el I informe sobre estrategias para la protección social y la inclusión social del Reino de España 2006-2008 es una guía en materia de política social en el contexto de la UE. La escasa publicidad de este informe y, en general, de las políticas sociales referentes a la lucha contra la exclusión social tanto de España como de los países de la UE, no son sino un indicador de la importancia del crecimiento económico frente al logro del desarrollo social. Una mayor publicidad y debate de éste y otros informes sobre pobreza, exclusión y cohesión social deberían ser una prioridad de la acción política.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. PROPUESTA DE INFORME CONJUNTO SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL 2007

A

A) Contexto del informe y objetivos básicos

El presente informe es el tercer informe conjunto en el que se consideran los problemas de protección social e inclusión de los países de la UE. Su origen es la cumbre de Hampton y el desarrollo de la estrategia de Lisboa que se plasma en una Comunicación de 2003 para reforzar la dimensión social y racionalizar el método abierto de coordinación (MAC) en el ámbito de la protección social. Desde el primer informe conjunto de 2005 se recogen tres campos de la política social: inclusión social, pensiones y asistencia sanitaria y cuidados de larga duración.

La estructura de dichos informes y, en concreto, la del informe de 2007, es la siguiente: una primera parte, de carácter introductorio, sobre los principios que orientan el informe y mensajes claves; en segundo lugar, se plantean las llamadas cuestiones "globales" relativas a las políticas de protección social e inclusión social; finalmente, se consideran los retos fundamentales que afrontan los países de la UE en los tres campos. A este esquemático informe se adjuntan a modo de anexos los informes de los Estados miembros.

El informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2007 se inicia con la síntesis de lo que se consideran principales mensajes en materia de política social: a) La necesidad de reducir la pobreza infantil y el fracaso escolar, el

acceso a una educación de calidad para todos y la protección especial necesaria para inmigrantes y minorías étnicas; b) la inserción laboral de los colectivos más desfavorecidos basado en el equilibrio entre ayudas monetarias (garantía de ingresos mínimos) y servicios de inserción para el empleo; c) garantizar el acceso de todos a la asistencia sanitaria y, sobre todo, a los cuidados de larga duración (protección social de la dependencia), que sea de calidad, que contribuya a reducir la desigualdad y sea sostenible financieramente; d) se enfatiza de manera especial en el desarrollo de los cuidados de larga duración, la coordinación entre el sistema sanitario y los servicios sociales, el apoyo a los cuidadores informales y la utilización de las nuevas tecnologías con el fin de favorecer la permanencia de las personas en su domicilio; e) garantizar la adecuación, sostenibilidad y modernización de los sistemas de pensiones en un contexto de envejecimiento de la población que aumentará el gasto en pensiones en las décadas venideras es un objetivo central de los Estados miembros y de la propia UE que se apoya en la reducción de la deuda, el aumento del empleo y la reforma permanente de los sistemas de protección social; f) finalmente, se enfatiza en la importancia de la calidad de la participación institucional y social en la elaboración de las políticas sociales tanto a nivel europeo como de los Estados miembros, regiones y municipios.

B) Cuestiones globales relativas a las políticas de protección e inclusión social

Tres son las cuestiones globales relativas a las políticas de protección social e inclusión social:

En primer lugar, el logro de una “mayor cohesión social”. El informe constata la realidad de una fuerte convergencia hacia la inclusión social activa en toda la UE y la voluntad de progresar en la reforma de un sistema de pensiones sostenible y adecuado así como la mejora de la accesibilidad, calidad y sostenibilidad de las estrategias de atención sanitaria y cuidados de larga duración. La cuestión de género se incorpora a las políticas sociales de cara a lograr la igualdad de hombres y mujeres.

En segundo lugar, la “interacción entre crecimiento económico y creación de empleo” es una variable clave del informe, aunque se reconoce que ni el elevado crecimiento ni la creación de empleo por si mismos implican de manera automática una reducción de las desigualdades en la renta, de la pobreza y de las desigualdades regionales. Políticas activas de apoyo a los colectivos más vulnerables y a los hogares en situación de pobreza se hacen necesarias y requieren una mayor visibilidad a escala nacional y europea.

Finalmente, el informe apuesta por una mejora de la "gobernanza", lo que implica una mejora de la calidad de la participación social y la coordinación de los niveles europeos, nacionales, regionales y locales en materia de política social. La importancia de la evaluación de las políticas y el desarrollo de indicadores sociales deben dar una mayor visibilidad a los resultados de las políticas sociales.

C) Los retos de las políticas sociales en la UE bajo el Método Abierto de Coordinación

Los informes nacionales vienen a coincidir en que los retos de las políticas sociales siguen siendo los señalados en el informe de 2006: lucha contra la exclusión y la pobreza, la reforma y sostenibilidad del sistema de pensiones y la garantía de sistemas sanitarios y de calidad que incorporen progresivamente la protección de las personas en situación de dependencia.

A) Lucha contra la pobreza y la exclusión.

Evitar la transmisión de la pobreza entre generaciones, y particularmente de la pobreza infantil, es un objetivo compartido en los informes nacionales. Prevenir y luchar contra la pobreza infantil ha sido una prioridad para la práctica totalidad de los Estados de la UE. Por otra parte, la lucha contra la exclusión implica la mejora de los ingresos de las familias y el acceso a los servicios sociales, incluida la vivienda.

La igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y la conciliación del trabajo y la vida privada mediante servicios de calidad del cuidado de niños y fórmulas flexibles de trabajo son dos políticas sociales de amplio desarrollo en la UE.

En la lucha contra la exclusión los informes nacionales destacan la importancia de las políticas frente al fracaso escolar (15% de los alumnos) así como la reducción de la tasa de paro juvenil (casi el 19% en 2004 en el conjunto de la UE).

En las políticas de inclusión el informe de 2007 destaca la importancia de la economía social como fuente de empleo y de prestación de servicios sociales no atendidos por la economía de mercado. De especial relevancia en el informe es la mención de las políticas nacionales a favor de las personas con discapacidades, la integración social de los inmigrantes y de minorías étnicas.

B) Acceso y mejora de la asistencia sanitaria y de los cuidados de larga duración

Los informes nacionales muestran un compromiso firme en garantizar una asistencia sanitaria si bien ni la universalidad ni la igualdad están garantizadas; es más, existen "desigualdades significativas" tanto sociales como regionales debido a problemas de tipo institucional.

El desarrollo de políticas de cuidados de larga duración ocupa una importancia central en el informe. La oferta actual es insuficiente, los costes personales son elevados y los cambios familiares exigen aumentar la oferta de servicios, sobre todo los de tipo comunitario para facilitar la vida de las personas afectadas en su propio domicilio. Sin embargo, el informe pone de manifiesto la preocupación de los Estados miembros en crear una "base de financiación sólida" para los cuidados de larga duración.

Las estrategias de los países miembros se orientan a la mejora de la calidad, la coordinación intrasanitaria y sociosanitaria y la garantía de la sostenibilidad financiera a largo plazo limitando los gastos, racionalizando el consumo e incorporando el copago. Objetivos todos ellos que pudieran sugerir la idea de si los Estados miembros tratan de lograr la cuadratura del círculo. Resulta llamativa la apelación constante del informe a la sostenibilidad financiera de los cuidados de larga duración cuando aún ocupa un espacio menor en el gasto de protección social.

C) Sistemas sostenibles de pensiones

Por último, el informe señala la importancia de la reforma de los sistemas públicos de pensiones con el fin de garantizar su adecuación al proceso de envejecimiento así como su sostenibilidad financiera futura. Vincular cotizaciones y prestaciones y las estrategias de envejecimiento activo, junto a la ampliación de la vida laboral, constituye una experiencia de carácter común en la UE. Pero, al mismo tiempo que el informe señala su preocupación por la sostenibilidad futura de los sistemas de pensiones, se enfatiza en la necesidad de garantizar pensiones suficientes que eviten el riesgo de pobreza.

En suma, el lector encontrará en la lectura de este informe conjunto, así como en los precedentes de 2006 y 2005, una guía de las preocupaciones comunes de los países miembros de la UE en materia de política social, las tensiones entre la modernización económica y el logro de la cohesión social, la tensión entre las políticas sociales de Estado y las regionales y locales, la tensión en la necesidad de la protección social y las presiones financieras que afrontan los sistemas, en parte reales y en parte político-ideológicas.

REGLAMENTOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES 2007 – 2013[1]

La Unión Europea nació con el objetivo fundamental de garantizar la paz. Como es bien sabido, los primeros pasos se dieron en los ámbitos políticos y económico, pero pronto el proyecto adquirió una dimensión más amplia en la que, además, se empezaron a incluir objetivos sociales. Conseguir la cohesión económica y social entre las diferentes regiones que componen la Unión Europea es, desde hace tiempo, uno de los objetivos prioritarios en el proceso de integración, entre otras cosas porque sin cohesión será imposible lograr un desarrollo equilibrado y duradero de las actividades económicas y el empleo. Es precisamente en el marco de la cohesión en el que se fueron poniendo en marcha los distintos instrumentos financieros, entre ellos los Fondos de Cohesión y los Fondos Estructurales.

[1] Reglamento (CE) no 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1783/1999.
Reglamento (CE) no 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1784/1999.
Reglamento (CE) no 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT).
Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) no 1260/1999.
Reglamento (CE) no 1084/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) no 1164/94.
Reglamento (CE) no 1085/2006 del Consejo, de 17 de julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de ayuda Preadhesión (IPA).

A pesar de que el proceso de integración europea a lo largo de estos cincuenta años se ha visto frecuentemente frenado por causas diversas y se parece al andar de los cangrejos, *dos pasos para adelante y uno para atrás,* no cabe duda de que progresivamente la Unión se ha ido dotando de instrumentos de diferente naturaleza que, de forma conjunta, contribuyen a reforzar un pretendido "modelo social europeo" basado entre otros principios en el de la solidaridad: primero la Carta Social Europea, y después el Tratado de Maastrich, sentaron las bases para la creación de un sistema que garantice unos mínimos de protección social en el conjunto de Europa, que esperamos se vea pronto reforzado con la ratificación del Tratado Constitucional. Este incipiente acervo se ha ido desarrollando paulatinamente, y sus logros se revisan periódicamente para ir planteando nuevos objetivos y medidas. Hoy en día, la Unión dispone de bases legales, de normativas, especialmente directivas, de orientaciones, de estrategias y de planes que intentan impulsar el avance hacia la cohesión social en el marco de un supuesto modelo social europeo que persigue objetivos comunes, pero que adopta distintas formas en función de las realidades y tradiciones de cada país.

