



# EXCLUSIÓN SOCIAL Y DESIGUALDAD

**Manuel Hernández Pedreño (coordinador)**



**EXCLUSIÓN SOCIAL  
Y  
DESIGUALDAD**



# EXCLUSIÓN SOCIAL Y DESIGUALDAD

## Textos

Luis Ayala Cañón  
Juan Benito Martínez  
Pedro José Cabrera Cabrera  
María Luisa del Pueblo Bernabé  
José Francisco Caselles Pérez  
Miguel Antonio Esteban Yago  
María José Fernández Torres  
Antonio Galindo Lucas  
Olga García Luque  
Consuelo García Olivares  
Manuel Hernández Pedreño  
Matilde Lafuente Lechuga  
Antonio Losa Carmona  
Silverio Mira Albert  
Ángel José Olaz Capitán  
José Luis Ortega Cañavate  
María Isabel Sánchez-Mora Molina  
Isabel Serrano Rodríguez  
Juan Carlos Solano Lucas  
Teresa Vicente Giménez  
José Antonio Zamora

## Coordinador

Manuel Hernández Pedreño

Universidad de Murcia, 2008

Exclusión social y desigualdad / coordinador Manuel Hernández Pedreño.- Murcia : Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2008

416 p.

ISBN: 978-84-8371-775-2

1. Marginados sociales. 2. Política social. I. Hernández Pedreño, Manuel. II. Universidad de Murcia. Servicio de Publicaciones. III.

Título.

316.344.7

364.65-058.5

304.4

Parte de los contenidos de esta obra colectiva proceden de las ponencias realizadas en el curso "Exclusión social y desigualdad" de la "Universidad Internacional del Mar" de la Universidad de Murcia impartido en Moratalla (Murcia) del 23 al 27 de julio de 2007.

1ª Edición, 2008

Reservados todos los derechos. De acuerdo con la legislación vigente, y bajo las sanciones en ella previstas, queda totalmente prohibida la reproducción y/o transmisión parcial o total de este libro, por procedimientos mecánicos o electrónicos, incluyendo fotocopia, grabación magnética, óptica o cualesquiera otros procedimientos que la técnica permita o pueda permitir en el futuro, sin la expresa autorización por escrito de los propietarios del copyright.

Imagen cubierta: Manuel Izquierdo

© Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2008

ISBN: 978-84-8371-775-2

Depósito Legal: MU-2166-2008

Maquetación: Olga García Luque y Manuel Hernández Pedreño

Imprime: Compobell, S.L.

*Impreso en España - Printed in Spain*

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. El contexto de la exclusión social</b>	
Capítulo 1. Pobreza y exclusión en las sociedades del conocimiento .....	15
<i>Manuel Hernández Pedreño</i>	
Capítulo 2. Crecimiento económico, políticas públicas y bienestar: ¿El cambio de un modelo? .....	59
<i>Luís Ayala Cañón</i>	
<b>II. Igualdad y equidad versus exclusión social</b>	
Capítulo 3. Educación social para la igualdad .....	79
<i>Juan Benito Martínez</i>	
Capítulo 4. La exclusión social a través de la desigualdad de oportunidades educativas .....	105
<i>Juan Carlos Solano Lucas</i>	
Capítulo 5. Derechos sociales e integración .....	131
<i>Teresa Vicente Giménez</i>	
Capítulo 6. El racismo como forma de exclusión del Pueblo Gitano. Aspectos jurídicos .....	147
<i>María José Fernández Torres</i>	

### **III. Grupos en riesgo de exclusión social**

Capítulo 7. Dependencia y riesgo social .....	169
<i>María Isabel Sánchez-Mora Molina y Ángel José Olaz Capitán</i>	
Capítulo 8. Personas sin hogar .....	185
<i>Pedro José Cabrera Cabrera</i>	
Capítulo 9. Factores sociales de la exclusión social del Pueblo Gitano .....	229
<i>José Francisco Caselles Pérez</i>	
Capítulo 10. Inmigración, integración y participación .....	253
<i>José Antonio Zamora</i>	

### **IV. Medición de la desigualdad y la exclusión social**

Capítulo 11. Indicadores sociales y valoración de la exclusión .....	281
<i>Silverio Mira Albert</i>	
Capítulo 12. Distribución de la renta y desigualdad en la Región de Murcia .....	295
<i>Miguel Antonio Esteban Yago y Matilde Lafuente Lechuga</i>	
Capítulo 13. Pobreza, condiciones de vida y privación .....	317
<i>Olga García Luque y Antonio Losa Carmona</i>	

### **V. Políticas de inclusión social**

Capítulo 14. Programas públicos para la inclusión social desde las corporaciones locales: el programa de acompañamiento social de la CARM .....	347
<i>Consuelo García Olivares y José Luís Ortega Cañavate</i>	
Capítulo 15. Eficacia de las políticas de inclusión social en la Región de Murcia .....	365
<i>Antonio Galindo Lucas</i>	
Capítulo 16. El papel de las ONGs en la inclusión social. El caso concreto de Murcia Acoge .....	383
<i>Isabel Serrano Rodríguez y María Luisa del Pueblo Bernabé</i>	
<b>Autores</b> .....	405



## INTRODUCCIÓN

Las transformaciones socioeconómicas acaecidas en las últimas décadas en las sociedades avanzadas -desempleo y precarización laboral, crisis del Estado del Bienestar, envejecimiento demográfico, diversidad étnico-racial, reestructuración del modelo familiar, entre otras- han hecho aflorar nuevas manifestaciones de la pobreza y la desigualdad. No es tanto una mera cuestión de desigualdad económica, consecuencia de la pobreza monetaria, sino que con estos desequilibrios emergen otras formas de desigualdad. Aparecen una serie de procesos estructurales que afectan cada vez a más colectivos y desde muy diversos ámbitos -económico, laboral, formativo, sociosanitario, residencial, relacional y participativo-. Se trata de la exclusión social, fenómeno dinámico, estructural, multicausal y multidimensional que limita la capacidad integradora que, tiempos atrás, se asentaba en los derechos de ciudadanía que propugnaban los Estados de Derecho. El concepto de exclusión social pretende definir y explicar las nuevas situaciones de pobreza y desarraigo social que se están produciendo en las sociedades más desarrolladas.

En este libro se analiza el complejo proceso de la exclusión social y las nuevas formas de desigualdad en las sociedades del conocimiento. Desde una óptica multidisciplinar se abordan las principales formas de exclusión y desigualdad, los grupos más vulnerables, los avances en la medición de la exclusión social y la desigualdad y las políticas públicas de inclusión social.

Esta obra colectiva está vinculada directamente con el Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia (OES), creado en diciembre de 2005 y formado por miembros de la Universidad de Murcia, por profesionales que trabajan directamente con personas en procesos de exclusión y por otros colaboradores e investigadores interesados en el estudio de la exclusión social. El OES cuenta con la colaboración de un amplio número de ONGs de la Región de Murcia.

Gran parte de los contenidos de este libro proceden de las ponencias presentadas en el curso "Exclusión social y desigualdad", desarrollado en las aulas de la "Universidad Internacional del Mar" de la Universidad de Murcia e impartido en Moratalla (Murcia) del 23 al 27 de julio de 2007. Durante cinco días se trataron los aspectos más relevantes de la exclusión social en las

sociedades modernas: causas, consecuencias, grupos de riesgo, propuestas de medición, políticas de integración social, etc. Aunque la mayoría de los ponentes del curso eran investigadores del OES o colaboradores de éste, se contó también con las aportaciones de técnicos y expertos en exclusión social que trabajan para la Administración Regional y Local, o bien para ONGs.

Las conferencias del curso han sido revisadas, actualizadas y adaptadas expresamente para conformar este volumen, que además incorpora nuevas aportaciones procedentes de investigadores sociales de otras universidades o centros de investigación. Al igual que el curso, el libro se ha estructurado en cinco bloques que pretenden abarcar los aspectos más relevantes para la aproximación y análisis del fenómeno social de la exclusión.

La **parte I** se ha denominado “El contexto de la exclusión social” y se compone de dos capítulos. En el capítulo 1, *Pobreza y exclusión en las sociedades del conocimiento*, Manuel Hernández Pedreño realiza una revisión de la literatura sociológica más destacada para analizar el concepto de exclusión social y su relación con otros conceptos como la pobreza, a la vez que describe las principales dimensiones o áreas vitales de exclusión en las sociedades actuales. El capítulo 2, *Crecimiento económico, políticas públicas y bienestar: ¿El cambio de un modelo?*, de Luís Ayala Cañón, es una reflexión acerca de las relaciones entre crecimiento económico, bienestar social y políticas redistributivas, examinando además el comportamiento de la desigualdad de la renta en España durante la última década.

Cuatro capítulos componen la **parte II**: “Igualdad y equidad versus exclusión social”. El capítulo 3, *Educación social para la igualdad*, de Juan Benito Martínez, ahonda en el papel fundamental de la educación social en la incorporación del individuo en su medio, es decir, en su integración, siempre desde un marco de igualdad y de justicia social. De los aspectos educativos versa también el capítulo 4 de Juan Carlos Solano Lucas, denominado *La exclusión social a través de la desigualdad de oportunidades educativas*, donde se analiza la capacidad del sistema educativo español para reducir las desigualdades sociales emergentes, en la medida en que se incrementan los niveles educativos de los hijos frente a los de sus padres. En el capítulo 5, *Derechos sociales e integración*, Teresa Vicente Giménez, partiendo de la pobreza y la exclusión social -como datos de una democracia sin representación suficiente y de unos derechos humanos incapacitados para responder a su momento histórico-, realiza una serie de propuestas integra-

cionistas, desde la perspectiva crítica de la justicia distributiva. También, desde el marco de la disciplina jurídica, M<sup>a</sup> José Fernández Torres aborda, en el capítulo 6, *El racismo como forma de exclusión del Pueblo Gitano. Aspectos jurídicos*; poniendo de manifiesto que la situación jurídica del pueblo gitano, tanto en España como en el resto de Europa, conlleva una grave discriminación racial y la vulneración del derecho a su propia identidad, al trabajo, a la vivienda o a la educación, entre otros.