La estrategia de Lisboa, aprobada en el año 2000, estableció los objetivos para el 2010, basándose en tres pilares: el crecimiento económico, la mejora del empleo y el impulso de la cohesión social; dentro de este último pilar se marca el objetivo de *erradicar la pobreza en el año 2010*. Precisamente entre los instrumentos para conseguir estos objetivos se impulsaron los *NAPs employment y NAPs Inclusión* (planes nacionales de acción para el empleo y planes nacionales de acción para la inclusión social); de mayor efecto y relevancia los primeros que los segundos. La revisión intermedia de la estrategia en 2005 constató que los objetivos perseguidos no se conseguían al ritmo previsto, por lo que en esta nueva etapa se ha acordado no solamente fijar grandes objetivos, sino hacer más hincapié en los mecanismos y procesos para que estos se transformen en realidades. Pero la revisión intermedia de los objetivos de Lisboa también ha conllevado un replanteamiento de los tres pilares anteriormente enunciados en los que se basó la estrategia, centrándolos ahora en dar un impulso al desarrollo económico, al empleo y a la gobernanza. La cohesión social y la lucha contra la pobreza desaparecen, pues, como uno de los pilares en la estrategia renovada y quedan incluidos en el eje del empleo. El nuevo instrumento para conseguir estos objetivos serán los Programas Nacionales de Reforma que cada estado miembro elaborará bianualmente. Los NAPS inclusión, por otra parte, se seguirán elaborando cada dos años, con la peculiaridad de que su ámbito se amplía a la protección social, a los cuidados de larga duración y a la mejora de los sistemas de salud.

Una de las críticas más frecuentes lanzadas a la Unión Europea en relación a la estrategia de Lisboa es la incongruencia entre los objetivos perseguidos y la falta de mecanismos y medios para que éstos puedan llevarse a cabo. Los Fondos

Estructurales son el instrumento financiero fundamental con el que cuenta la Unión para conseguir estos objetivos, pero su desarrollo no ha estado suficientemente alineado con la estrategia de Lisboa.

Cambios importantes en el tipo de fondos e instrumento financieros

Los Fondos Estructurales representan la parte más importante del presupuesto comunitario y se basan en el artículo 158 del Tratado, cuyo objeto es *incrementar la cohesión económica y social de la Comunidad ampliada, con vistas a impulsar el desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de la Comunidad.* En el período 2000 -2006, estos Fondos han sido cuatro: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA); Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP); Fondo Social Europeo (FSE); este último se centra preferentemente en las políticas de empleo. Adscritos a estos fondos, ha habido cuatro Iniciativas Comunitarias (URBAN, EQUAL, INTERREG y LEADER) que, aunque representaban una pequeña parte del presupuesto (algo más del 4%), son de especial interés en el impulso de acciones innovadoras de carácter transnacional. En algunas de ellas, preferentemente en EQUAL, las entidades del Tercer Sector han tenido una participación muy importante.

En la programación para el período 2007-2013, el nuevo paquete financiero será más simple, y estará compuesto por 3 fondos estructurales (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión) y dos instrumentos financieros (Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza y Fondo Europeo para el Desarrollo Rural). Pero sin duda una de las novedades más importantes de la nueva etapa es que el conjunto de los fondos, al menos en sus reglamentos, toman una dimensión más social. Aunque tradicionalmente los Fondos Estructurales han tenido como objetivo la cohesión económica y la cohesión social, es evidente que aquella ha primado sobre ésta; los nuevos reglamentos ofrecen la posibilidad de que se equilibre esta tendencia, si bien esto dependerá de la implementación y planificación que haga cada estado miembro. Destaquemos a continuación algunos de éstos aspectos novedosos.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) seguirá teniendo por objetivo fomentar la inversión y reducir los desequilibrios regionales en la Unión. El desarrollo de infraestructuras será prioritario para las regiones menos desarrolladas, pero aparecen otras prioridades como la inversión en I+D+I, la protección del medio ambiente, etc. En el caso español, estos fondos perderán, por lo tanto, peso en el fomento de infraestructuras y adquirirán relevancia en el desarrollo de la sociedad del conocimiento.

El Fondo de Cohesión, que anteriormente no era un fondo estructural y ahora pasa a serlo, se seguirá centrando en los países cuya renta per cápita es inferior al 90% de la media comunitaria. España supera esa medida, y por lo tanto ya no entra en el club de los perceptores de ese fondo, si bien durante un periodo transitorio de dos años y medio seguirá contando con el mismo por valor de 3.500 millones de euros.

El Fondo Social Europeo (FSE), junto con los tradicionales objetivos de mejorar la capacidad de adaptación de empresas y empresarios, de reforzar el capital humano y facilitar el acceso al empleo de las personas inactivas, incorpora ahora dos nuevos objetivos estrechamente relacionados con la lucha contra la exclusión y el papel del tercer sector: potenciar la inclusión social de las personas desfavorecidas con vistas a su inclusión duradera en el empleo y luchar contra todas las formas de discriminación en el mercado de trabajo. Promover las asociaciones, pactos e iniciativas, mediante la creación de redes de interesados, tales como los interlocutores sociales y las ONG a nivel nacional y transnacional.

El Fondo Europeo para el Desarrollo Rural (FEADER), junto con los tradicionales objetivos de la modernización de las explotaciones agrícolas y los incentivos a sus productos incorpora nuevas prioridades dignas de mención: así, por ejemplo, el fomento de la silvicultura, el mantenimiento y mejora del medio ambiente y la promoción de la calidad de vida en las zonas rurales, pasan a formar parte de las prioridades de este fondo.

Por último, se crea un nuevo instrumento financiero: La Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT) a la que se dedicará más del 4% del conjunto de los fondos Estructurales y que actuará a tres niveles: Cooperación entre zonas fronterizas limítrofes, cooperación internacional en base a temas, cooperación a través de redes.

Una reducción sustancial de fondos, especialmente para España

Todos somos conscientes de que para que las políticas europeas sean eficientes es necesario que las estrategias de actuación de los estados miembro se alineen con las mismas y que desde la propia Unión Europea se habiliten no sólo mecanismos sino también recursos para impulsarlas. Es aquí precisamente donde nos encontramos con la mayor incoherencia del presupuesto comunitario para el próximo período. Si en la etapa 2000 – 2006 el presupuesto de la Unión representaba el 1,24% del total de sus miembros, en la nueva etapa representará el 1,04%. Difícilmente se puede hacer más convergencia y cohesión con un presupuesto tan sustancialmente menguado. No hemos de olvidar que las disparidades económicas entre países y regiones se han incrementado tremendamente en los últimos

años, debido fundamentalmente a la incorporación de los nuevos países, que si bien en términos de población representan el 20% de los ciudadanos europeos, en términos de producto bruto representan solamente el 5%. Como ejemplo del diferencial de renta per cápita, podemos comparar las distancias entre Luxemburgo, que se sitúa en el 275% de la media Europea y Bulgaria que está en el 38%. Si estas comparaciones las hacemos entre las regiones más ricas y más pobres, las distancias serán aun mayores.

Con este panorama, es fácilmente comprensible que algunos países como España que se ha beneficiado ampliamente de estos fondos desde el año 1986, de los que prácticamente recibíamos una cuarta parte, sufran un recorte muy sustancial. Nuestra renta per cápita ha reducido el diferencial con la media de la Unión Europea en más de 20 puntos desde el año 1986 y nadie duda de que ello ha sido en buena medida debido a la inyección económica que han supuesto los Fondos Estructurales, especialmente centrados en equipamientos, infraestructuras, políticas de empleo y mantenimiento de las explotaciones agrícolas. Además, el efecto estadístico, provocado por la ampliación, hace que nuestra renta se incremente en casi diez puntos en relación a la media europea, con lo que actualmente se sitúa ya por encima de ésta.

España percibirá en el período 2007 – 2013 en torno a 31.457 millones de euros, lo que representa en torno al 50% de lo que recibió en el período anterior. A pesar de ello, seguiremos siendo perceptores netos, es decir, recibiremos algo más de lo que aportaremos a las arcas comunitarias. Esta reducción tan sustancial de fondos no será proporcional para el conjunto de regiones; las regiones denominadas ahora competitividad y empleo, previamente objetivo 3, es decir, aquellas cuya renta per cápita ya estaba en el 2000 por encima del 75% de la media comunitaria verán menguados sus ingresos más del 50%. Algo parecido les ocurrirá a las regiones denominadas ahora phasing out, es decir aquellas que salen del club de los pobres pero no entran en el de los ricos por no alcanzar el 75% de renta per cápita de la media comunitaria (Asturias, Murcia y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). Las más afectadas serán las denominadas phasing into, es decir, las que ahora ya pertenecen al club de los ricos, dado que su renta per cápita, independientemente de la ampliación superaría ya el 75% de la media comunitaria; éstas perderán hasta dos terceras partes de sus fondos previos, especialmente Castilla y León y la Comunidad Valenciana, si bien el impacto en Canarias será menor. Aquellas que notarán menos la disminución de fondos son las regiones denominadas ahora convergencia, previamente objetivo 1, es decir Andalucía, Extremadura y Galicia, que por seguir estando en el club de los pobres conservarán hasta dos terceras partes de los fondos previos.

Ante esta situación, es comprensible que algunos gobiernos autonómicos estén especialmente preocupados y que se reclame la puesta en marcha de algún fondo de compensación que palie esta desinversión. Por otra parte, todos nos tendremos que acostumbrar a que en el futuro las grandes inversiones del país y las políticas activas de empleo ya no podrán ser financiadas con estos fondos como hasta ahora. Las inversiones, por lo tanto, tendrán que ser más cualitativas y estratégicas, pero no podrán seguir siendo la base del desarrollo de infraestructuras o de las políticas activas de empleo, como lo han sido especialmente en algunas regiones.

La inclusión social entre los objetivos de los Fondos

Como hemos dicho al inicio, los Fondos Estructurales son fondos para la cohesión económica y social, pero este equilibrio entre las dos patas no se ha producido históricamente y la concentración de recursos se ha inclinado preferentemente hacia la dimensión económica. No obstante, no hemos de pensar que estos fondos pueden tener una orientación holística y que cualquier tipo de actuación es elegible. El uso de estos recursos económicos tiene unas restricciones muy claras, que vienen no solamente determinadas por los criterios y prioridades políticas de la agenda europea, sino por el principio de subsidiariedad, según el cual este dinero no puede ser utilizado para financiar los sistemas de protección social de los estados miembro.

No obstante, una de las novedades fundamentales en el nuevo período de programación radica precisamente en que los asuntos sociales, y especialmente la lucha contra la exclusión social, aparecen mucho más reflejados en los reglamentos, lo cual hace que éstos puedan tener una aplicación más orientada a la cohesión social. Para ello es necesario que el espíritu inspirador de estos fondos se mantenga también en la planificación e implementación de los mismos que hagan los estados miembro en el Marco Estratégico Nacional de Referencia y los programas operativos. Otra importante novedad es que las inversiones en nuevas tecnologías, la I+D+I y el desarrollo de la sociedad del conocimiento, emergen con fuerza y es una prioridad en las inversiones estructurales.

A título meramente indicativo reseñaremos que potenciar la inclusión social de las personas desfavorecidas, así como la lucha contra todas las formas de discriminación en el mercado de trabajo, es por primera vez uno de los cinco objetivos prioritarios del Fondo Social Europeo, priorizando especialmente asuntos como la prevención del abandono escolar, el acceso al empleo de los colectivos desfavorecidos o la lucha contra todas las formas de discriminación, el fomento de la economía social, la actuación con colectivos como los emigrantes, discapacitados, minorías étnicas, etc.

El Estado español ha recogido, en mi opinión acertadamente, este nuevo espíritu de los reglamentos en los ejes prioritarios para el nuevo período. Si tomamos el caso del Fondo Social Europeo, nos encontramos que España ha establecido cinco ejes prioritarios con sus correspondientes actuaciones y medidas:

Eje 1. Espíritu empresarial, adaptabilidad de los trabajadores, empresas y empresarios.
Eje 2. Empleabilidad, inclusión social e igualdad entre hombres y mujeres.
Eje 3. Mejora del capital humano.
Eje 4. Cooperación transnacional e interregional.
Eje 5. Asistencia técnica.

El segundo de los ejes recoge diez medidas que se dirigen a grupos como personas desempleadas jóvenes, desempleados mayores, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, integración laboral y social de personas inmigrantes, integración social y laboral de personas con discapacidad, integración de las personas excluidas y en riesgo de exclusión, etc.

Además, junto con los tres objetivos transversales del período previo de programación (fomento de la igualdad de género, cuidado y respeto del medio ambiente y fomento de las nuevas tecnologías), se han incorporado otros tres nuevos: fomento de la no discriminación, fomento de la cooperación entre los agentes implicados (partenariado) en el desarrollo de programas, e impulso y transferencia de las acciones innovadoras.

Un papel más activo para las entidades del Tercer Sector

Pero si las prioridades de actuación son importantes, no lo son menos los mecanismos de implementación. La posibilidad de adaptación a las necesidades y peculiaridades de distintos territorios y grupos de población es aquí la característica básica. De este modo se insiste en la flexibilidad, complementariedad y coherencia de las acciones, se da mayor importancia a los itinerarios de inserción de las personas y a los servicios de apoyo necesarios para la puesta en marcha de los mismos, se impulsa el partenariado, el trabajo en red, etc.

Tradicionalmente y salvo excepciones, la gestión de los Fondos Estructurales ha estado en manos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Las entidades sociales han sido subsidiariamente beneficiarias a través de las convocatorias y subvenciones que ponen en marcha las administraciones. Un ejemplo excepcional es el caso de El Programa Operativo Pluriregional Lucha Contra la Discriminación del FSE, en el que cinco entidades sociales no lucrativas (Fundación ONCE, Cruz Roja, Cáritas, Fundación Secreta-

riado Gitano y Fundación Luis Vives), han sido entidades gestoras de parte de este programa desarrollando actuaciones que han llegado a más de 200.000 personas excluidas.

El nuevo período de programación establece dos novedades importantes para las entidades del Tercer Sector que deben ser tenidas en cuenta: La primera de ellas concierne al papel activo que se espera de estas entidades en el proceso de planificación y seguimiento de los fondos; el tradicional papel que se otorgaba a los interlocutores sociales, agrupaciones empresariales y sindicales, se abre ahora a otros actores no lucrativos y no gubernamentales que actúan en campos tales como la defensa del medio ambiente, la promoción de los derechos humanos, la lucha contra la exclusión, las políticas de género, etc. Además, y especialmente en el caso del FSE, hay una invitación explícita en los reglamentos a que estas entidades sean parte activa en la gestión de programas y proyectos en aquellos asuntos en los que son parte interesada.

Estas dos novedades pueden ser oportunidades muy interesantes para una participación más activa de las entidades sociales en los Fondos Estructurales. Pero el hecho de que los reglamentos abran esta puesta no necesariamente significa que ello se vaya a llevar a la práctica; dependerá por un lado de la sensibilidad de las administraciones, tanto la nacional como las autonómicas, que son las responsables de planificar y ejecutar éstos fondos y de la capacidad del propio tercer sector para organizarse, tener una actitud preactiva y ocupar el papel que le corresponde. La pelota está, por lo tanto, en el tejado del Tercer Sector, pero el tiempo corre, puesto que buena parte de las decisiones se tomarán en la primera parte del presente año.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

A

Abrahamson, Peter (1996): “Social exclusion in Europe”, en *IV Seminario Internacional de Política Social Gumersindo de Azcárate*, Madrid.

Abrahamson, Peter (1998): “Combating poverty and social exclusion in Europe”, en *The social quality of Europe*. Beck, Wolfgang, van der Maesen, Lauret y Walker, Alan., The Policy Press, Bristol.

Aguilar, Manuel, Gaviria, Mario, Goizueta, Ildefonso y Laparra, Miguel (1991a): *La Integración,* Consejería de Integración Social, Comunidad de Madrid, Madrid.

Aguilar, M., Gaviria, M., Goizueta, I. y Laparra, M. (1991b): *Los excluidos y la protección social,* Consejería de Integración Social, Comunidad de Madrid, Madrid.

Aguilar, Manuel, Gaviria, Mario, Goizueta, Ildefonso y Laparra, Miguel, Comps. (1992): *La exclusión*, Comunidad de Madrid, Consejería de Integración Social, Madrid.

Aguilar, Manuel, Laparra, Miguel y Gaviria, Mario (1993): "Crisis y sociedad de la exclusión: reflexiones desde el Trabajo Social." *Revista de Servicios Sociales y Política Social* 31/32.

Aguilar, Manuel, Gaviria, Mario y Laparra, Miguel (1995): "Exclusión social y políticas de integración en la Comunidad de Madrid." *Economía y Sociedad,* Mayo.

Aguilar, Manuel, Laparra, Miguel y Gaviria, Mario (1995): *La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*, Fundación FOESSA, Madrid.

Aguilar, Manuel, Laparra, Miguel y Gaviria, Mario (1997): *Evaluación de la Renta Básica*, Departamento de Bienestar Social. Gobierno de Navarra, Pamplona.

Albert, Michel (1985): *Le parí français*, Seuil, Paris.

Alfama, E. y Obradors, A. (2006): *Estudios de inclusión social en España. Un análisis del estado de la investigación sobre inclusión y exclusión social,* Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

Alonso-Borrego, C., Arellano Espinar, Alfonso, Dolado Lobregad, Juan, J. y Jimeno Serrano, Juan, F. (2004): "Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español", en *Laboratorio de Alternativas*, 53.

Amuedo-Dorantes, C. (2000): "Work Transitions Into and Out of Temporary Employment in a Segmented Market: Evidence from Spain", en *Industrial and Labour Relations Review* 53(2).

Amuedo Dorantes, C. y Serrano Padial, R. (2003): "Fixed-Term Employment and its poverty implications: Evidence from Spain", *Focus,* vol.23 nº3.

Arango, Jesús (2000): *Evolución en el marco regulatorio de la protección por desempleo en España*, Consejo Económico y Social.

Arriba, Ana y Ibañez, Zyab (2002): *Minimum Income guarantee and social assistance: benefits for low income people and increasing low wages,* Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

Arriba, Ana y Moreno, Luis (2002): *Poverty, social exclusion and "safety nets",* Unidad de Políticas Comparadas, Centro Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

Atkinson, A.B. (1989): *Poverty & Social Security*, Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire.

Atkinson, A. B. (1991): The Social Safety Net. Programe-166, Welfare State, London School of Economics. Suntory Toyota Internal Centre for Economics and Related Disciplines, London.

Atkinson, A. B. (1991): "Pobreza", *Debats*, 35-36.

Atkinson, A. B. (1998): *Poverty in Europe*, Blackwell, Oxford.

Atkinson, Tony, Glaude, Michel, Freyssinet, Jacques y Seibel, Claude (1998): *Pauvreté et exclusion*, La documentation Française, Paris.

Auletta, Ken (1982): *The underclass*, Random House, Nueva York.

Autés , Michel L (2000): *Trois figures de la déliaison. L'exclusion définir pour en finir.* SAÜL Karsz Dir., Durod, Paris.

Ayala, Luís, Martínez, Rosa y Ruiz-Huerta, Jesús (1996): "La distribución de la renta en España desde una perspectiva internacional: tendencias y factores de cambio", en *La desigualdad de recursos*, VVAA., Fundación Argentaria / VISOR, Madrid.

Ayala Cañón, Luis y Renes Ayala, Victor (1998). "El estudio de la pobreza en España", en *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*, VVAA., Fundación FOESSA, Madrid.

Ayala, L. (2000): *Las Rentas Mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar.* Consejo Económico y Social, Madrid.

Ayala, Luis (2001): *La descentralización territorial de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad*, Instituto de Estudios Fiscales.

Ayala, Luis (2002): "Pobreza y protección social: las reformas necesarias", en *Las estructuras del Bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*. S. Muñoz ; J.L. García y L. González, Escuela Libre Editorial, Madrid.

Ayala, L. y Pérez, C. (2003): "Macroeconomic conditions, institutional factors and demographic structure: what causes welfare caseloads?", en *Instituto de Estudios Fiscales* 3(2).

Ayala, Luis (2006): *Familia, infancia y privación social. Estudio de las situaciones de la infancia,* Fundación FOESSA, Madrid.

Barbier, Jean-Claude (2001a): "Des modèles d'insertion en Europe? travail", Colloque de l'Assodiation d'Economie Politique. "Les défis de l'integration sur le marché du. Montréal.

Barbier, Jean-Claude y Théret, Bruno (2001): "Welfare to Work or Work to Welfare?", en *Activating the Unemployed*, Gilbert, Neil yVan Voorhis, Rebecca A. United States of America, International Social Security Association.

Barnes, Matt; Heady, Christoper; Middleton, Sue; Millar, Jane; Papadopoulus, Fotis; Room, Graham y Tsakloglou, Panos (2002): *Poverty and social Exclusion in Europe*.

Bartelt, David W. (1993): H*ousing the "underclass". The "underclass" debate,* Katz, Michael B., Princeton University Press, Princeton.

Beck, Ulrich (1998): *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona.

Beck, Wolfgang, van der Maesen, Lauret y Walker, Alan, Comps. (1998): *The social quality of Europe*, The Policy Press, Bristol.

Behrendt, Christina (2000): "Holes in the safety net? social security and the alleviation of poverty in a comparative perspective", en Luxembourg Income study Working Paper nº 259.

Belorgey, B. M. (2000): "Minima sociaux, revenus d'activité, précarité". Rapport du groupe dy Commissariat Général du Plan, La documentation francaise, Paris.

Benarrosh, Y. (2000): "Des adultes chômeurs et allocataires du RMI face au travail précaire", en *Les trappes á inactivié á l'épreuve des faits*, Y., Benarrosh yal., et, Centre d'etudes de l'Emploi.

Berghman, Jos (1995): "Social exclusion in Europe: policy context and analytical framework", en *Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion,* Room, Grahan, The Policy Press, Bristol.

Beriain, Josetxo (1996): *La integración en las sociedades modernas*, Anthropos, Barcelona.