La **parte III**, “Grupos en riesgo de exclusión social”, profundiza en las situaciones específicas de exclusión de diversos colectivos. María Isabel Sánchez-Mora Molina y Ángel José Olaz Capitán, en el capítulo 7, *Dependencia y riesgo social*, analizan el contenido, alcance y dimensiones de la reciente “Ley de Dependencia” del año 2006, nacida con el objetivo de integrar a las personas con problemas de dependencia, y principalmente al grupo de personas mayores. El capítulo 8, bajo el título *Personas sin hogar*, se centra en el colectivo donde quizás más explícita sea la exclusión social; así lo considera su autor, Pedro José Cabrera Cabrera, quien realiza un exhaustivo examen de las características sociodemográficas de este colectivo, tratando de deshacer algunos de sus numerosos estereotipos. En el capítulo 9, *Factores sociales de la exclusión social del Pueblo Gitano*, José Francisco Caselles Pérez examina los diferentes factores que impiden la salida del círculo vicioso de la pobreza al pueblo gitano, realizando interesantes propuestas que pueden ayudar a romper y trascender dicho círculo. *Inmigración, integración y participación* se denomina el capítulo 10, donde José Antonio Zamora pone de manifiesto las dificultades de integración de las personas inmigrantes en España y su vinculación con la falta de derechos de ciudadanía de este creciente colectivo.

“Medición de la desigualdad y la exclusión social”, **parte IV**, recoge, como su nombre indica, diversas propuestas de aproximación a la cuantificación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. En el capítulo 11, *Indicadores sociales y valoración de la exclusión*, Silverio Mira Albert ofrece las principales conclusiones derivadas de la aplicación del Programa de Acompañamiento para la Inclusión Social, llevado a cabo en diferentes municipios de la Región de Murcia y donde se han empleado indicadores, no solo de índole cuantitativa, sino también cualitativa. El capítulo 12, de Miguel Antonio Esteban Yago y Matilde Lafuente Lechuga, *Distribución de la renta y desigualdad en la Región de Murcia*, se centra en el estudio de la des-

igualdad económica y lleva a cabo una comparación de la distribución de la renta en la Región de Murcia y España, utilizando para ello la información procedente de los ficheros de microdatos anonimizados de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2005. Basados también en la ECV, están los resultados que aportan Olga García Luque y Antonio Losa Carmona en el capítulo 13, *Pobreza, condiciones de vida y privación*, en el que se analizan la pobreza y la privación múltiple, construyendo diversos indicadores para dar cuenta de estas realidades a nivel regional y nacional.

La **parte V**, y última, “Políticas de inclusión social” pretende ser una aproximación a las distintas medidas que se están llevando a cabo contra la exclusión social, tanto de iniciativa pública como privada. En el capítulo 14, *Programas públicos para la inclusión social desde las corporaciones locales: el programa de acompañamiento social de la CARM*, Consuelo García Olivares y José Luis Ortega Cañavate ofrecen los resultados del reciente programa de inclusión social puesto en marcha por la CARM en algunos municipios, abogando por su implantación en todos los centros de servicios sociales de la Región, una vez efectuada la evaluación del proyecto y valorando muy positivamente los resultados obtenidos en términos de inserción social. Antonio Galindo Lucas resume en el capítulo 15, *Eficacia de las políticas de inclusión social en la Región de Murcia*, los puntos fuertes, las debilidades y los retos de las políticas públicas de inclusión social, obtenidos a partir de una mesa redonda integrada por gestores y expertos en programas de inclusión, celebrada como cierre al mencionado curso de la Universidad Internacional del Mar, “Exclusión social y desigualdad”. Este libro concluye con el capítulo 16, *El papel de las ONGs en la inclusión social. El caso concreto de Murcia Acoge*, de Isabel Serrano Rodríguez y María Luisa del Pueblo Bernabé, donde se destaca la importante tarea que vienen realizando las ONGs a favor de la inclusión social, se profundiza en los programas concretos de la asociación Murcia Acoge y, por último, se aporta una primera aproximación a los perfiles de los usuarios de varias ONGs de la Región de Murcia que colaboran con el OES.

Finalmente, sólo resta desear que este libro contribuya a un mejor conocimiento de los múltiples rostros de la exclusión social y de los recientes avances en su estudio, colaborando así en el desarrollo de políticas sociales eficaces a favor de la inclusión social.

# I

## EL CONTEXTO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL



## CAPÍTULO 1

# POBREZA Y EXCLUSIÓN EN LAS SOCIEDADES DEL CONOCIMIENTO

*Manuel Hernández Pedreño*

*La pobreza no puede definirse en sí misma como un estado cuantitativo, sino sólo según la reacción social que se produce ante determinada situación.*

*Simmel, 1908*

## INTRODUCCIÓN

El interés por la exclusión social es un punto de encuentro multidisciplinar. El análisis económico y social de la desigualdad, la pobreza y el bienestar ha hecho coincidir a multitud de áreas de conocimiento en textos científicos, debates y foros internacionales.

La importancia de los aspectos relacionados con los procesos desencadenantes de la pobreza y la exclusión social, así como sus consecuencias personales y sociales, han sido puestos de manifiesto por las instituciones internacionales, declarando el año 1996 como “Año Internacional de la Erradicación de la Pobreza” y el 2010 como “Año Europeo Contra la Exclusión Social”.

Desde los años ochenta del siglo XX, el término exclusión social tiende a sustituir al de pobreza, incorporando, para muchos, los emergentes procesos que en la nueva modernidad impiden la integración social de un gran número de colectivos sociales, y no solamente por una cuestión de desigualdad económica. Se trata de los cambios acaecidos tras la superación de la sociedad industrial y el advenimiento de una sociedad postindustrial. Esta moderna sociedad ha sido denominada y caracterizada de múltiples formas. Desde sociedad del riesgo o nueva modernidad (Beck, 1998), haciendo alusión a la inestabilidad e inseguridad emergentes; sociedad de la información

o sociedad red (Castells, 1999), enfatizando la importancia de los avances tecnológicos; o sociedad dividida (Tezanos, 2001), destacando el aumento de las desigualdades y la tendencia a la dualización social.

La crisis económica de los años setenta y la implantación de políticas neoliberales en los países más avanzados han supuesto importantes limitaciones del potencial integrador del trabajo y de las medidas del Estado del Bienestar, aumentando las situaciones de precarización y vulnerabilidad social.

En estas sociedades de la nueva modernidad, la exclusión social es un concepto que describe mejor la metamorfosis sufrida por la cuestión social, como señala Castel (1997). La tradicional pobreza se transforma en una forma de exclusión, debido al contexto económico y social en pleno cambio que caracteriza a las sociedades tecnológicas avanzadas. En estas sociedades surgen nuevas amenazas a la integración social y, por tanto, nuevos espacios de exclusión social.

Aunque es usual dar un papel central a los cambios en el mercado de trabajo, y la consecuente segmentación y precarización laboral, como ámbito inicial de la exclusión, lo cierto es que son muchas las áreas donde las amenazas de exclusión afloran. Además del ámbito laboral, se deben incluir el económico, el educativo, el relacional, el residencial y los relacionados con la salud y el acceso a las nuevas tecnologías (brecha digital). Así, las sociedades del conocimiento deparan nuevos campos de cultivo para la exclusión, o lo que es lo mismo, impedimentos para el ejercicio de la plena ciudadanía, en términos de Marshall (1949).

La exclusión social es multidimensional y multifactorial, lo cual dificulta su conceptualización, su caracterización, describir los perfiles sociales afectados y, por supuesto, su medición. Más aún si aceptamos que la exclusión no es un estado, sino un proceso que afecta de forma diferente a cada individuo, dependiendo de su potencial individual y del contexto social. Aún en sociedades con desarrollo similar, no es lo mismo ser pobre en el hábitat urbano que en el rural, siendo hombre o mujer, siendo autóctono o extranjero, siendo de tez clara u oscura.

Parece ser que se ha superado la visión economicista y material del fenómeno de la pobreza y la desventaja social se aborda desde una perspectiva multifactorial y multidimensional de sus expresiones externas. La exclusión social es, en este sentido, un concepto dinámico y mucho más amplio que el de pobreza, lo cual dificulta la puesta en marcha de políticas preventivas o paliativas de sus consecuencias.



En definitiva, puede hablarse de la *espiral dinámica de la exclusión* en la cual se ven inmersos cada vez más grupos sociales -que antes vivían en la “normalidad”-, en diferentes grados de desventaja social y desde diversos ámbitos vitales (ingresos, trabajo, salud, educación, vivienda, etc.).

En este capítulo se revisa la abundante literatura científica que aborda el fenómeno de la exclusión social, con el objetivo de analizar su definición, su relación con otros conceptos, las notas distintivas que la caracterizan, el contexto actual donde se produce, los factores generadores, los grupos sociales más afectados y las dimensiones o esferas vitales donde se observan sus efectos. Finalmente, se concluye proponiendo un decálogo sobre la exclusión social.

## 1. POBREZA VERSUS EXCLUSIÓN SOCIAL

La pobreza y la exclusión social tienen elementos comunes a la vez que otros que las diferencian. De igual modo, la exclusión social se define cada vez más como un concepto amplio, que abarca a otros muchos términos, como marginación, underclass o precariedad.

### 1.1. El concepto de pobreza en sociología (sociología de la pobreza)

El interés por el estudio y análisis de la pobreza en la sociología no se ciñe a una somera identificación y descripción del colectivo menos favorecido de una sociedad. Va más allá, pretende “poner en relación el fenómeno objeto de estudio con la estructura y la dinámica social” (Casado, 1976: 9). Se trata, en definitiva, de conocer las “leyes que regulan” el fenómeno de la pobreza, las estructuras que la generan.

La pobreza, en tanto fenómeno social debido a los mecanismos y las estructuras que la producen, es un hecho social; por tanto, es un hecho sociológico que puede describirse y explicarse causalmente a partir de diferentes variables (Renes, 1993: 30).

El interés sociológico y explícito por la pobreza estuvo ya presente en las obras de los teóricos clásicos de la sociología. Uno de los más interesados fue Simmel, que en su obra “Soziologie” (1908), incorpora un capítulo denominado “El pobre”, considerado como punto de partida de la *sociología de la pobreza* (Fernández, 2000; Paugman, 2007). Simmel elige el caso del pobre para ilustrar su concepción de la sociología como ciencia de la interacción social y de las formas de socialización. La pobreza es una forma de interac-

ción y no el simple hecho material de ser pobre, es construida socialmente. En palabras del propio Simmel (1986: 517): “El pobre como categoría sociológica, no es el que sufre determinadas deficiencias y privaciones, sino el que recibe socorro o debiera recibirlo, según las normas sociales. Por consiguiente, la pobreza no puede definirse en sí misma como un estado cuantitativo, sino sólo según la reacción social que se produce ante determinada situación”.

A diferencia de las aproximaciones descriptivas y sustanciales de los pobres, la sociología de la pobreza da preferencia al análisis de las formas de construcción de esta categoría social y a caracterizar las relaciones de interdependencia entre ella y el resto de la sociedad. Esta perspectiva analítica nace ya a mitad del siglo XIX en el marco de la reflexión del pauperismo. Los análisis de Tocqueville y Marx marcan una primera etapa en la sociología de la pobreza, como precursores de ésta, siendo sin duda Simmel su fundador, como señala Paugman (2007: 31-62), a la vez que distingue las principales aportaciones realizadas por estos teóricos.

Siguiendo a Paugman, de Simmel se puede destacar la definición de sociología de la pobreza, que sigue siendo aún hoy la más acabada. Al igual que sus predecesores, Simmel no pretendió definir la pobreza en sí misma, sino en relación a lo que le confiere el estatus específico en la sociedad. En su opinión, la asistencia tiene una función de regulación en el sistema social. Aunque los pobres, por el hecho de recibir asistencia, sólo puedan tener un estatus devaluado que les descalifica, siguen siendo miembros de pleno derecho de la sociedad de la que constituyen el último estrato.

Respecto a Tocqueville, Paugman destaca dos aportaciones: la primera es que la pobreza tiene un sentido diferente dependiendo del nivel de desarrollo económico e industrial de un país o de una región. Constituye un primer paso hacia la reflexión sobre la dimensión subjetiva de la pobreza, la relatividad de las necesidades, sobre la integración de la pobreza en la vida colectiva. La otra idea fundamental descansa en la dialéctica de la asistencia: en las sociedades democráticas la ayuda a los pobres se impone como una necesidad imperiosa, que sólo puede conducir a la constitución de una categoría de asistido con un estatus social desvalorizado.

Según Paugman, el análisis de Marx sobre el pauperismo remite a dos dimensiones complementarias. La primera tiene que ver con la explotación de la clase obrera por parte de los propietarios de los medios de producción. La pobreza extrema de los primeros es una condición para los beneficios

conseguidos por los segundos, y por consiguiente, para la acumulación capitalista. Este esquema analítico se completa con una explicación de la pobreza por la ley de la sobrepoblación relativa. La existencia de un ejército industrial de reserva y, por tanto, de una categoría de pobres empleada de forma episódica en las fábricas no es un defecto del sistema, sino más bien una dimensión elemental de su funcionamiento. Esta masa de pobres no es fija. Este análisis introduce en el seno de la sociología de la pobreza la noción de ciclo industrial, que supone según sus fases una transformación de la relación de los pobres con la colectividad (mayor dependencia en las fases de contracción de la actividad, mayor empleabilidad en las fases de expansión).

Por tanto, mientras para Marx es fundamental el efecto del desarrollo económico y del mercado de trabajo en la categoría social de los pobres; para Tocqueville es importante el efecto a largo plazo de la dependencia de los pobres de la caridad y la institucionalización progresiva de un sistema de intervención social.

Simmel, a diferencia de Marx, no hace hincapié en los mecanismos económicos de la constitución de la categoría de asistidos, sino que interpreta la pobreza como una forma de regulación del sistema social en su conjunto. Asimismo, según Marx, todo grupo que no se pueda incorporar en el modo de producción capitalista, por no ser propietario de los medios de producción, ni proletarios propietarios de su fuerza de trabajo, sería marginal y quedaría fuera del antagonismo social derivado de la explotación laboral (Cabrera, 1998: 99).

En definitiva, para Marx la pobreza es una consecuencia de la estructura capitalista y del proceso de acumulación (Casado, 1976: 19); es esencialmente una categoría económica (Cabrera, 1998: 104), resultante del efecto del desarrollo económico y del mercado de trabajo (Paugman, 2007: 222) y que se enmarcaría en las teorías de la coerción como modo de estratificación social en clave de conflicto (Raya, 2006: 21).

Como ha señalado Cabrera (1998: 96), en el estudio sociológico de la pobreza confluyen dos tradiciones teóricas: la *sociología de la estratificación social* y la denominada por mucho tiempo *sociología de la desviación*, aunque tradicionalmente han coexistido como especialidades separadas. Por un lado, se abordan los temas relacionadas con las clases sociales y, por otro, los relativos a grupos y colectivos marginales. El estudio de la pobreza se sitúa, por tanto, en la intersección en que se cruzan los grupos de menor estatus en la

estructura social con las conductas de las denominadas clases peligrosas o marginales.

Desde la estratificación social estarían las posturas de Marx, para el que la pobreza es esencialmente una categoría económica, y la de Weber, que además de económica (situación en el mercado, tener) es una categoría cultural (ser). Desde la teoría de la desviación, estaría Durkheim para el que la pobreza es una categoría social y moral, ya que el pobre marginado es una forma particular de conducta anómica, que indica los límites (éticos) entre la conducta individual y el sistema de posiciones sociales (Cabrerá, 1998: 104). También Raya (2006: 22), enfatiza que para Weber el hecho diferencial de la posición de clase era la posición en el mercado de trabajo, es decir, la capacidad de rentabilizar los bienes o el trabajo en el mercado. En consecuencia, para el funcionalismo resultará difícil combinar el estudio de la desigualdad y de la marginación, ya que al no poder asignarle una posición social de clase, los pobres serían la manifestación de una conducta desviada.

La visión dual de Weber (tener y ser) influirá en los desarrollos posteriores que reciben su legado, generando dos enfoques distintos. Por un lado, desde la consideración económica se propicia el desarrollo de la sociología de la pobreza, estableciendo umbrales según nivel de ingresos; mientras que, cuando se contempla la pobreza como realidad social y cultural que impone restricciones y límites a la relación social, acaba dando lugar a los estudios de corte etiológico que se concretan en la llamada *antropología de la pobreza* (Harrington, 1963; Lewis, 1961, 1972). Así, la relación pobreza-estructura social dio lugar a la denominada *cultura de la pobreza*, que considera a los pobres como una subcultura, con características y modalidades propias.

Una de las primeras obras sobre la pobreza desde la *antropología* es la realizada por Lewis (1961) analizando la trayectoria de varias familias y su éxodo rural hacia la Ciudad de México, donde observa que a pesar de haber alcanzado cierta posición social, éstas mantienen costumbres de su anterior forma de vida. En esta obra Lewis (1961: 17) define la pobreza como un “factor dinámico que afecta a la participación en la esfera de la cultura nacional, creando una subcultura por sí misma. Uno puede hablar de la cultura de la pobreza, ya que tiene sus propias modalidades y consecuencias distintivas sociales y psicológicas para sus miembros. La cultura de la pobreza rebasa los límites de lo regional, de lo rural y urbano y aún de lo nacional”. Más adelante, en su obra “La cultura de la pobreza” (1972), atribuye a ésta una serie de deficiencias económicas, educativas, residenciales o de participa-

ción, entre otras (Lewis, 1972: 13). De este modo, Lewis entiende la cultura de la pobreza, no como un cuadro de penuria material, sino como una cultura (o subcultura) en el sentido antropológico tradicional (Casado, 1976: 32).

También en Estados Unidos se debe destacar la obra de Harrington, "La cultura de la pobreza en Estados Unidos" (1963), y sus aportaciones a la cultura de la pobreza, destacando sus teorías sobre el círculo vicioso de la pobreza, la invisibilidad de la pobreza, las dos naciones ("la otra Norteamérica") y, sobre todo, su tipología de pobreza, diferenciando entre clásicos pobres, alcohólicos pobres y los nuevos pobres, vinculados con la revolución industrial (Harrington, 1963: 108).

En España, es clave destacar dos importantes obras de Casado: "Introducción a la Sociología de la pobreza" (1971) y "La pobreza en la estructura social de España" (1976). En la primera, Casado realiza una tipología de los pobres, desde el punto de vista socioeconómico, en trabajadores pobres, pobres inútiles y pobres voluntarios. Además, define la pobreza como un estado carencial, un estado de necesidad y un fenómeno de marginación. El autor destaca la relación de la pobreza con la estructura social y, por ende, con una cultura de la pobreza: "las áreas subdesarrolladas estaban y están en situación y estado de penuria y carencias acusadas y masivas y, sin embargo, no han sido ni se han considerado pobres dentro de sus marcos de referencia. Las áreas de los países desarrollados, en cambio, están incorporadas (aunque sea a través de una relación de marginación) en un sistema de estratificación en el que ocupan las posiciones más bajas, que implican: una situación de penuria relativa respecto al nivel considerado como mínimo aceptable en dichos países, probablemente una conciencia de pobreza por parte de los habitantes de las áreas pobres, y un reconocimiento de pobreza por parte de la sociedad central" (Casado, 1971: 74).

Asimismo, Casado (1971, 1976 y 1990), afirma que el trabajo aparece como lo contrario a la pobreza; a la vez que realiza un estudio multidimensional de la pobreza (1971) analizando las áreas de educación, vivienda, ingresos, consumo y movilidad social, relacionando la pobreza con la estructura social (desigualdades) y con la marginación y la desviación.

No obstante, las teorías sobre la cultura de la pobreza han recibido duras críticas. En particular, se les acusa de explicar la pobreza describiendo a los pobres y señalando su desviación de la norma principal de la sociedad, en lugar de analizar los procesos que conducen a la designación y etiquetado de

las poblaciones desfavorecidas, explicando los mecanismos que intervienen en la construcción social de la pobreza (Fernández, 2000: 16).

Como se ha visto, ya los clásicos de la sociología destacaban la necesidad de relacionar la pobreza con la estructura social, su reconocimiento como categoría social, su relación con la posición social y, sobre todo, su aceptación como un hecho social por los estratos sociales superiores. Asimismo, se ha destacado su multidimensionalidad y los avances aportados por las teorías antropológicas de la cultura de la pobreza en Estados Unidos. Quizás por todo ello, cada vez más estas atribuciones se le asignan al “moderno” término de exclusión social, que además de las características de la pobreza descritas, permite explicar nuevas situaciones de desventaja social que van más allá de la pobreza en las sociedades postindustriales.

## **1.2. ¿La exclusión social sustituye a la pobreza?**

Pobreza y exclusión social son conceptos que se han empleado indistintamente, se han diferenciado, se han utilizado como complementarios, sin que exista claramente un consenso sobre su distinción o similitud.

Se atribuye el acuñamiento del concepto exclusión social al francés René Lenoir en su obra “Les Exclus: un Français sur dix” (1975), donde estimaba que uno de cada diez franceses podía considerarse excluido, identificando incluso los grupos sociales en cuestión (Tezanos 1999: 52; Raya, 2006: 20; Subirats, 2006: 30). El concepto se emplea inicialmente en la política social francesa, si bien, fue tomado de los movimientos sociales construidos en torno al concepto de cuarto mundo (Laparra y Otros, 2007: 26).