Blank, R.M. (2002): "U.S. welfare reform: what's relevant for Europe?" en CESifo working paper.

Bradshaw, J. y Chen, J. R. (1996): *Poverty in the UK: a comparison with nineteen other countries*, CEPS/INSTEAD, Luxemburg.

Brugue, Q.; Goma,R; Subirats, J (2002): "De la pobreza a la exclusión social", en *Revista Internacional de Sociología*, n.33, pp.7-45.

Bruto da Costa, Alfredo (1995): "On the concepts of poverty and social exclusion", Eighth Nordic Social Policy Seminar, Stockholm. Sweeden.

Buck, Nick (1996): Social and economic change in contemporary britain: the emergence of an urban underclass? en *Urban poverty and the underclass,* Mingione, Enzo, Blackwell, Oxford.

Buhr, Petra y Leibfried, Stephan (1995): "What a diference a day makes: the significance for social policy of the duration of social assistance receipt" en *Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion*, Room, Grahan, The Policy Press, Bristol.

Cabrera, Pedro (1998): *Huéspedes del aire*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.

Cabrera, Pedro (2000): *La acción social con personas sin hogar en España*, Fundación FOESSA, Madrid.

Cabrera, Pedro (2002): Cárcel y exclusión, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.*

Cantillon, B., Marx, Ive y Van den Bosch, K. (2002): "The Puzzle of Egalitarianism: About th Relationship Between Employment, Wage Inequality, Social Expenditures and Poverty", Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Working Paper nº 337, Syracuse University, Nueva York.

Cantillon, B. y Van den Bosch, K. (2000): "Back to basics: safeguarding an adequate minimum income in the active welfare state", en *Social Security*, Helsinki.

Cantó, O. (1996): "Poverty Dynamics in Spain: A study of transitions in the 1990s", Distributional Analysis Research Programme Discussion Paper nº 15, London School of Economics.

Cantó, O. (1998): *The Dynamics of Poverty in Spain: The permanent and Transitory Poor*, European University Institute, Florencia.

Cantó, O. y Mercader, M. (2000): "La pobreza infantil en España: alcance, evolución y duración", *Economic and Social Policy*, nº66.

Camplong, Louise (1995): *Pauvreté et exclusion*, Hatier, Paris.

Carabaña, Julio y Salido, Olga (2001): "Fuentes de renta, desigualdad y pobreza", en *Pobreza y Exclusión: La "malla de seguridad" en España,* Moreno, Luís, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

Casado, Demetrio (1990): *Sobre la pobreza en España,* Hacer, Barcelona.

Castel, Robert (1991): *"La désaffiliation". Face a l'exclusion. Le modèle française*. Donzelot, J., Esprit, Paris.

Castel, Robert (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires.

Castillo, Santiago (comp.) (1998): *Solidaridad desde abajo*, Asociación de Historia Social, Secretaría de Formación Confederal de la UGT, Centro de Estudios Históricos, Madrid.

Céalis, R. (2003): "L'insertion par l'activité économique dans le secteur marchand en 2001", en *Problèmes Economiques* (2795).

CES (1997): *La pobreza y la exclusión social en España*, Consejo Económico y Social, Madrid.

Chapon, S. y Euzéby, Ch. (2003): "Vers une convergence des modèles sociaux européens", en *Problèmes économiques* (2.801-2.802).

Colquhoun, Patrick (1806): *A treatise on indigence*.

Commins, P., (comp.) (1993): *Combating exclusion in Ireland 1990-1994. A midway report*, European Commission, Brussels.

Cox, K. (2001): *Evaluation of Action Teams for Jobs*, Employment Service, London.

Crew, R.E. y Eyerman, J. (2001): "Finding employment and staying employed after leaving welfare", en *Journal of Poverty* 5(4).

Datlan (1990): *Análisis de los beneficiarios del Plan de Lucha contra la pobreza*, Gobierno Vasco, Vitoria–Gasteiz.

De Gaulle-Anthonioz, Geneviève, (comp.) (1995): La grande pauvreté, Conseil Economique et Social, Paris.

Dennis, I. y Guio, A.C. (2004): Poverty and Social exclusion in the EU. Statiscs in Focus, 16/2004, Eurostat.

De Swaan, Abraham (1992): *A cargo del Estado*, Pomares-Corredor, Barcelona.

Deininger, Klaus y Squire, Lyn (1996): "A new data set measuring income inequality." *The World Bank Economic Review* 10 (3).

Del Río, Coral y Ruiz-Castillo, Javier (1996): "Ordenaciones del bienestar e inferencia estadística. El caso de las EPF de 1980-81 y 1990-91", en *La desigualdad de recursos.* VVAA., Fundación Argentaria / VISOR, Madrid.

Deleito y Piñuela, José (1987): *La mala vida en la España de Felipe IV*, Alianza, Madrid.

Duffy, Katherine (Dir) (2002): Project Dignite Humaine et Exclusion Social (HDSE), Comité des ministres du conseil de L'Europe.

ECB (1998): "Pobreza y desarrollo en España", en *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*. EDIS, Ayala, Luiset al., Fundación FOESSA, Madrid.

EDIS (1984): *Pobreza y marginación*, Caritas Española, Madrid.

EDIS (1998): *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*, FOESSA, Madrid.

Enjolras, B., J.L., Laville y L., Fraisse (2000): "Between subsidiarity and social assistance-the French republican route to activation" en *'An offer you can't refuse' : workfare in international perspective*. Lædemel, Ivor yTrickey, Heather, The Policy Press, Bristol.

Equipo PROMOCIONS (1996): *El Empleo de los Inempleables*, Ed. Popular, Madrid.

Equipo PROMOCIONS y Viveret, Patrick (2004): *Reconsiderar la riqueza y el empleo. Inserción sociolaboral y ciudadanía*, Colección Antrazyt nº 215, Icaria, Barcelona.

Escribano, C. (1990): "Evolución de la pobreza y la desigualdad en España 1973-1987." *Información Comercial Española* 686.

Esping-Andersen, Gösta (1990):. *The Trhee words of Welfare capitalism*, Policy Press, Cambridge.

Esteban de Vega, Mariano (1992): "La asistencia liberal española: beneficiencia pública y previsión particular", *Historia Social* 13.

Estivill, Jordi (1989): *La Pobreza y la renta mínima de inserción (R.M.I.) en Francia*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

Europeo, Consejo (2001): *Informe conjunto sobre la integración social*, Consejo de la Unión Europea, Bruselas.

Eurostat (2002): La situación social en la Unión Europea (resumen). Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comisión Europea. Eurostat: 35.

Euzeby, Chantal (1991): *Le revenu minimum garanti*, La decouverte, Paris.

Fernández, Blanca (1995): "Genero social y procesos de empobrecimiento", en *Desigualdad y pobreza hoy,* VV.AA., Talasa, Madrid.

Ferrera, Maurizio (1993): *EC Citizens and social protection. Main results from a Eurobarometer Survey*, EEC, Luxemburgo.

Ferrera, Maurizio (1996): "The "Southern Model" of Welfare in Social Europe", en J*ournal of European Social Policy* 6.

Foster, J. E., Greer, J. y Thorbecke, E. (1984): “A class decomposable poverty measures.” *Econometrica* 52.

Förster, M. (2000): Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area. Labour Market and Social Policy Occasional Paper, OECD 42, Paris.

Freedman, S. , Friedlander, D. , Hamilton, G. , J., Rock, M., Mitchell, Nudelman J, A., Schweder y L., Storto (2000): National Evaluation of Welfare to Work Strategies: Evaluation Alternative welfare to Work Approaches, US DHHS, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation.

Gaffikin, Frank y Morrissey, Mike (1992): *The new unemployed. Joblessness and poverty in the market economy*, Zed Books, London.

Galbraith, John Kenneth (1992): *La cultura de la satisfación*, Ariel, Barcelona.

Gallie, D. y Paugam, S. (2000): *Welfare regimes and the experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press, UK.

Gallie, Duncan y Paugam, Serge (2000): “Unemployment, Welfare Regimes and Social Exclusión. Presentation of Results of the TSER Project “Precarity, Emploment and Social Exclusion (EPUSE)”, en Worshop on Unemployment, Work and Welfare, Brussels.

García, I. y Toharia, L. (1998): “Paro, Pobreza y Desigualdad en España: análisis transversal y longitudinal”, *Ekonomiaz* nº40.

García Linaza, Antonio y Martín Reyes Guillermina (1994): “La pobreza y su distribución territorial”, en *V Informe sociológico sobre la situación social en España,* Juarez, Miguel, FOESSA, Madrid.

García Padilla, M. (1990): “Historia de la acción social: seguridad social y asistencia (1939-1975)”, en *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión. Social,* Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad. Madrid.

García Serrano, Carlos y Malo, Miguel (1996): “El comportamiento económico de los excluidos”, en *Pobreza, necesidad y discriminación,* II Simposio sobre Igualdad de la renta y la riqueza. VV.AA., Fundación Argentaria-VISOR, Madrid.

García Serrano, Carlos, Malo, Miguel Angel y Rodríguez Cabrero, Gregorio (2001): *Un intento de medición de la vulnerabilidad ante la exclusión social*, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Madrid.

García Serrano, C; Malo, M.A. y Toharia, L. (2001): *La pobreza en España. Un análisis crítico basado en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE)*, MTAS, Madrid.

Garde, Juan Antonio, Martínez, Rosa y Ruiz-Huerta, Jesús (1996): "Los estudios sobre distribución de la renta en España: fuentes, resultados, perspectivas de futuro", en *La desigualdad de recursos,* VVAA., Fundación Argentaria / VISOR, Madrid.

Garrido Medina, Luis y Toharia Cortés, Luis (1996): "Paro y desigualdad", en *Pobreza, necesidad y discriminación*. II Simposio sobre Igualdad de la renta y la riqueza. VV.AA., Fundación Argentaria-VISOR, Madrid.

Gaviria, Mario, Laparra, Miguel, Ferrer, Javier y Aguilar, Manuel (1991): *Vivienda social y trabajo social*, Popular, Madrid.

Gaviria, Mario, Laparra, Miguel y Aguilar, Manuel (1995): "Aproximación teórica al concepto de exclusión", en *Desigualdad y pobreza hoy*. VV.AA., Talasa, Madrid.

Gaviria, Mario (1996): *La séptima potencia. España en el mundo,* Ediciones B, Barcelona.

Genovese, E. (1995): "Living with inequality", en *The bell curve debate: History, documents, options.* Jacoby, R. y Glauberman, N., Time Books, New York.

Geremek, Bronislaw (1986): *La piedad y la horca*, Alianza, Madrid.

Geremek, Bronislaw (1990): *La estirpe de Caín*, Mondadori, Madrid.

Gilbert, Neil y Van Voorhis, Rebecca A. (2001): *Activating the unemployed*, International Social Security Asociation, New York.

Gilles, Marie-Odile y Legros, Michel (1995): "Politiques sociales: l'épreuve de la pauvreté", en *La grande pauvreté*. Gaulle-Anthonioz, Geneviève, Conseil Economique et Social, Paris.

Goffman (1989): *Estigma*, Amorrortu, Buenos Aires.

Goldthorpe, John H., Comp. (1991): "Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo", en *Estudios sobre economía política en los países de Europa occidental*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Gorz, André (1986): *Los caminos del paraíso*, Laia, Barcelona.

Gosling, Amanda; , Johnson, Paul; Mccrae Julian and Paull, Gillian (1997): *The dynamics of low pay and unemployment in early 1990s*, Institute for Fiscal Studies Britain.

Gough, Ian y Doyal, L. (1994): *Teoría de las necesidades humanas*, Icaria/Fuhem, Madrid.

Gough, I., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley, T. y Whiteford, P. (1997): "Social Assistance in OECD countries",en *Journal of European Social Policy* 7(1): 17-43.

Gregg, P. y Wadsworth, J. (1996): "More Work in Fewer Households?" en *New Inequalities: The Changing Distribution of Income and Wealth in the UK*. Hills, J., Le grand, J., Piachaud, D., Cambridge Univertity Press, Cambridge.

Gutiérrez Sánchez, M. (1990): "Crisis social y asistencia pública en el último cuarto de siglo" en *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión. Social*, Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad, Madrid.

Hammer, Torild, Ed. (2003): *Youth unemployment and social exclusion in Europe. A comparative study*, Policy Press, Bristol.

Handler, J.F. (2002): "Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: from status to contract", en IX Congreso de la Red Europea de Renta Básica.

Hernstein, Richard J. y Murray, Charles (1994): *The bell curve*, Free Press, New York.

Hiernaux, J.P. (1989): *Luchar contra la pobreza en Europa. Acervos y perspectivas de la confrontación*, ISG, Colonia.

INE (1993): *Estudio de los hogares menos favorecidos según la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-1991. Primeros resultados,* INE, Madrid.

INE/UAM (1996): *Desigualdad y pobreza en España. Estudio basado en las Encuestas de Presupuestos Familiares 1973-74, 1980-81 y 1990-91*, INE, Madrid.

INE (2004): *Pobreza y pobreza persistente en España 1994.2001*, INE, Madrid.

Ioé (1995): "Desigualdad e integración social. Dispositivos de regulación y determinación política de las necesidades" en *Desigualdad y pobreza hoy*. VV.AA., Talasa, Madrid.

Izquierdo Escribano, Antonio (dir.) (2003): I*nmigración: mercado de trabajo y protección social en España*, Consejo Económico y Social, Madrid.

Izquierdo Escribano, Antonio; Solé, Carlota y (coords) (2005): *Integraciones diferenciadas: migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía*. Rubí: Anthropos, Barcelona.

Jenks, Chirstopher (1989): "What is the underclass —and is it growing?" en *Focus* 12(nº1).

Jencks, Christopher (1992): "Rethinking social policy. Race, poverty and the underclass"., Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Jessop, Bob (1994): "The transition to post-Fordism and Schumpeterian workfare state", en *Towards a post-fordist welfare state?* Burrows, Roger yLoader, Brian, Routledge, London.

Jones, Jacqueline (1993): "Southern diaspora: origins of the Northern "Underclass"", en *The "underclass" debate.* Katz, Michael B., Princeton University Press, Princeton.

Jover, Daniel (2006): *Praxis de la esperanza. Educación, empleo y economía social*. Icaria, Barcelona.

Judge, Ken (2001): "Evaluating Welfare to Work in the United Kingdom", en *Activating the unemployed*. Gilbert, Neil y Voorhis, Rebecca A. Van., International Social Security Asociation, USA.

Kanton, Harvey y Brenzel, Barbara (1993): "Urban education and the "truly disadvantaged": the historical roots of the contemporary crisis, 1945-1990", en *The "underclass" debate*. Katz, Michael B., Princeton University Press, Princeton.

Katz, Michael B. (1993a): "Reframing the "Underclass" debate", en T*he Underclass debate*. Katz, Michael B., Princeton University Press, Princeton.

Katz, Michael B. (1993b): "The urban "underclass" as a metaphor of social transformation", en *The Underclass debate*. Katz, Michael B., Princeton University Press, Princeton.

Kazepov, Yuri (1997): "Urban poverty and local policies against social exclusion in Italy: the north-south divide", en *Empirical poverty research in a comparative perspective*. Andreg, Hans Jürgen, Avebury Press, Aldershot.

Kober, C. y Paxton, W. (2002): *Asset-based welfare policies*. National Children's Bureau, United Kingdom.

Koegel, Paul (1996): Personas sin hogar y exclusión social en la UE. Factores económicos y psicosociales. Curso de Verano de la Universidad Complutense, El Escorial. Madrid.

Korpi, W. y Palme, J. (1998): *The strategy of equality and the paradox of redistribution.* Stocklom, Swedish Institute for Social research. Stocklom University. Sweden.

Krause, M. (1990): "La legislación sobre Beneficencia y su práctica en el cambio de siglo", en *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión Social*, Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad. Madrid.

Kuivalainen, S. (2005): Families at the margins of the welfare state: a comparative study on the prevalence of poverty among families receiving social assistance. Luxembourg Income Study Workin Paper Series vol. 403.

Lædemel, Ivor y Trickey, Heather (2000): *An offer you can't refuse: workfare in international perspective*, The Policy Press, Bristol.

Laparra, Miguel, Corera, Conchita, Gaviria, Mario y Aguilar, Manuel (1989): *El salario social sudado*, Popular, Madrid.

Laparra, Miguel, Gaviria, Mario y Aguilar, Manuel (1994): Iniciativas locales y comunitarias en la lucha contra la exclusión. III Seminario Internacional "Gumersindo de Azcárate".

Laparra, Miguel, Gaviria, Mario y Aguilar, Manuel (1996a): "Inserción por la actividad económica: un nuevo horizonte para los servicios sociales", en *Administración social: servicios de bienestar social*. Alemán, Mª Carmen y Garcés, Jorge, Siglo XXI, Madrid.

Laparra, Miguel, Gaviria, Mario y Aguilar, Manuel (1996b): "Peculiaridades de la exclusión en España: propuesta metodológica y principales hipótesis a partir del caso de Aragón", en *Pobreza, necesidad y discriminación*. II Simposio sobre Igualdad de la renta y la riqueza. VV.AA., Fundación Argentaria-VISOR, Madrid.

Laparra, Miguel y Aguilar, Manuel (1997a): *Intervención social y exclusión. Políticas sociales contra la Exclusión*. Cáritas. Madrid.

Laparra, Miguel y Aguilar, Manuel (1997b): "Social exclusion and Minimum Income *Programmes in Spain", en* Southern european welfare states: between crisis and reform. Rhodes, Martin, Cass London.

Laparra, Miguel; Aguilar Manuel; Gaviria, Mario (1998): "Bases para el desarrollo de estructuras de inserción por lo económico en la Comunidad de Madrid", en *La exclusión social. Reflexiones y acción desde el trabajo social*, Ediciones Eunate, Pamplona.

Laparra, Miguel y Aguilar, Manuel y (1999):"Tendencias de la exclusión y las políticas de integración en España", en T*endencias en desigualdad y exclusión social.* III Foro sobre Tendencias Sociales. Tezanos, José Felix, Sistema, Madrid.

Laparra, Miguel (2000): *El espacio social de la exclusión. El caso de Navarra en el contexto español de precariedad integrada*. (CSIC), Unidad de Políticas Comparadas, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.

Laparra, Miguel (2001): "Una perspectiva sobre el espacio social de la exclusión", en *Pobreza y Exclusión: La "malla" de seguridad en España*, L. Moreno, CSIC, Politeya, Madrid.

Laparra, M, Aguilar, M., Liberal, B., Corera, C. y Pérez, B. (2002): "El impacto de las Rentas Mínimas en el espacio social de la exclusión social a partir del caso de Navarra", en *Pobreza y Exclusión: La última red de protección social*. (comp), Luis Moreno, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Politeya, Madrid.

Laparra, Miguel (2003): *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*, Ediciones Bellaterra, Barcelona.

Laparra, Miguel (coord.) (2004): Precarious Employment in Europe: A comparative Study of Labour Market related Risks in Flexible Economies, European Comission, DG Research.

Laparra, Miguel (2005): "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España". *Documentación Social,* 135, Intervención ante la exclusión social.

Laparra, Miguel; Campos Begoña; Cardiel, Belén; García, Angel; Del Pozo, Juan Mª; Legal, Iosune (2006): *Situación social y tendencias de cambio en la comunidad gitana.* Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en prensa).

Laparra, Miguel (2007): *La construcción del empleo precario. Dimensiones, causas y tendencias de la precariedad laboral*, Fundación FOESSA, Madrid.

Leal Maldonado, Jesús y Cortés Alcalá, Luis (1994): *La desigualdad social en España*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.

Leisering, Lutz y Leibfried, Stephan (1999): *Time and Poverty in Western Welfare States: United Germany in Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.

Lenoir, René (1974): *Les exclus, un français sur dix*, Seuil, Paris.

Levitas, Ruth (1996): "The Concept of Social Exclusion and the new Durkheimian hegemony", *Critical Social Policy*, 46.

Levitas, Ruth, and Christina Pantazis, Eldin Fahmy, Dave Gordon Eva Lloydand Demi Patsios (2006): Review of the Multi-dimensional Measurement of Social Exclusion: A Report to the Department of Communities and LocalGovernment (DCLG), Social Exclusion Task Force,www.cabinetoffice.gov.uk/social_exclusion_task_force/publications/research/multidimensional.asp

Levitas, Ruth (2005): *The Inclusive Society?: Social Exclusion and NewLabour*, (Second edition), Palgrave, Basingstoke.

Lister, Ruth (1990): *The exclusive society,* Child Poverty Action Group, London.

Lister, Ruth (1996): "In search of the underclass", en Charles Murray and the Underclass. Unit, IEA Health and Welfare, London.

Loprest, P. (1999): *How Families that Left Welfare are doing: A National Picture,* The Urban Institute, Washington, D.C.

Mann, Kirk (1992): *The making of an english underclass?*, Biddles Limited, Portsmouth.

Marcuse, Peter (1996): "Space and race in the Post-fordist city: the outcast ghetto and advanced homelessness in the United States today", en U*rban poverty and the underclass.* Mingione, Enzo, Blackwell, Oxford.

Maza Zorrilla, Elena (1987): Pobreza y asistencia social en España, Siglos XVI al XX., Universidad de Valladolid, Valladolid.

Maza Zorrilla, E. (1999): *Pobreza y beneficencia en la España contemporánea (1808-1936)*, Ariel, Valencia.

McGregor, P. P. L. y Borooah, V. K. (1990): "Is low spending or low income a better indicator of wheter or not a househol is poor: Some results from the 1985 Family Expenditure Survey." *Journal of Social Policy* 21.