La influencia de la Unión Europea en la generalización del concepto de exclusión social ha sido remarcada por numerosos investigadores sociales, así como la primera aparición del término en 1989 en el II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (Renes, 1993; Subirats y Gomà, 2003; Moreno, 2000; Arriba, 2002; Raya, 2005; Tezanos, 1999; Abrahamson, 1997).

La Unión Europea impulsó el debate sobre la pobreza y las nuevas formas de desigualdad social. Desde finales de los años ochenta y principios de los noventa la Comisión Europea se planteó como objetivo establecer una dimensión social para la política de la Unión Europea, mediante el impulso del debate, la acción y la investigación de la pobreza (Subirats y Gomà, 2003: 21).

Estivill (2004: 29-38) revisa la evolución de la política social europea, señalando que el I Programa de Lucha Contra la Pobreza (1975-1980)

consideraba como pobres a los ciudadanos con unos recursos tan escasos, que quedaban excluidos de los niveles de convivencia considerados como aceptables en sus países de residencia; es decir, se mide la pobreza en términos estrictamente monetarios (de distribución de la renta o de gasto). Mientras que es en el II Programa de Lucha contra la Pobreza (1984-1988) donde se alude explícitamente a la exclusión social, y aunque enfatiza también la falta de recursos, amplía su contenido a los de tipo social y cultural, es decir, a todos los mecanismos mediante los cuales las familias o grupos de personas puedan sentirse excluidos.

No obstante, no será hasta 1991 cuando se fije el término exclusión social en el “Programa de la Comunidad Europea para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos” (Pobreza 3) y las indicaciones del Observatorio de Políticas Nacionales de Lucha Contra la Exclusión Social (Subirats y Gomà, 2003: 22).

Progresivamente, el término exclusión social se va consolidando en documentos como el Libro Verde y el Libro Blanco (Comisión Europea, 1993 y 1994, respectivamente). En el Libro Verde se enfatiza el carácter estructural de los procesos de exclusión social. El Libro Blanco caracteriza a la exclusión social por su dinamicidad y multidimensionalidad; destaca su conexión, no sólo con las situaciones de desempleo y rentas insuficientes, sino con los problemas de vivienda, los niveles y oportunidades educativas, la salud, la discriminación, la ciudadanía y la integración (Moreno, 2000: 52). De esta forma, la Comisión Europea toma conciencia de la necesidad de superar la visión economicista de la pobreza (Laparra y Otros, 2007: 10). Si bien, durante un tiempo conviven los dos conceptos y, como ha señalado Abrahamson (1997: 131) “la Unión Europea utiliza ambos términos indistintamente, aunque con tendencia a la sustitución”. Quizás por ello, Jacques Delors<sup>1</sup> (1993), presidente en su día de la Comisión, en aras de diferenciar la pobreza de la exclusión social, afirmaba: “[...] en el futuro continuaremos distinguiendo entre pobreza y exclusión social, y además [...] aunque exclusión incluye pobreza, pobreza no incluye exclusión”.

Esta sustitución progresiva, desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, ha producido abundantes aportaciones sobre la distinción o similitud de ambos conceptos.

---

<sup>1</sup> Delors, J. (1993). *Donner une nouvelle dimension à la lutte contre l'exclusion*. Copenhague, 3-4 junio. Citado por Abrahamson, 1997: 123.

Una de las más referidas diferenciaciones entre pobreza y exclusión social es la realizada por Tezanos (1999), que se aporta en el cuadro 1. Sin embargo, esta propuesta no está exenta de disenso en algunos de sus rasgos distintivos, siendo muchos los autores que también han diferenciado ambos conceptos.

**Cuadro 1. Pobreza versus exclusión social**

Rasgo diferenciador	Pobreza	Exclusión social
Situación	Es un estado	Es un proceso
Carácter básico	Personal	Estructural
Sujetos afectados	Individuos	Grupos sociales
Dimensiones	Básicamente unidimensional (carencia económica)	Multidimensional (aspectos laborales, económicos, sociales, culturales)
Ámbito histórico	Sociedades industriales (o en su caso tradicionales)	Sociedades postindustriales y/o tecnológicas avanzadas
Enfoque analítico aplicable	Sociología de la desviación	Sociología del conflicto
Variables fundamentales	Culturales y económicas	Laborales
Tendencias sociales asociadas	Pauperización	Dualización social
Riesgos añadidos	Marginación social	Crisis de los nexos sociales
Dimensiones personales	Fracaso, pasividad	Desafiliación, resentimiento
Evolución	Residual. Estática	En expansión. Dinámica
Distancias sociales	Arriba-abajo	Dentro-fuera
Variables ideológico-políticas que influyen	Liberalismo no asistencial	Neoliberalismo desregulador

Fuente: Tezanos, J. F. (1999). *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid: Sistema. p. 32.

Son varios los criterios que se han empleado para diferenciar pobreza y exclusión: el contexto socio-histórico, el carácter estático o dinámico, la extensión de sus efectos o la multidimensionalidad o no.

Una diferencia muy generalizada es “reservar la palabra pobreza para referirnos preferentemente a las situaciones de carencia económica y material, mientras que al optar por el uso de la expresión exclusión social estamos designando más bien un proceso de carácter estructural, que en el seno de las sociedades de abundancia termina por limitar sensiblemente el acceso a un considerable número de personas a una serie de bienes y oportunidades vitales fundamentales, hasta el punto de poner seriamente en entredicho su condición misma de ciudadanos” (Cabrera, 2002: 83).

Es decir, mientras la pobreza se restringe a una sola dimensión (carencia económica), la exclusión integra una pluralidad de dimensiones al contemplar aspectos laborales, económicos, sociales, culturales, políticos y de salud (Tezanos, 1999). La exclusión social, además de incorporar las situaciones



clásicas de pobreza, incorpora otros aspectos como las condiciones laborales, el reconocimiento de la ciudadanía, los déficits formativos, las situaciones sociosanitarias más desatendidas o la inexistencia de redes de protección social y familiar (Subirats y Gomà, 2003: 30; Subirats, 2006: 33; López-Aranguren, 2005: 187).

Quizás una de las diferencias más aceptadas sea el distinto contexto socio-histórico de ambos conceptos. Mientras la pobreza se asocia a sociedades fordistas, industriales, la exclusión social nace con las sociedades postindustriales (Tezanos, 1999, 2001). De esta forma, la pobreza en las sociedades poco desarrolladas se ha ligado a la escasez, a la carencia; vinculada, por tanto, con la falta de desarrollo. Sin embargo, la pobreza actual está precisamente relacionada con el crecimiento económico y el tipo de desarrollo.

La sustitución de la pobreza refleja los cambios en la estructura social hacia el postfordismo; la exclusión social es el equivalente postmoderno a la pobreza de la primera modernidad, aunque puede conceptualizarse como algo diferente. La exclusión social es un concepto más adecuado que pobreza para describir los procesos de marginación en las sociedades modernas desarrolladas (Abrahamson, 1997: 138).

Otra diferencia aludida entre ambos conceptos se refiere al distinto carácter dinámico-estático. La pobreza se centra más en las carencias materiales y en las personas y colectivos marginados. La exclusión social incluye los procesos que generan esa situación en personas y colectivos, y los factores y dinámicas que los acompañan en un contexto específico (Red Vega, 2000: 598). Asimismo, para Tezanos (1999: 17) el concepto de pobreza “no explica procesos sociales precisos, ni proporciona en principio un conocimiento profundo de la estructura social. Los pobres son vistos como una realidad estática, como algo que está ahí, en la sociedad, y cuya presencia incluso se justifica en ocasiones afirmando que siempre ha habido pobres y que siempre los habrá”.

En el lado opuesto, se señala que la noción de pobreza ha ido evolucionando y los debates de los años noventa muestran bien que se acepta cada vez más una nueva concepción de la pobreza. Varias voces han defendido la multidimensionalidad de la pobreza, aludiendo a las definiciones del Consejo de las Comunidades Europeas, que en 1984 define la pobreza como “la situación de personas, familias y grupos cuyos recursos económicos sociales y culturales son tan limitados que les excluyen del modo de vida que se considera aceptable en la sociedad en la que viven”. De esta forma, se trasciende

el ámbito meramente económico y la pobreza se entiende como un fenómeno multidimensional (Arriba, 2002: 10; Fundación Luís Vives, 2007: 9; Raya, 2006: 28; Rubio, 2002: 23).

No obstante, como ha señalado López-Aranguren (2005: 171), una de las primeras concepciones de la pobreza como fenómeno multidimensional fue la aportada por Townsend<sup>2</sup> (Reino Unido) en su libro de 1979, donde afirmaba: “Se puede decir que están en la pobreza los individuos, familias y grupos de población cuando carecen de los recursos para conseguir la ración de alimentos, para participar en actividades, y para tener las condiciones de vida y comodidades que son habituales, o por lo menos, generalmente incitadas o valoradas, en las sociedades a las que pertenecen”.

La multidimensionalidad de la pobreza ha sido reiterada también por Renes (1993: 31 y 1999: 9). Asimismo, Estivill (2004: 80) señala que “la pobreza no sólo se define en términos de ingresos, sino también en términos de consumo y de recursos no materiales (nivel de escolarización, vivienda, salud, ocio y participación social)”. Para Estivill (2003: 22 y ss.) la pobreza y la exclusión no son análogos, ni sinónimos, han nacido y se han desarrollado en contextos diferentes, se les ha dado una acepción distinta e incluso a veces opuesta, pero también se han enriquecido mutuamente. Su complementariedad es innegable cuando se acepta que ambas adquieren, en este nuevo siglo, un contenido estructural, pluridimensional y dinámico. A pesar de reconocer su complementariedad y acercamiento, deja claras las diferencias entre ambos conceptos: “Exclusión y pobreza no son equivalentes. Se puede ser pobre y no excluido y, a la inversa, no todos los excluidos son pobres [...], aunque existe un círculo amplio en el que coinciden pobres y excluidos” (Estivill, 2003: 20).

Como ha destacado Abrahamson (1997: 118), las ciencias sociales han ido adoptando progresivamente el concepto de exclusión social, pero sin abandonar el de pobreza, privación o marginación. Así es, son varios los científicos sociales que siguen hablando de pobreza, siguiendo la línea conceptual europea de los años ochenta, que en lugar de exclusión social alude a la nueva pobreza.

Por un lado, estaría Paugman que en su reciente obra “Las formas elementales de la pobreza” (2007), define tres tipos de pobreza en función de las diferentes representaciones sociales y vivencias de ésta. Inspirado en

---

<sup>2</sup> Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin. p. 31.

Simmel, establece una tipología de formas básicas de pobreza en Europa: *pobreza integrada*, *pobreza marginal* y *pobreza descualificante*. Cada una de ellas se remite a una configuración social distinta, siendo tres los factores que contribuyen a su mantenimiento: el desarrollo económico y del mercado de trabajo, la forma e intensidad de los vínculos sociales y la naturaleza del sistema de protección social.

La *pobreza integrada* implica una configuración donde los pobres son muy numerosos, por lo que no se les estigmatiza. Su situación es habitual y remite a un problema generalizado de una región o localidad que siempre ha sido pobre. Es más probable en sociedades tradicionales que en sociedades modernas, es decir, en sociedades preindustriales o con retraso económico. Geográficamente se ubicaría en ciertas regiones de los países del sur de Europa, especialmente en las que predomina el sector agrícola.

La *pobreza marginal* se refiere a una configuración social poco numerosa de la población. Estos pobres suelen ser vistos como inadaptados al mundo moderno y, por tanto, estigmatizados. A pesar de ser un grupo residual, éste suele ser objeto de atención de las instituciones de acción social. Es más probable esta relación social con la pobreza en las sociedades industriales avanzadas y en expansión, sobre todo en las que consiguen limitar la importancia del desempleo y garantizar un alto nivel de protección social. Si bien esta forma de pobreza pertenece en gran medida al pasado, no ha desaparecido en todos los países europeos, aunque en muchos casos sea negada.

Por último, la *pobreza descualificadora* conlleva una configuración social en la que los que se denominan pobres son cada vez más numerosos y se les expulsa en su mayoría de la órbita productiva. No se refiere a un estado de miseria estable, sino a un proceso que puede afectar a capas de la población hasta entonces perfectamente integradas en el mercado de trabajo. Este proceso atañe a personas que se enfrentan a situaciones de precariedad, tanto en lo referente a ingresos, condiciones de vivienda y salud, como a la participación en la vida social. Este fenómeno afecta al conjunto de la sociedad y tiene mayor probabilidad de desarrollarse en las sociedades postindustriales, especialmente en las que se enfrentan a un fuerte aumento del paro y de situaciones de precariedad en el mercado de trabajo.

La denominada por Paugman *pobreza descualificadora* se asemeja en su caracterización al cada vez más generalizado concepto de exclusión social, tanto por el contexto de ubicación, como por la potencial generalización a la sociedad en su conjunto y por su multidimensionalidad.

Por otro lado, estaría Renes (1993: 160), que a su vez relaciona el término pobreza con el de exclusión, ya que para él “la pobreza como fenómeno social sujeto a los diversos procesos de reestructuración (económicos, empleo, formación, espacios y territorios, demográficos, pautas sociales, familiares y culturales, de protección,...) va haciendo que las situaciones de pobreza se reconformen como situaciones de exclusión social”. Según este autor, las investigaciones sobre necesidades sociales demuestran que las familias con ingresos mínimos -pobreza severa- experimentan una serie de carencias básicas o de mínimo sociovital en diferentes áreas (vivienda, educación,...), es decir, un claro proceso de exclusión social.

En esta línea se posiciona también Mateo Pérez (2001: 173), cuando afirma que la similitud entre pobreza y exclusión social es precisamente el proceso de empobrecimiento, aludiendo a un mero cambio estético, más que conceptual, en un intento de suavizar el término pobreza, ya que la exclusión social es un término menos controvertido. Como señala Abrahamson (1997: 138) la expresión exclusión social es más correcta políticamente que la de pobreza.

De este modo, desde los años noventa, la noción de exclusión se ha mantenido confusa, puesto que varía en función de los países donde se aplica, los tipos de prestaciones a los que se alude y las disciplinas académicas desde las que se emplee (Subirats y Gomà, 2003: 22). En la cotidianidad del discurso político y científico exclusión social y pobreza se refieren al mismo proceso y situación (Abrahamson, 1997: 139). De hecho, la exclusión social ha convivido en los debates políticos y académicos con otros términos referidos a fenómenos sociales similares o colindantes como marginación, pobreza, privación o infraclase (Arriba, 2002: 10). Así, “la exclusión social viene a ser como vino viejo en odres nuevos” (Abrahamson, 1997: 139).

Sin embargo, como señalan Santos Ortega, Montalbá Ocaña y Moldes Farelo (2004: 269) “la exclusión social es un concepto usual y eficaz, pero con imprecisiones”, aludiendo a que, pese a definir y ubicar a nuevos grupos sociales, resulta difícil la medición de su alcance. En este sentido, se debe señalar la tendencia creciente a emplear sistemas de indicadores sociales para la medición de la exclusión social. Al respecto, existen varias propuestas recientes para su medición, ya sea en sentido amplio (Raya, 2006; Laparra y Otros, 2007) o para colectivos específicos, como la infancia (Hernández Pedreño, 2007).

Resumiendo algunas ideas distintivas aportadas por diversos autores, la exclusión social se entiende como una situación de acumulación y combinación de factores, de distintas desventajas vinculadas a diferentes aspectos de la vida personal, cultural, social y política de los individuos (Subirats, 2006: 33); como una serie de déficits que impiden a las personas constituirse como ciudadanos/as (Subirats y Gomà, 2003: 30); así mismo, la exclusión social puede ser entendida como una acumulación de procesos concluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e inferiorizando a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes (Estivill, 2003: 19).

Como se ha visto, para muchos teóricos sociales la distinción entre pobreza y exclusión social no es sólo una cuestión terminológica, a pesar de reconocerse en muchos casos el uso de exclusión social debido a la insuficiencia del término pobreza para explicar los procesos y situaciones de desventaja social en las sociedades actuales. Así, parece que el concepto de pobreza resulta insuficiente ante los nuevos mecanismos generadores de desigualdad, siendo necesario ubicar la pobreza en un escenario más complejo. En este nuevo marco social el término exclusión social puede ser más preciso, ya que la exclusión social incluye colectivos que antes quedaban fuera de la pobreza.

No obstante, a pesar de la frecuente imprecisión conceptual es necesario definir lo que se entiende por exclusión social para poder diseñar metodologías de estudio y de intervención (Raya, 2006: 28). En definitiva, es obligado identificar el término para poder usarlo de forma claramente distintiva de otros conceptos relacionados.

### **1.3. Exclusión social y otros conceptos relacionados**

Como ha sido destacado (Brugué, Gomà y Subirats, 2002: 10; Raya, 2005: 249) la exclusión social es un concepto y un fenómeno aún en construcción y reconstrucción por las ciencias sociales, prueba de ello es la dispersión de acepciones y discursos que denotan diferentes realidades para un mismo proceso.

La exclusión social es un concepto nuevo para la economía, aunque no tanto para la sociología (García Serrano, Malo y Rodríguez Cabrera, 2002: 79). Desde la sociología se han acuñado vocablos como marginación, desviación, inadaptación o segregación para referirse a las conductas o estilos de

vida de aquellos, que activa o pasivamente, se sitúan, o son situados, en el imaginario colectivo, al margen de las pautas predominantes de la sociedad (Rubio, 2002: 23).

El concepto de pobreza está en estrecha relación con el de *desigualdad* y el de exclusión social. El estudio de la pobreza parte de la desigualdad existente en la sociedad de referencia medida a través de la distribución de la renta. La relación pobreza y desigualdad subraya que la pobreza es un fenómeno social, enraizado en la estructura y dinámica social. La acción frente a la pobreza implica acciones dirigidas a los mecanismos sociales que producen desigualdad y generan exclusión (Renes, 1993: 25).

Otro concepto cercano sería el de subclase, *underclass* o nueva pobreza. En Estados Unidos, desde los años ochenta, se explica la pobreza urbana como un problema de infraclase, descubriendo una concentración de problemas económicos y conductuales entre las minorías raciales. Como señalan Gomà y Subirats (2003: 20), en este país se habla de infraclase urbana, pues principalmente se trata de bolsas de pobreza en las grandes ciudades, mientras en Europa se habla de nueva pobreza y se vincula con el desempleo y la ineficacia de las políticas del Estado de Bienestar keynesiano.

Así, en Europa, las figuras más representativas de la nueva pobreza son los obreros cualificados expulsados de su trabajo por las reconversiones industriales y los cambios tecnológicos, sin embargo, el término no encajó del todo y sufrió duras críticas (Estivill, 2003: 12 ); teniendo mayor aceptación el término exclusión social.

Para Abrahamson (1997: 124), el debate sobre la infraclase en Estados Unidos presenta paralelismos con el de exclusión social en Europa. La infraclase se percibe como un fenómeno urbano, posterior a los años 60, relacionado con un aislamiento de la sociedad mayoritaria, causado por los cambios sociales y estructurales. Los pobres de la infraclase, es decir, socialmente excluidos, son diferentes a sus predecesores por la ausencia de lazos sociales y la diferencia o carencia de normas. Están confinados a áreas abandonadas, inaccesibles para la acción de las instituciones de integración social.

De este modo, se ha caracterizado la *underclass* como una segregación urbanística en guetos, de grupos sociales marginales, sobre todo raciales, y donde existe una elevada concentración de personas y de hogares desestructurados, así como de conductas delictivas (Laparra y Otros, 2007: 7). Por tanto, ofrece una visión muy parcial de la exclusión social, puesto que el

contexto residencial y las conductas delictivas no son las únicas variables asociadas a la exclusión. Además, el término anglosajón *infraclass* hace más hincapié en variables étnicas y raciales (Tezanos, 1999: 30).

La relación del término *infraclass* con el de *marginación* parece clara; así, para Bauman (2000: 103): “la expresión *clase marginada* o *subclase* (*underclass*) corresponde a una sociedad que ha dejado de ser integral, que renunció a incluir a todos sus integrantes”. De esta forma, la *clase marginada* es una categoría que está por debajo de las clases, fuera de toda jerarquía, sin posibilidad si quiera de ser readmitida en la sociedad organizada.

La *marginación* indica discriminación en la integración, supone la exclusión de determinados individuos o grupos respecto a los ámbitos de poder e interacción social, que se consideran normalizados y más apreciados en el contexto social donde viven. Entendida como lo contrario a la normalización implica una cierta desviación respecto a las normas (Laparra, Gaviria y Aguilar, 1997: 17).

Otro término a relacionar con la exclusión es la *precariedad*, que alude al subempleo y a la subprotección social; se expresaría por los bajos salarios, por la eventualidad, por el acceso a las pensiones más bajas o por el acceso a viviendas inadecuadas; en definitiva, por una relativa inadecuación respecto a los estándares medios, pudiendo asociarse a la pobreza relativa que define la Unión Europea (Laparra, Gaviria y Aguilar, 1997: 17).

Para Subirats y Gomà (2003: 28) *precariedad* y *marginación* se encuentran dentro de la exclusión, como dimensiones específicas de tipo material (*precariedad* laboral, formativa, de vivienda,...) y relacional (*marginación*, entendida como rechazo social secundado por una debilidad en la redes sociales de apoyo).