McKnight, A. (2002): "Low-paid work: drip-feeding the poor", en *Understanding social exclusion*. Hills, J., Le grand, J. yPiachaud, D., Oxford University Press, Oxford.

Mercader, Magda (2003): *Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim*, Fundación Alternativas, Barcelona.

Micheli, Giuseppe A. (1996): "Downdrift: provoking agents and symptom-formation factors in the process of impoverishment", en *Urban poverty and the underclass*. Mingione, Enzo, Blackwell Oxford.

Milano, Serge (1988): *La pauvreté absolue*, Hachette, Paris.

Mingione, Enzo, Comp. (1996a): *Urban poverty and the underclass*, Blackwell, Oxford.

Mingione, Enzo (1996b):" Urban poverty in the advanced industrial world: concepts, analysis and debates", en *Urban poverty and the underclass*. Mingione, Enzo, Blackwell, Oxford.

Model, Suzanne (1993): "The ethnic niche and the structure of opportunity: immigrants and minorities in New York City", en T*he "underclass" debate*. Katz, Michael B., Princeton University Press, Princeton.

Mollenkopf, John y Castells, Manuel, Comps. (1990): *Dual City: The restructuring of New York*. Rusell Sage, New York.

Montero Llerandi, José Manuel (1998): D*e la exclusión a la integración, un ensayo sobre la situación social de los minusválidos*, Escuela Libre: Fundación ONCE, Madrid.

Montero Llerandi, José Manuel (1999): "El tamiz invisible". Marginación, exclusión y desigualdad, en *Tendencias en desigualdad y exclusión social.* III Foro sobre Tendencias Sociales. Tezanos, José Felix., Sistema, Madrid.

Morell Blanch, Antonio (1998): *La percepción social de la pobreza*, Anthropos, Barcelona.

Moreno, Luis (2000): *Ciudadanos precarios. La última red de protección social,* Ariel, Barcelona.

Moreno, L., Matsaganis, M., Ferrera, M. y Capucha, L. (2003): "¿Existe una "malla de seguridad" en la Europa del Sur", en Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Documento de trabajo 03-17.

MTAS (2001): Plan Nacional I, II y III de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

Mujer, Instituto de la, Ed. (2005): *Realidad social de las mujeres sin techo, prostitutas, ex reclusas y drogodependientes en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

Muñoz de Bustillo, Rafael y Esteve, Fernando (1998): "Marco general: Pobreza y economía de mercado", en L*as condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general.* EDIS, Ayala, Luis et al., Fundación FOESSA, Madrid.

Murray, Charles (1990): T*he emerging british underclass*, IEA Health and Welfare Unit, London.

Navarra, Gobierno de (1999): Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra 1998-2005. Una respuesta a las situaciones de pobreza y marginación social, Gobierno de Navarra, Pamplona.

Navarro Botella, José (1998): "La economía de los pobres", en L*as condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general.* EDIS, Ayala, Luiset al., Fundación FOESSA, Madrid.

Navarro, Vicenç (1997): *Neoliberalismo y Estado de bienestar*, Ariel, Barcelona.

Navarro, V., Schmitt, J. y Astudillo, J. (2002a): *Bienestar Insuficiente, democracia incompleta*, Anagrama, Barcelona.

Neckerman, Kathryn M. (1993): "The emergence of "underclass" family patterns, 1900-1940", en *The "underclass" debate.* Katz, Michael B., Princeton University Press, Princeton.

Nolan, Brian y Whelan, Christopher T. (1996): *Resources, deprivation and poverty*, Clarendon Press, Oxford.

O'Higgins, M. y Jenkins, S. P. (1990): "Poverty in the EC: Estimates for the 1975, 1980 and 1985", en A*nalising poverty in the European Community*. Teekens, R. y Van Praag, B., Eurostat, Luxembourg.

Ormerod, Paul (1998): "Unemployment and social exclusion:an economic view", en T*he future of european welfare. A new social contract?* Rhodes, Martin y Mény, Yves, Macmillan Press, London.

Otamendi, S. Pineda (2004): 2º Informe Año 2003. Eje de Trayectorias de Incorporación Social. Observatorio de Procesos de Exclusión Social, País Vasco.

Park, Neung-Hoo y Van Voorhhis, Rebecca A. (2001): "Moving People from Welfare to Work in the United States", en *Activating the unemployed*. Gilbert, Neil yVan Voorhis, Rebecca A. USA, International Social Security Asociation.

Patterson, James T. (1993): *La lucha contra la pobreza en los Estados Unidos de América. 1900-1985*, Centro de Publicaciones. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Paugam, Serge (1991): *La disqualificacion social. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Presses Universitaires de France, Paris.

Paugam, Serge, Zoyem, Jean-Paul y Charbonnel, Jean Michel (1993): *Précarité et risque d'exclusion en France,* CERC/La Documentation Française, Paris.

Paugam, Serge (1993): *La societé française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, PUF, Paris.

Paugam, Serge (1995): "The spiral of precariousness: a multidimensional approach to the process of social disqualification in France", en *Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion*. Room, Grahan, The Policy Press, Bristol.

Paugam, Serge, (comp.) (1996a): *L'exclusion, l'etat des savoirs*, La Découverte, Paris.

Paugam, Serge (1996b). "Pauvreté et exclusion. La force des contrastes nationaux", en *L'exclusion, l'etat des savoirs*. Paugam, Serge., La Découverte, Paris.

Paugam, Serge (1998): "Poverty and social exclusion: a sociological view", en *The future of european welfare. A new social contract?* Rhodes, Martin y Mény, Yves, Macmillan Press, London.

Paugam, Serge (2000): *Le salarié de la précarité,* Presses Universitaires de France, Paris.

Paugam, Serge (2007): Las formas elementales de la pobreza, Alianza, Madrid.

Pérez Eransus, Begoña (2003): “Las entidades sociales en la lucha contra la exclusión” en *Las entidades voluntarias de acción social en España.* Rodriguez Cabrero, Gregorio, Fundación FOESSA, Madrid.

Pérez Eransus, Begoña (2005a): *Políticas de Activación y Rentas Mínimas*, Fundación FOESSA, Madrid.

Pérez Eransus, Begoña (2005b): “El acompañamiento social como herramienta de lucha contra la exclusión”, *Documentación Social* 135, Intervención ante la exclusión social.

Pérez Yruela, Manuel; Sáez Méndez, Hilario y Trujillo Carmona, Manuel (2002): *Pobreza y Exclusión Social en Andalucía*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Córdoba.

Pérez Yruela, Manuel; Rodriguez Cabrero, Gregorio y Trujillo Carmono, Manuel(2004): *Pobreza y Exclusión Social en el Principado de Asturias*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Córdoba.

Pérez-Díaz, Victor, Chuliá, Elisa y Alvarez-Miranda, Berta (1998): *Familia y sistema de bienestar. La experiencia española con el paro, las pensiones, la sanidad y la educación*, Visor-Fundación Argentaria, Madrid.

Pichaud, David (1987): “Problems in the definition and measurement of poverty.” *Journal of Social Policy* 16/2.

Poggi, A. (2004): Social Exclusion Mobility in Spain 1994-2000. Document de Traball 04/09. Barcelona, Departament D’Economia Aplicada. Universitat Autònoma de Barcelona.

Polavieja, Javier (2003): *Estables y precarios. Desregulación laboral y estratificación social en España*, CIS, Madrid.

Procacci, Giovana (1998): “Against exclusion: the poor and the social sciences”, en T*he future of european welfare. A new social contract?* Rhodes, Martin y Mény, Yves, Macmillan Press, London.

Rainwater, Lee (1996a): *Desigualdad y pobreza una perspectiva comparada. Dilemas del Estado de Bienestar*. VVAA., Fundación Argentaria - VISOR, Madrid.

Rainwater, Lee (1996b): "Problemas de medición al comparar la pobreza en el tiempo y en el espacio", en *Dilemas del Estado de Bienestar*. VVAA., Fundación Argentaria - VISOR, Madrid.

Rawls, John (1979): *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.

Rhodes, Martin y Mény, Yves (1998): "Europe's social contract under stress", en *The future of european welfare. A new social contract?* Rhodes, Martin y Mény, Yves, Macmillan Press,London.

Rioux, L. (2000): "Les allocataires du RMI: une recherche d'emploi active mais qui débouche souvent sur un emploi aidé" en *Insee Première* juin(720).

Robin, Hanan (2005): "La estrategia europea de la inclusión social. Una perspectiva desde las ONG". *Documentación Social*, 135, Intervención ante la exclusión social.

Rodríguez Cabrero, Gregorio (1994): "La política social en España: 1980-1992", en *V Informe sociológico sobre la situación social en España,* FOESSA, Madrid.

Rodríguez Cabrero, Gregorio, García Serrano, C. y Malo Ocaña, M.A. (1995): *Los proyectos de integración: una perspectiva económica*, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.

Rodríguez Cabrero, Gregorio (1998a): "Exclusión social y políticas de integración en Europa", en *La exclusión social. Reflexión y acción desde el trabajo social.* Hernández Aristu, Jesús y Olza Zubiri, Miguel, Eunate, Pamplona.

Rodríguez Cabrero, Gregorio (1998b): "Política social y pobreza", en *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*. EDIS, Ayala, Luiset al., Fundación FOESSA, Madrid.

Roman, Joël, (comp.) (1993): *Ville, exclusion et citoyenneté*, Esprit,Paris.

Room, Graham (1992): National policies to combat social exclusion (Second annual Report on the EC Obnservatory on Policies to Combat Social Exclusion), European Commission, Brussels.

Room, Grahan, (comp.) (1995): *Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion*, The Policy Press, Bristol.

Room, Graham (1998): "Social quality in Europe: perspectives on social exclusion", en *The social quality of Europe.* Beck, Wolfgang, van der Maesen, Lauret y Walker, Alan, The Policy Press, Bristol.

Rosdhal, A. y Weise, H. (2000): "When all must be active-workfare in Denmark", en *An offer you can't refuse*. Laedemel, I. yTrickey, H., Policy Press, Bristol.

Rosetti, N. (2003): "Las políticas activas de empleo de las Comunidades Autónomas", en *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*. Gallego, Raquel, Gomá, Ricardo, Subirats, Joan y (Eds.), Tecnos, Barcelona.

Sainsbury, D y Morissens, A. (2002): "Poverty in Europe in the mid-1990s: the efectiveness of means-tested benefits", en *Journal of European Social Policy* 4(12).

Sammartino, F (2002): P*roviding federal assistance for low-income families through the tax system: a primer*, The Urban-Brookings Tax Policy Center, USA.

Sanzo, Luis (1987): La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca, Gobierno Vasco, Vitoria–Gasteiz.

Sanzo, Luis. (2002): "Precariedad Económica y social en Euskadi a finales de los noventa". *Inguruak* nº32.

Saraceno, Chiara (1998): "The importance of social exclusion", en T*he social quality of Europe*. Beck, Wolfgang, van der Maesen, Lauret y Walker, Alan, The Policy Press, Bristol.