Por otro lado, el concepto de exclusión social se encuentra ligado a la ruptura del vínculo social derivado de una falta de participación social. Por tanto, la exclusión remite al concepto de *ciudadanía* en la medida en que este estatus de ciudadano/a permite el acceso a los derechos civiles, políticos y sociales y otorga un derecho a la participación e igualdad. De esta forma, la situación de exclusión viene determinada por una desigualdad de la persona con respecto a la sociedad en la que vive, que se deriva de la carencia en el acceso a determinados derechos sociales. La exclusión social se puede definir como la incapacidad de ejercer los derechos de ciudadanía, incapacidad para el ejercicio de la ciudadanía y la participación, a lo que hay que añadir las carencias materiales. En este sentido, la exclusión se vincula con la ruptura

del contrato social establecido en las sociedades europeas tras la Segunda Guerra Mundial, es decir, con la quiebra de los derechos de ciudadanía (civiles, políticos y sociales) propuestos por T. H. Marshall (1949/1997). Así, “la exclusión social no es tanto una voluntad de la persona como una precariedad de las condiciones para la participación” (Raya, 2002: 108), viniendo definida por lo que el sujeto ha perdido, “de lo que está excluido” (Raya, 2006: 30).

La condición de ciudadano o ciudadana conlleva el reconocimiento de derechos y deberes, la pertenencia a una comunidad y la participación en la vida social, económica y política. En términos de Marshall (1949) la ciudadanía inclusiva conlleva el reconocimiento de derechos a todas las personas y en igualdad de condiciones. Así, la ciudadanía completa se presenta como un antídoto contra la exclusión social. En esta línea, la exclusión social sería la consecuencia de un no acceso a la ciudadanía o déficits de alguno de sus componentes (Raya, 2006: 30; Rubio, 2002: 48; Laparra, Gaviria y Aguilar, 1997: 18; Moreno, 2000: 53; Subirats y Gomà, 2003: 18), o también, se puede explicar en términos de existencia de una doble ciudadanía consecuencia de la fragmentación social (Tezanos, 2002: 48).

Para terminar esta revisión de conceptos, es necesario mencionar la comparación realizada por Tezanos (1999: 14-21) del término exclusión social con otros cercanos, como marginación, segregación, pobreza o alienación, concluyendo que el concepto de exclusión social cumple una función integradora y de síntesis conceptual de éstos. En este sentido, la introducción del concepto de exclusión en el análisis social puede suponer un importante avance en la síntesis de diferentes teorías sociológicas y de perspectivas de análisis distintas, aunando la dimensión económica (pobreza), cultural (marginación, desviación), política (ciudadanía), social (aislamiento, segregación), así como la dinámica del empleo (precarización) (Laparra y Aguilar, 1999: 190).

En definitiva, en el marco social actual, la exclusión social engloba a la pobreza y a otra serie de términos, yendo por tanto, mucho más allá; existiendo un amplio consenso sobre el potencial descriptivo y la riqueza teórico-analítica de la noción de exclusión social.

Sirva como cierre de este epígrafe la definición aportada conjuntamente por una serie de investigadores sociales españoles y realizada como una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social: “es un proceso de alejamiento progresivo de una situación de integración social en la 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, socio-sanitario, económico, relacional y habitacional), por un lado, y de limitación de oportunidades de acceso a los mecanismos de protección, por otro” (Laparra y Otros, 2007: 29).

## **2. EL CONTEXTO ACTUAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

La superación de la sociedad industrial y el advenimiento de la sociedad postindustrial -del conocimiento- han dado lugar a la aparición de nuevas bases generadoras de desigualdad. Como han señalado diversos autores (Subirats y Gomà, 2003; Subirats, 2005; Laparra y Otros, 2007; Brugué, Gomà y Subirats, 2002; Santos Ortega, Montalbá Ocaña y Moldes Farelo, 2004) las principales causas se encuentran en los importantes cambios acaecidos en la esfera macrosocial, en el mercado de trabajo y en los niveles de cobertura del Estado del Bienestar, conformando un nuevo contexto social muy lejano del fordismo inclusivo y con un gran potencial de riesgo social y de exclusión.

El cambio en las coordenadas socioeconómicas y culturales que conformaban la sociedad industrial comienza con la crisis de los años setenta, provocando desajustes en el mercado de trabajo y en el Estado del Bienestar, que se acentúan conforme se afianza el neoliberalismo, acelerándose las transformaciones sociales y económicas. La primera modernidad da paso a una segunda modernidad en la que se ven inmersas las sociedades tecnológicamente avanzadas, con nuevas lógicas de inclusión-exclusión y, por tanto, con una realidad social nueva en muchos aspectos.

### **2.1. Nueva realidad sociodemográfica (inmigración, envejecimiento demográfico y nuevas formas de familia)**

Los cambios recientes en las sociedades tecnológicamente más avanzadas han supuesto la transición hacia una estructura social mucho más compleja y fragmentada desde diversos planos. Esta ruptura social es triple, pues viene de tres procesos paralelos (Subirats y Gomà, 2003: 19; Subirats, 2005: 14): por un lado, se vincula con la diversificación étnica, derivada de la inmigración; por otro, con el envejecimiento demográfico, debido a la alteración de la pirámide de edades, y, por último, con la pluralidad de formas de convivencia, resultado de la erosión del modelo clásico de familia.

a) La llegada de población inmigrante a los países del norte desde los países más pobres y su desigual/difícil integración les coloca en situaciones claras de precariedad (legal, laboral, familiar, educativa, sanitaria, relacional,...) y con importantes déficits de ciudadanía. La diversidad étnico-cultural puede generar gran vulnerabilidad debido a las limitaciones en la ciudadanía política con base residencial.

Como recientemente ha señalado Tezanos (2007 y 2008), ser inmigrante conlleva una serie de riesgos adicionales de exclusión social. Esta mayor vulnerabilidad de la población inmigrante puede marcar profundamente la dinámica interna del espacio social de la exclusión en España (Laparra y Otros, 2007: 35). En particular, es preciso combatir los estereotipos que difunden los medios de comunicación desvalorizando “la condición inmigrante” (Hernández Pedreño y Tovar Arce, 2005: 345).

b) El progresivo envejecimiento demográfico, debido al descenso de la fecundidad y al aumento de la esperanza de vida, conlleva un aumento de la tasa de dependencia, pues al aumentar la población mayor se modifica la relación ingreso público (cotizaciones a las seguridad social e impuestos) y gasto público (pensiones, asistencia social y sanitaria).

c) La familia constituye un importante factor que contribuye a amortiguar los riesgos del mercado de trabajo y de la desprotección social (Laparra y Otros, 2007: 33). Sin embargo, las transformaciones en el modelo familiar en la sociedad postindustrial (reducción del tamaño de los hogares, nuevas y diversas formas de convivencia, inestabilidad relacional) han mermado la capacidad integradora de la familia.

El debilitamiento del modelo patriarcal fordista, unido a una insuficiente política social de apoyo familiar en cuidados para menores y mayores, coloca en situaciones de vulnerabilidad a gran número de mujeres. Por tanto, se suele hablar de feminización de la pobreza (Renes, 1993; Mateo Pérez, 2001), especialmente cuando se trata de mujeres mayores (Hernández Pedreño, 2000 y 2002).

Estas transformaciones han originado nuevas formas familiares cuyas necesidades no encuentran respuesta en las políticas sociales existentes. De este modo, aumentan las tensiones sobre las estructuras de bienestar, tanto en los sistemas de protección social, como en los servicios de atención sanitaria y cuidados sociales (Arriba, 2002: 4). O lo que es lo mismo, se ha visto minada la “malla de seguridad” de los ciudadanos (Moreno, 2000: 118) por la falta de adecuación de la política social a las nuevas necesidades.

Los cambios mencionados pueden interpretarse como una triple fragmentación en las sociedades postindustriales, que introduce nuevos riesgos y/o situaciones de exclusión por razones de origen social/étnico, desprotección social y estructura familiar (Subirats y Gomà, 2003: 19).

## **2.2. Nueva realidad laboral (cambios en el empleo y en las relaciones laborales)**

La centralidad del trabajo como fuente de integración ha sido ampliamente estudiada en las ciencias sociales (Alonso, 2002; Barrera y Otros, 2002; Bauman, 2000; Bourdie, 1999; Castel, 1997; Gaviria, Laparra y Aguilar, 1995; Hernández Pedreño y Otros, 2005; Senett, 2000; Tezanos, 1999 y 2005); siendo mencionado, junto a las redes sociales y familiares, como los dos ejes fundamentales de exclusión-inclusión en las sociedades desarrolladas (Alvarez Uría, 1992: 187; Castel, 1997: 420).

Como ya dijese Casado (1971: 35) “el trabajo aparece como lo contrario a la pobreza. Lo cierto es que los que trabajan no conocen la pobreza”. Esta misma idea persiste actualmente, considerándose el trabajo la principal vía de erradicación de la exclusión social (Barriga, 2005: 122 y ss.). Por lógica opuesta, el desempleo puede suponer una forma de “cierre social” en el acceso a los sistemas de protección cubiertos a través de las prestaciones a la Seguridad Social (Raya, 2004: 4).

El nuevo modelo de mercado laboral postindustrial ofrece itinerarios y trayectorias muy diferentes a las fordistas. El fin de las carreras laborales estables y el devenir de la precariedad en el empleo han sido señalados en numerosos trabajos (Castel, 1997; Santos Ortega, Montalbá Ocaña y Moldes Farelo, 2004), especialmente desde la crisis del modelo fordista de inserción y de sus tres pilares básicos: trabajo, familia y vivienda (García Serrano, Malo y Rodríguez Cabrero, 2002: 84).

La globalización y el libre movimiento de capitales han reducido el margen de maniobra de los Estados para incorporar políticas correctoras del mercado de trabajo (Ararteko, 2006: 58). Como ha destacado Sennett (2000) el liberalismo deja un escaso lugar al trabajo como elemento central de la cohesión social; como argumenta en su obra “La corrosión del carácter”, el ciudadano postindustrial se ve obligado a establecer nuevas relaciones laborales sesgadas por la vulnerabilidad y la flexibilidad.

La implantación del neoliberalismo afecta sobremanera al mercado de trabajo, donde los impactos son múltiples. Las empresas desde los años

ochenta reclaman reducciones fiscales y flexibilidad en la contratación. Justificadas por la competitividad, se implantan medidas de flexibilidad laboral y de desregulación de la protección social (Castel, 1997). Así, con la aplicación de criterios económicos de rendimiento, devienen estructuras sociales vulnerables, donde una parte de la población se ubica en situación de riesgo de exclusión (Raya, 2006: 24).

Con la aparición de nuevas formas de precariedad de tipo laboral, debida principalmente a los cambios tecnológicos y a la eficiencia productiva, ciudadanos que en fases tempranas de su biografía laboral se ubicaban en posiciones de vulnerabilidad han caído, posteriormente, en estados de exclusión. Junto a ellos permanecen en situación de necesidad los tradicionales usuarios pobres de los programas de asistencia social, incapaces de salir por sí solos de su situación de postración (Moreno, 2002: 33).

La estructura social postindustrial contiene una fuerte dualización social (Raya, 2006: 24). Así, se habla de la segmentación laboral, que ha dividido a los trabajadores en dos tipos, los que permanecen en el “centro” (con óptimas condiciones laborales de salario y empleo estable) y los que se ubican en la “periferia” (que tienen peores situaciones salariales y mayor temporalidad e inestabilidad en el puesto de trabajo). De esta forma, la segmentación laboral se transforma en dualización social: por un lado, estarían los que poseen trabajo estable, integrados, destinatarios de prestaciones privadas y públicas y, por otro, los ciudadanos sin trabajo o con trabajo precario que, a pesar de tener reconocido el derecho a la asistencia social pública, de hecho quedan al margen de la ciudadanía, al tener dificultades para participar de forma normalizada en el mercado de trabajo (Ararteko, 2006: 59).

En el caso de España, la precariedad se manifiesta en forma de temporalidad y trabajo sumergido, afectando principalmente a trabajadores sin cualificación, mujeres, jóvenes e inmigrantes (Laparra y Otros, 2007: 31).

Como se verá a continuación, la crisis del modelo fordista de empleo y su carácter integrador van a estar muy vinculados con la crisis del Estado del Bienestar en los años setenta, con su deslegitimación y su reconfiguración.

### **2.3. Crisis del Estado del Bienestar y déficits de inclusividad social**

Al igual que el empleo, los límites de la acción del Estado del Bienestar en las sociedades postfordistas han sido destacados por diversos autores (Subirats, 2005; Tezanos, 1999 y 2005; Moreno, 2002; Laparra y Otros, 2007; Raya, 2005 y 2006).

Como ha resumido Moreno (2002: 17): “El Estado del Bienestar es un conjunto de instituciones públicas proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promover la igualdad de oportunidades de los ciudadanos”.

El Estado del Bienestar está vinculado al principio de ciudadanía, que justifica la necesidad de intervención pública, como respuesta ante la falta de capacidad del mercado, para asegurar a todas las personas una vida digna y cubrir sus necesidades básicas. En sus orígenes, el Estado del Bienestar ha estado muy relacionado con el pleno empleo y con el crecimiento económico. Sin embargo, tras la crisis de los años setenta, la estabilidad laboral y las numerosas cotizaciones a ella vinculadas, se tornan por altas tasas de paro, jubilaciones anticipadas y envejecimiento demográfico, con el inevitable aumento de los gastos (pensiones y prestaciones) y reducción de los ingresos (cotizaciones) (Ararteko, 2006: 60).

La exclusión social aparece como un fenómeno exclusivo de las sociedades postindustriales en las que tras la crisis y posterior reestructuración del Estado del Bienestar se ha producido un cambio en el contrato social, de tal forma que el asistencialismo de la nueva etapa sociopolítica no garantiza la integración de las clases sociales más desfavorecidas, generando un nuevo estatus de no ciudadanía o exclusión social (Raya, 2006: 30).

En el nuevo contexto, el fracaso del Estado del Bienestar en la integración social es evidente al resentirse sus tres factores de integración: empleo asalariado, sistema de protección social y la familia, surgiendo nuevos espacios de exclusión, precariedad y marginación (Laparra, 2002: 54). La contención del gasto público se aprecia en la pérdida de la intensidad protectora, evidente en la reducción del número de perceptores de prestaciones sociales (Raya, 2004: 5).

Ante la limitación de las políticas públicas frente a la pobreza, centradas casi exclusivamente en suministrar transferencias monetarias a los hogares, las ONGs o asociaciones no lucrativas están ocupando un lugar hegemónico en la intervención social con los sectores tradicionalmente más excluidos y también respondiendo más ágilmente al nuevo reto planteado por la llegada de la inmigración (Laparra y Otros, 2007: 33).

En suma, los déficits de inclusividad del Estado del Bienestar han consolidado fracturas en la ciudadanía por la escasa presencia o regulación del sector público en determinados ámbitos y mercados de bienestar; especialmente en el de la vivienda y del suelo, generando mayores dificultades de

acceso y pautas de segregación social en el territorio. La atención social a través de los servicios sociales ha sido demasiado restrictiva, apenas universales, generando importantes carencias en la atención de necesidades personales o la sobrecarga familiar, asumida en general por las mujeres, con el consiguiente malestar social.

## **2.4. Nuevas formas relacionales y nuevos vínculos sociales**

Las redes sociales y familiares, junto al trabajo, se han destacado como los principales ejes de inclusión social (Álvarez Uría, 1992: 187; Castel, 1997: 420). Los cambios mencionados en la estructura familiar, hacia modelos nucleares y hacia procesos de desmembramiento de la red social y familiar de apoyo, producen situaciones de verdadero desarraigo familiar y social. Situaciones que hasta ahora habían sido invisibilizadas por la intervención de la familia y las redes sociales; sin embargo, en la actualidad la precariedad y la vulnerabilidad acaban traduciéndose con mayor facilidad en situaciones de exclusión ante menores vínculos familiares y sociales. Haciéndose cada vez más notoria la presencia de mujeres y hombres sin lazos familiares ni afectivos y con diferentes necesidades y dependencias asociadas.

Como señala Raya (2006: 23) la precariedad y la vulnerabilidad suponen una pérdida del vínculo social “un ataque frontal a los cimientos sobre los que se asienta la ciudadanía”.

También se debe mencionar la importancia creciente de las nuevas Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TICs), internet, sobre todo, en la evolución de las relaciones sociales. Si bien, por un lado, están favoreciendo unas relaciones más cercanas (inmigrantes con países de origen, nuevas relaciones,...), también pueden suponer un gran elemento diferenciador en la integración, generando una brecha digital o exclusión digital a los que no tienen acceso a ellas.

## **3. CARACTERIZACIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

La generalización de la expresión “exclusión social” y su creciente uso en la definición de políticas sociales ha fomentado los esfuerzos por dotar a este concepto de mayor precisión. Los elementos comunes que presentan la mayor parte de las aproximaciones realizadas (Subirats, 2004 y 2005; Tezanos, 1999; Cabrera, 1998; Raya, 2006; Brugué, Gomà y Subirats, 2002.; Laparra y Otros, 2007) la caracterizan como un fenómeno estructural, dinámico, multi-

factorial, multidimensional y heterogéneo, que incluye un componente individual y que es abordable desde las políticas públicas.

### **3.1. La exclusión social es un fenómeno estructural**

La exclusión es entendida como un fenómeno que deviene de causas estructurales y no meramente individuales o causales, es decir, por las transformaciones económicas y sociales que vienen caracterizando las sociedades del conocimiento. Estos cambios han minado la capacidad integradora de la sociedad, cuestionando la completa ciudadanía. Principalmente los cambios en el mercado de trabajo, en la familia, en las relaciones sociales y en los niveles de cobertura del Estado de Bienestar (Subirats y Gomà, 2003: 19; Laparra y Otros, 2007: 30; Tezanos, 1999: 31).

No obstante, la dimensión estructural de la exclusión social debe relativizarse en función del contexto social, es decir, en función del espacio y del tiempo concreto donde se dé. Según ambas variables se establecen una serie de estructuras-relaciones sociales que pueden ampliar o debilitar las tendencias de exclusión. La exclusión es una construcción social, determinada por la respuesta de todos los agentes de la sociedad y vinculada con la posición particular en la estructura social.

En suma, la exclusión social es el resultado de una determinada estructura social, política, cultural y económica. Por tanto, es relativa, depende del contexto. Como han señalado diversos autores, (Tezanos, 2001: 204 y Bauman, 2000: 11), el significado y las consecuencias de ser pobre o excluido son distintos según cada contexto específico; es decir, según el contenido social que se de a la pobreza y a la exclusión social en un espacio-tiempo determinado.

### **3.2. La exclusión social es dinámica**

Como se vio anteriormente, distintas voces han destacado el carácter dinámico y no estático de la exclusión (Castel, 1992 y 1994; Subirats, 2005 y 2006; Estivill, 2003; Moriña Díez, 2007; Laparra y Otros, 2007; Raya, 2006).

La exclusión social es un proceso, es una trayectoria social y personal (Subirats, 2005: 19). La exclusión es un conjunto de procesos más que una situación estable. No afecta a grupos predeterminados concretos, sino que afecta de modo cambiante a grupos y personas en función de su ecuación de vulnerabilidad respecto a las dinámicas sociales de riesgo y marginación. Las fronteras de la exclusión son móviles y cambiantes en un marco de cam-

bio tecnológico acelerado: riesgo de ruptura familiar, riesgo de precariedad laboral, riesgo de descualificación, riesgo de dependencia física, entre otros.

La exclusión social en Europa es entendida, no tanto como una situación de desigualdad estática, que afecta a un grupo de personas con características distintas a la mayoría, sino como un proceso de alejamiento de algunos individuos respecto al centro de la sociedad (Laparra y Otros 2007: 40). Así, el factor temporal, junto a la determinación socioespacial, deviene un elemento de análisis indispensable en la comprensión de los procesos de exclusión (Subirats, 2006).

Existen diferentes grados de exclusión y trayectorias que pueden conducir a vivencias sociales diferentes. La exclusión social es un proceso que se va forjando a través de un itinerario en el que se suele pasar por fases distintas, en el que hay avances y retrocesos, rupturas y cambios de ritmo (Moriña Díez, 2007: 14). Así, las manifestaciones de la exclusión social tienen que, ver, por tanto, con la idea de proceso y no con una situación estanca. Como señala Estivill (2003: 37), se trata de un itinerario que tiene un principio y un final y en el que se pasa por fases distintas, si bien no lineales (inicio, recuperación, deterioro y cronificación).

Entender la exclusión como un proceso conlleva aceptar la existencia de un continuo exclusión-inclusión, en el cual se sitúan las personas en función de su situación en un momento concreto. Una de las concepciones más referidas sobre este proceso es la desarrollada por Castel (1997), a partir de su análisis sobre la "metamorfosis de la cuestión social". Según él, la quiebra del modelo de integración social basado en el empleo asalariado y en las relaciones de solidaridad familiares y comunitarias, ha conllevado la generación de tres espacios sociales diferenciados.