Sarasa, Sebastià y Moreno, Luis, Comps. (1995): *El estado de bienestar en la Europa del sur*, CSIC/IESA, Madrid.

Sarasa, Sebastià (2001): "Los hogares sin empleo. Una perspectiva comparada", en *Revista Internacional de Sociología* (29).

Sarasa, S., Esping-Andersen, G. y Brodman, S. (2004): "La pobreza infantil en España", en *Journal of European Social Policy* (pendiente de publicación).

Sen, Amartya (1995): *Nuevo examen de la desigualdad,* Alianza, Madrid.

Serrano, Araceli y Arriba, Ana (1998): *¿Pobres o excluidos? El ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid.

Sierra Alvarez, José (1994): "Rough characters. Mineros, alcohol y violencia en el Linares de finales del siglo XIX." *Historia Social* 19.

Silver, Hilary (1994): "Social exclusion and solidarity: three paradigms." *International Labour Review* 133 / 5-6.

Silver, Hilary (1996): "Culture, politics and national discourses of the new urban poverty", en *Urban poverty and the underclass*. Mingione, Enzo, Blackwell, Oxford.

Smith, D. J. (1992): "Defending the underclass", en *Understanding the underclass,* Smith, D. J., Policy Studies Institute, London.

Stern, Mark J. (1993): "Poverty and family composition since 1940", en *The "underclass" debate.* Katz, Michael B., Princeton University Press, Princeton.

Subirats, J. (Dir)(2004): *Pobresa i exclusió social. Un anàlisi de larealitat espanyola i europea* Fundació La Caixa. Estudis Socials n. 16, Barcelona.

Subirats, J. (dir), Bonet, J. Fenández, M. Gallego A. y Obradors, A. (2006): *Fragilidades Vecinas. Narraciones biográficas de exclusión social urbana*, ed. Icaria, Barcelona.

Taylor - Gooby, P., (ed.) (2005): *New risks, new welfare*, Oxford Policy Press.

Tezanos, José Felix (1998a): El contexto socio-político de la exclusión social. Tercer Foro sobre Tendencias Sociales: "Desigualdad y Exclusión Social", Madrid.

Tezanos, José Felix (1998b): "La exclusión social en España." *Temas para el debate,* 49.

Tezanos, José Felix (1998c): Tendencias de dualización y exclusión social en las sociedades tecnológicas avanzadas. Un marco de análisis. Tercer Foro sobre Tendencias Sociales: "Desigualdad y Exclusión Social", Madrid.

Tezanos, José Felix (2001): *La sociedad dividida. Estructura de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas,*, Biblioteca Nueva, Madrid.

Therborn, Göran (1983): "Why some classes are more successful than others." *New Left Review* 138.

Toharia, L. (1993): "La incidencia familiar del paro", en *Estrategias familiares*. Garrido, L. y Gil Campos, E., Alianza, Madrid.

Thomas, Hélène (1997): *La production des exclus*, Presses Universitaires de France, Paris.

Torfing, J. (1999): Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state. *Journal of European Social Policy* vol.9 nº1.

Toharia, Luis, Garrido Medina, Luis J. y Muro Romero, Juan de Dios (1994): "Empleo y paro", en *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Fundación FOESSA, Madrid.

Torfing, J. (1999): "Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state", en *Journal of European Social Policy* 9(1).

Tortosa, José María (1993): *La pobreza capitalista*, Tecnos, Madrid.

Townsend, Peter (1979): Poverty in the United Kingdom: a survey of household and standard of living, Penguin Books, London.

Trinidad Fernández, Pedro (1990): "Trabajo y pobreza en la primera industrialización", en *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Trotter, Joe W. Jr. (1993): "Blacks in the urban North: The "underclass question" in historical perspective", en *The "underclass" debate.* Katz, Michael B., Princeton University Press, Princeton.

UNICEF (2005): *Pobreza Infantil,* Centro de Investigaciones Innocenti: 40, Florencia.

Van Steenbergen, Bart (1993): *The condition of Citizenship*, Sage, London.

Varela, Julia y Alvarez-Uría, Fernando (1989): *Sujetos frágiles*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.

Vázquez, C. y Muñoz, M. (2001): "Homelessness, mental health and stressful life events. The Madrid experience". *International Journal of Metal Health* vol.30 nº3.

Vidal, F. (2002): *Situación social de la infancia en España 2001*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Universidad de Comillas.

Vives, Juan Luis (1992): *Del socorro de los pobres. De subventione pauperum*, Hacer, Madrid.

VVAA (2000): A league table of child poverty in rich nations, UNICEF Innocenti Research Centre,Florencia.

Walker, Robert (1995): "The dynamics of poverty and social exclusion", en *Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion*. Room, Grahan, The Policy Press, Bristol.

Whelan, Brendan J. y Whelan, Christopher T. (1995): "In what sense is poverty multidimensional?", en *Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion*. Room, Grahan, The Policy Press, Bristol.

Whelan, C.T. y Layte, R. (2002): "Moving in and out Poverty: the Impact of Welfare Regimes on Poverty Dynamics in the EU", en *European Panel Analysis Working Papers* (30).

Whelan, C.T., Layte, R. y Maître, B. (2003): "Persistent Income Poverty and Deprivation in the European Union: An Analysis of the First Three Waves of the European Community Household Panel", en *Journal of Social Policy* 32(1).

Wilson, William Julius (1996): *When work disappears. The world of the new urban poor*, Knopf, New York.

Wiseman, Michael (2000): "Making work for welfare in the United States", en "*An Offer You Can't Refuse": workfare in international perspective*. Lædemel, Ivor y Trickey, Heather, The Policy Press, Bristol.

Wright, Erik Olin (1995): "El análisis de clase de la pobreza", en *Desigualdad y clases sociales. Un seminario en torno a Erik O. Wright*. Carabaña, Julio, Fundación Argentaria, Madrid.

Xiberras, Martine (1993): *Les theories de l'exclusion*, Méridiens Klincksieck, Paris.

Zubero, I. (2003): La incorporación social desde una perspectiva global: la responsabilidad de la sociedad, Observatorio de Procesos de Exclusión Social y de Incorporación Social, País Vasco.

PÁGINAS WEB:

Comisión Europea:
http://ec.europa.eu/index_es.htm

EAPN (European Anti Poverty Network):
www.eapn.org/code/en/hp.asp

EU "Estrategia de Inclusión Social":
htpp://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10622.htm

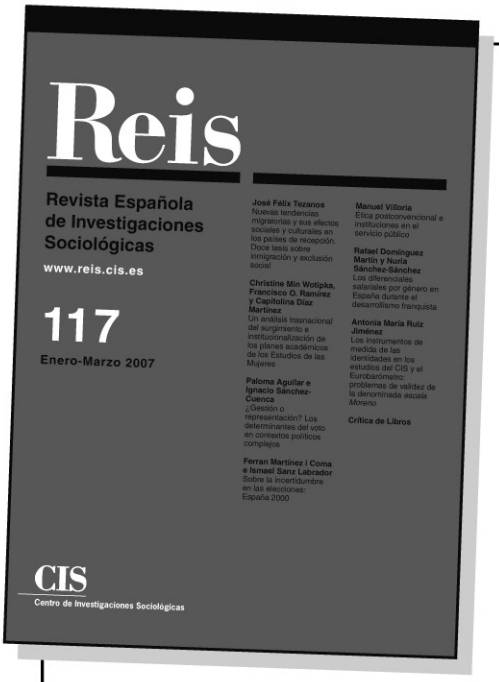
Fundación Luis Vives:
www.fundacionluisvives.org

MTAS (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) "III Plan de Accón para la Inclusión Social del Reino de España 2005-2006":
www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/IncluSocial/PlanNacional/IIIPlan.htm

Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada):
www.foessa.org

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo):
www.undp.org/spanish

SIIS Centro de Documentación y Estudios:
www.siis.net



Director
Fernando Vallespín Oña

Secretaria
Mercedes Contreras Porta

Consejo Editorial
Inés Alberdi Alonso, Luis Enrique Alonso Benito, Eduardo Bericat Alastuey, Julio Carabaña Morales, Lorenzo Cachón Rodríguez, Joan Font Fábregas, Jesús Luis Leal Maldonado, Alicia E. Kaufmann Hahn, Enrique Luque Baena, Faustino Miguélez Lobo, Teresa Peña Gamarra, Alfonso Pérez-Agote, Ramón Ramos Torre, Emilio Rodríguez Lara, Carlota Solé, Joan Subirats Humet, Mariano Torcal Loriente

Edita
Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)
Montalbán, 8. 28014 Madrid
www.cis.es - E-mail: publicaciones@cis.es

Precios
— Suscripción anual (4 números):

	España	Resto del mundo
Instituciones	50 €	80 €
Particulares	40 €	70 €

— Número suelto: 15 €

Solicitudes de suscripción
Mundi-Prensa. Castelló, 37. 28001 Madrid
Tel.: 91 436 37 00 - Fax: 91 575 39 98
E-mail: suscripciones@mundiprensa.es
www.mundiprensa.com

CIS
Centro de Investigaciones Sociológicas

Revista Española de Investigaciones Sociológicas

www.reis.cis.es

117

Enero-Marzo 2007

José Félix Tezanos
Nuevas tendencias migratorias y sus efectos sociales y culturales en los países de recepción. Doce tesis sobre inmigración y exclusión social

Christine Min Wotipka, Francisco O. Ramírez y Capitolina Díaz Martínez
Un análisis trasnacional del surgimiento e institucionalización de los planes académicos de los Estudios de las Mujeres

Paloma Aguilar e Ignacio Sánchez-Cuenca
¿Gestión o representación? Los determinantes del voto en contextos políticos complejos

Ferran Martínez i Coma e Ismael Sanz Labrador
Sobre la incertidumbre en las elecciones: España 2000

Manuel Villoria
Ética postconvencional e instituciones en el servicio público

Rafael Domínguez Martín y Nuria Sánchez-Sánchez
Los diferenciales salariales por género en España durante el desarrollismo franquista

Antonia María Ruiz Jiménez
Los instrumentos de medida de las identidades en los estudios del CIS y el Eurobarómetro: problemas de validez de la denominada *escala Moreno*

Crítica de Libros

Revista Internacional de
Sociología

Volumen LXV | Nº 46 | **enero-abril 2007** | Madrid (España) | ISSN: 0034-9712

Sumario

Número monográfico "Acción Colectiva: enfoques, desarrollos y problemas actuales" coordinado por Fernando Aguiar, Luis Miguel Miller y José Manuel Robles

Artículos

Cooperar por principio
Ignacio Sánchez-Cuenca

Producción y percepción de bienes públicos en la lógica de la acción colectiva
Jacint Jordana

Siete tesis sobre racionalidad, identidad y acción colectiva
Fernando Aguiar González y Andrés de Francisco

Confianza y cooperación en ausencia del Estado
Francisco Herreros Vázquez

Racionalidad y deliberación en la acción colectiva
José Antonio Noguera

El problema de la emergencia de normas sociales en la acción colectiva.
Una aproximación analítica
Francisco Linares Martínez

Coordinación y acción colectiva
Luis Miguel Miller Moya

Bajo el signo de la moral.
¿Son útiles los incentivos morales para explicar la acción colectiva?
José Manuel Robles Morales

Reputación grupal endógena.
Un modelo formal
Carlos Rodríguez Sickert y Eduardo Valenzuela Carvallo

Distribuye

Servicio de Publicaciones del CSIC
Vitruvio, 8. 28006 Madrid (España)
Telf. 34-915612833/ 915159717/ 15159742/
915159744 Fax. 34-915629634

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN 2007
Para España
Anual (3 números).....40,88 €
Número suelto.....16,48 €
Para el extranjero
Anual (3 números).....63,12 €
Número suelto.....25,83 €

Edita

CSIC IESA

Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía
Consejo Superior de Investigaciones Científicas / JUNTA DE ANDALUCÍA
C/ Campo Santo de los Mártires, 7
14004 Córdoba (España)
Tlf. 34-57 760625. Fax. 34-57 760153

NORMAS DE PUBLICACIÓN

REVISTA ESPAÑOLA DEL TERCER SECTOR
NORMAS PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS

Los trabajos enviados a la Revista Española del Tercer Sector podrán versar sobre cualquier tema relacionado con el Tercer Sector, la gestión de las entidades que lo integran, las áreas en las que trabajan y las políticas que les afectan. Nuestra vocación multidisciplinar nos lleva a solicitar colaboraciones de todas las especialidades científicas, siempre que demuestren un alto nivel de calidad, en particular del Derecho, la Economía, la Sociología, la Gestión, la Política... El texto original ha de ser inédito en castellano y no estar pendiente de publicación en otra revista. Todos los originales deberán someterse al proceso de evaluación de la revista.

Los artículos deberán ser enviados en copias impresas a *Revista Española del Tercer Sector, Fundación Luis Vives, Plaza de Oriente 7, bajo izda., 28013 MADRID*. La versión electrónica podrá adjuntarse o enviarse a la dirección de correo electrónico:
rets@fundacionluisvives.org

y conforme a las siguientes instrucciones:

- Se enviarán tres copias en papel, mecanografiadas a doble espacio (sin dejar INTRO entre párrafos), con tamaño de fuente Times New Roman de 12 puntos, buena calidad de impresión, con márgenes de 2,5 cm. en todos los lados y una extensión que no exceda de 40 páginas (incluidos cuadros, figuras, apéndices, etc.). Dos copias deberán ser anónimas. El procesador de textos deberá ser estándar, indicando el programa informático empleado.

La Secretaría de la revista acusará recibo de los originales en un plazo de quince días hábiles desde su recepción, y el Consejo de Redacción, tras estudiar los informes de los evaluadores anónimos, resolverá sobre su publicación.

En la primera página deberá constar el nombre del autor o autores junto con un breve *curriculum vitae*, además de las direcciones (postal y electrónica) y teléfonos de contacto.

La reseña biográfica del autor podrá ocupar un máximo de 10 líneas.

Cada original incluirá en una hoja independiente, un resumen del trabajo de no más de 120 palabras en español y en inglés, así como una lista de palabras clave en los dos idiomas (al menos dos y no más de cinco) y, deseablemente, las referencias a la clasificación científica internacional correspondiente. Las palabras clave facilitarán la búsqueda en la versión digital de la revista, por lo que deben ser suficientemente informativas del contenido.

Las distintas secciones han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábiga (incluyendo, en su caso, como 1 la sección de introducción) y la rúbrica correspondiente se consignará en letras minúsculas tipo negrita. Consecutivamente, los apartados de cada sección se numerarán con dos dígitos (1.1., 1.2., etc.) y tipo subrayado, y tres dígitos (1.1.1., 1.1.2., etc.) y tipo cursiva.

Los cuadros, tablas y figuras, en su caso, se numerarán de forma consecutiva y siempre con números arábigos. Cada una dispondrá de título y fuente, siguiendo el formato señalado más adelante. Figurarán al final de documento en la versión impresa y en archivo separado en la electrónica.

Las notas se numerarán correlativamente con números arábigos, a espacio sencillo, y serán ubicadas a pie de página, cuidando que se correspondan con un número volado indicado sobre el texto. Sólo incluirán la referencia bibliográfica concreta (por ejemplo, direcciones de Internet) o/y una brevísima anotación, nunca grandes textos. Si estos fueran necesarios, se llevarán al final del trabajo.

Las citas aparecerán en el texto según el formato "autor-fecha" (por ejemplo, Martínez, 2005) y, en su caso, página (Martínez, 2005: 26). Las referencias en el texto que incluyan más de dos autores usarán la fórmula *et al* (Martínez *et al,* 2005).

Las referencias a la literatura invocada en el trabajo figurarán, por orden alfabético de autores, bajo la rúbrica *Referencias bibliográficas* (no numerada) que se incluirá al final del artículo. Las referencias deben corresponderse con las recogidas en el texto, y deberán ser ordenadas alfabéticamente por el primer apellido de los autores y después por el año, siguiendo las siguientes pautas:

- Apellido (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas) del autor, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, etc. en caso de existir varias citas de un mismo año), título del libro (en cursiva) o título del artículo (entre comillas), nombre de la revista (en cursiva) y número, editorial (en libros), lugar de publicación y, finalmente, páginas (págs. xxx). En el caso de trabajos no publicados, se incluirá el enlace de Internet "http//" completo, y la fecha de acceso.

En caso de entregar un texto destinado a las secciones de 'Notas y Colaboraciones', 'Hemeroteca', 'Reseñas' y/o 'Documentos', estos deberán tener un máximo de 3 páginas conforme a las instrucciones previstas para la primera parte (secciones de 'Artículos' y 'Panorama') en cuanto al tamaño y tipo de fuente, márgenes, interlineado y notas.

En las secciones de hemeroteca, reseñas y documentos se especificarán en la cabecera del texto el autor, título del libro, editorial, lugar y fecha de publicación del libro reseñado. En el caso de las recensiones de artículos, se indicará el autor, título del artículo, nombre de la revista, número y año, y páginas. El reseñador podrá firmar la reseña al final del texto.

En 'Notas y Colaboraciones' aparecerá en la cabecera del texto el autor, cargo e institución o entidad a la que representa.

En el caso de resultar el original aceptado para su publicación, el autor o autores se comprometen a revisar las pruebas de imprenta pertinentes en un plazo máximo de cuatro días desde su recepción. Los autores recibirán cinco ejemplares del número de la revista en el que resulte publicado el original.

Serán igualmente bien recibidas sugerencias de temas y otras colaboraciones para cualquiera de las secciones previstas en la revista.

Fundación Luis Vives

Misión:

Apoyo y fortalecimiento del Tercer Sector Social

Actividades:

De Desarrollo (profesionalización)

- **Formación**: Presencial, A distancia (UNED) Online, A la carta.
- **Asesoría**: online (www.solucionesong.org) o presencial
- **Asistencia Técnica**: Análisis estructural, Apoyo y acompañamiento en procesos de mejora
- **Calidad**: Fomento del conocimiento y acompañamiento en la implantación de modelos de gestión de la calidad
- Mejora de los servicios de **inserción laboral** de las entidades que trabajan con grupos en riesgo de exclusión a través de la subvención global del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación del Fondo Social Europeo.

De Sensibilización, sobre todo en lo que concierne a las políticas sociales europeas

- **Información**: Boletín electrónico quincenal de noticias sociales europeas; Boletín electrónico semanal SolucionesONG, servicio web diario de noticias
- **Publicaciones**: Cuadernos Europeos sobre temas de actualidad e interés para las entidades sociales, manuales prácticos de gestión, índices analíticos de leyes, etc.
- **Seminarios y encuentros**: jornadas de información, formación y debate sobre temas de interés práctico para las entidades sociales

De Dinamización

- **Articulación, trabajo en red**. Búsqueda de sinergias y puntos en común entre distintas entidades
- **Encuentros, foros**, etc. Donde se reúne a diversos representantes de la sociedad civil para debatir e intercambiar temas de interés y utilidad social
- **Voluntariado**. Desde la Escuela de Voluntariado del Ayuntamiento de Madrid, se promueven actividades que fomentan la participación social

Patronato

Presidente
D. Oscar Alzaga Villaamil
Vicepresidente
D. Virgilio Zapatero Gómez
Vocales
D. Eloy Domínguez- Adame y Cobos
D. José Antonio Escartín Ipiens
D. Manuel Gala Muñoz
D.ª Simoneta Gómez-Acebo Borbón
D.ª Carmen Iglesias Cano
D. Juan Iranzo Martín
D. José Luis Leal Maldonado

Director Gerente de la Fundación Luis Vives:
D. José Manuel Fresno García
Subdirectora de la Fundación Luis Vives:
Dª Paula Cisneros del Prado

Revista Española del

Tercer Sector

Nº5 ENERO-ABRIL 2007

ÍNDICE:

Editorial 9
Artículos
Miguel Laparra, Anna Obradors, Begoña Pérez, Manuel Pérez Yruela, Victor Renes, Sebastiá Sarasa, Joan Subirats, Manuel Trujillo
Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión 15
Luis Ayala Cañón, Magdalena Rodríguez Coma
Las nuevas estrategias de empleo en los programas de garantía de rentas ... 59
Daniel Jover Torregrosa
Retos y realidades de la Inserción Sociolaboral 85
Daniel Sotelsek
Exclusión Social y Pobreza en América Latina 111
Panorama
Serge Paugam
¿Bajo qué formas aparece hoy la pobreza en las sociedades europeas? 149
Ruth Levitas
Los límites de la agenda social europea: revisión de las políticas de inclusión social. 173
Notas y colaboraciones
Catalina Parra, Elvira González
Directora General de Fundación Tomillo, Directora de Producción del Centro de Estudios Económicos Tomillo 195
Carlos Susías Rodado
Presidente de EAPN-ES 201
Luciano Poyato Roca
Presidente de UNAD 207
Isidro Rodríguez Hernández
Director de la Fundación Secretariado Gitano. 211
Santos Malagón Jiménez
Director de la asociación Realidades para la integración social 217
Reseñas y Hemeroteca Internacional
Familia, infancia y privación social.
Estudio de las situaciones de pobreza en la infancia 223
Situación social y tendencias de cambio en la comunidad gitana 227
Políticas de activación y rentas mínimas 231
New risks, new welfare. The Transformation of the European Welfare State 235
Documentos
I Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión del Reino de España 2006-2008. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 241
Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Propuesta de Informe Conjunto sobre Protección Social e Inclusión Social 2007 245
Reglamentos de los Fondos Estructurales 2007 – 2013 249
Bibliografía 259
Normas de publicación 288

Fundación Luis Vives

UNIÓN EUROPEA
Fondo Social Europeo

1886 0405