Para Castel (1992, 1995, 2004) estos espacios sociales surgen de la combinación de los ejes integración-exclusión laboral e integración-exclusión en el entorno social, en los que se distribuyen los riesgos de exclusión de forma desigual. Los tres espacios posibles de organización social son: una *zona de integración* (donde trabajo y relaciones son fuertes), una *zona de vulnerabilidad* (caracterizada por una precariedad en relación al trabajo y por una fragilidad de los soportes relacionales) y una *zona de exclusión* (de gran marginalidad, de desafiliación, en la que se mueven los más desfavorecidos).

Los tres espacios definidos por Castel han sido ampliados por varios teóricos sociales. Tezanos (1999: 48) añade una *zona de asistencia* ubicada entre la vulnerabilidad y la exclusión. García Serrano, Malo y Rodríguez Cabrero



(2002: 85) proponen siete espacios, pues la zona de integración de Castel la dividen en tres: 1) *integración total*, 2) *erosión de las redes sociales* y 3) *pobreza integrada* (ingresos regulares bajos y redes sociales sólidas); la zona de vulnerabilidad tendría dos partes: 4) *pobreza económica* (problemas relacionados con la residencia habitual y erosión en las redes sociales no familiares) y 5) *exclusión social* (supervivencia gracias a la economía sumergida, problemas relacionados con la residencia habitual y erosión de las redes sociales familiares); por último, la zona de exclusión la subdividen en dos: 6) *exclusión social severa* (supervivencia gracias a la economía sumergida, tanto irregular como delictiva o la mendicidad) y 7) *marginación y muerte social del individuo*.

Estas aproximaciones corroboran la naturaleza procesualista de la exclusión social, aunque resulte complejo de delimitar sus etapas o grados; sobre todo teniendo en cuenta las múltiples causas y dimensiones que la conforman. Esta característica de la exclusión dificulta su medición, pues requiere el empleo de indicadores dinámicos y no sólo medidas estáticas.

### 3.3. La exclusión social es multifactorial y multidimensional

En la exclusión social convergen múltiples factores interrelacionados entre sí (Gaviria, Laparra y Aguilar, 1995; Tezanos, 1999; Brugué, Gomà y Subirats, 2002; Subirats, 2005 y Raya, 2006). La exclusión social no se puede explicar en función de una sola causa ni desde una única esfera vital, todo lo contrario, se trata de un cúmulo de circunstancias interrelacionadas entre sí.

La exclusión social no puede atribuirse a una sola causa, sino una multitud, que en conjunto y fuertemente interrelacionadas constituyen situaciones desfavorables. Estas causas se relacionan con procesos sociales que conducen a ciertos sujetos y grupos a la vulnerabilidad. Por ello, es importante conocer los factores de exclusión para debilitarlos.

Subirats (2004: 96) obtiene los diez principales factores de exclusión social a partir de la encuesta del PHOGUE-2000 (Panel de Hogares de la Unión Europea), que por orden de importancia son: desempleo desprotegido, enfermedad o discapacidad, nivel formativo muy bajo, pobreza severa, falta de experiencia laboral por trabajo doméstico, precariedad laboral, analfabetismo, aislamiento relacional, precariedad económica asistida en el hogar y dificultades económicas en el hogar.

A partir de la encuesta realizado por el GETS durante los años 1998, 1999 y 2000, Tezanos (2001: 184) ofrece las principales causas de exclusión en España según la opinión pública, que en orden decreciente son: el aumento del

paro (71,5%), las drogas (50,5%), las dificultades de los jóvenes para encontrar trabajo (34,5%), la falta de vivienda (24,7%), la crisis de la familia (22,4%); apareciendo en menor medida los recortes salariales, la disminución de las pensiones, el recorte de las políticas sociales y el deterioro de las zonas urbanas. Sin embargo, ofreciendo las mismas causas a un grupo de expertos y a través de un Estudio Delphi, Tezanos obtiene una diferente jerarquía: aumento del paro (64,9%), la crisis de la familia (48,6%), el aumento de la emigración (43,2%), el recorte de las políticas sociales (35,1%), la falta de vivienda (24,3%) y con menor peso las restantes causas.

Los factores de exclusión afectan a diferentes ámbitos vitales, por lo que se dice que la exclusión social es multidimensional (Tezanos, 1999; Subirats, 2004; Brugué, Gomà y Subirats, 2002; Laparra y Otros, 2007). Aunque las dimensiones de la exclusión social son distintas según el autor considerado, es usual enumerar varias áreas de influencia, tanto a nivel teórico como empírico, como se verá a continuación.

El Consejo Económico y Social (CES, 2001) destaca cuatro dimensiones de la pobreza y la exclusión: educación, trabajo, salud y vivienda. Tezanos (1999: 44) establece cinco esferas (laboral, económica, cultural, personal y social) detallando para cada una de ellas una serie de factores de integración y de exclusión.

**Cuadro 2. Dimensiones de la exclusión social**

<b>Dimensión</b>	<b>Aspectos</b>	<b>Caracterización</b>
Económica	Participación en la producción	Exclusión de la relación salarial normalizada
	Participación en el consumo	Pobreza económica Privación
Política	Ciudadanía política	Acceso efectivo a los derechos políticos. Abstencionismo y pasividad política
	Ciudadanía social	Acceso limitado a los sistemas de protección social: sanidad, educación, vivienda y garantía de ingresos
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)

Fuente: Laparra y Otros. (2007). "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas". *Revista Española del Tercer Sector*, 5: 28.

Laparra y Otros (2007: 21-27) clasifican en tres los ámbitos de la exclusión, siguiendo las tres dimensiones de la ciudadanía (económica, política y social) y desdoblando cada una de ellas en dos aspectos vitales. Los autores ofrecen, asimismo, una caracterización de cada uno de los aspectos contemplados, que se resumen en el cuadro 2.

Una de las propuestas más aceptadas es la que vienen aplicando Subirats y colaboradores (Brugué, Subirats y Gomà, 2002; Subirats y Gomà, 2003; Subirats, 2004; y Subirats, 2005) destacando siete dimensiones de la exclusión social (económica, laboral, formativa, socio-sanitaria, residencial, relacional, y ciudadanía y participación). Como se aporta en la Tabla 1 del Anexo, Subirats (2004: 22) proporciona una serie de factores de exclusión para cada una de las siete dimensiones, los cuales estarían a su vez influidos por los cuatro ejes de desigualdad social: el género, la edad, la raza/étnia y la clase social.

La propuesta de Subirats y colaboradores ha sido puesta en práctica por distintas instituciones, como el Ayuntamiento de Barcelona, en su reciente Plan de Inclusión Social, o por el Observatorio de Procesos de Exclusión y de Incorporación Social del País Vasco, si bien éste último, no incluye la dimensión ciudadanía y participación, a la vez que introduce como ámbito de exclusión la posición social.

Raya (2006), en una reciente investigación, examina los ámbitos vitales que tienen en cuenta seis estudios sobre exclusión social en España, obteniendo como dimensiones comunes el empleo, la situación económica, la vivienda, la salud y la educación; mientras que las relaciones sociales y familiares reciben tratamientos distintos o no están presentes. Asimismo, la autora señala la ausencia de la denominada "brecha digital", a la vez que destaca la necesidad de incorporar este ámbito de exclusión. También en este estudio se consultó a 25 expertos, que priorizaron la importancia de las dimensiones de exclusión, estableciendo la siguiente jerarquía, de mayor a menor influencia: situación económica, situación laboral, vivienda, salud, relaciones sociales, educación y, en último lugar, la brecha digital.

A pesar de la escasa importancia dada a la dimensión digital, en los últimos años la Unión Europea ha llamado la atención sobre nuevas formas de exclusión, considerando también excluidos a aquellos que por no ser capaces, o no tener la oportunidad, de manejar nuevas Tecnologías de la Información y del Conocimiento (TICs), no poseen y no tienen acceso a la

información y al conocimiento necesarios para poder participar plenamente en la nueva sociedad (López-Aranguren, 2005: 186).

### **3.4. La exclusión social es un fenómeno heterogéneo**

La multifactorialidad y la multidimensionalidad de la exclusión conllevan que sea un proceso muy heterogéneo. Afecta a muchos y diversos grupos, sobre todo entendida como proceso de vulnerabilidad o fragilidad que puede ser continuado en el tiempo desde una o varias áreas vitales. Varios estudios han destacado los principales grupos de riesgo de exclusión social.

Gaviria, Laparra y Aguilar (1995: 170-186) mencionan 39 tipos de excluidos, clasificados en diez grupos (mujeres con cargas familiares no compartidas, parados de muy larga duración, mayores de 65 años, la gente de la calle, los aislados, jóvenes colgados, medicalizados y judicializados, etnia gitana, excluidos rurales, portugueses y otros extranjeros), a la vez que aportan 22 formas concretas de exclusión (biológica, territorial, religiosa, ideológica-política, sindical, etc.). Esta clasificación fue elaborada para el Programa IMI de Madrid en 1990.

En España, los cuatro primeros Planes Nacionales de Acción por la Inclusión (MTAS, 2001, 2003, 2005 y 2006) recogen medidas específicas para diez colectivos con mayor vulnerabilidad y riesgo de exclusión social, en concreto, para personas mayores, mujeres, jóvenes, infancia, familias, minorías étnicas (población gitana), inmigrantes, personas sin hogar, reclusos y personas con discapacidad. No se incluye a personas drogodependientes, que sí incluyen gran número de países de la Unión Europea, ni a personas con problemas psicológicos o de alcoholismo, ni a prostitutas, ni a los desempleados, colectivos que sí incluyen otros países (Subirats, 2004: 56).

Más recientemente, la Fundación Luis Vives (2007: 31) enumera los diez grupos vulnerables y en riesgo de pobreza/exclusión social que se enuncian en el Anexo I del Plan Nacional de Inclusión 2006-2008 desde cinco perspectivas. Desde la perspectiva de la edad estarían: las personas mayores, la infancia y los jóvenes; desde la perspectiva de género: las mujeres; desde la perspectiva de la salud: las personas con discapacidad; desde la perspectiva étnica-cultural: la población inmigrante y la población gitana; y otros grupos: las familias, la población reclusa o exreclusa y las personas sin hogar.

El estudio realizado por el Ararteko (2006: 100) destaca como perfiles emergentes en el sinhogarismo a: inmigrantes, personas cada vez más jóve-

nes, personas con enfermedad mental y consumos activos, mayor presencia de mujeres y familias sin vivienda.

Brugué, Gomà y Subirats (2002: 15) relacionan los factores de exclusión con los grupos sociales afectados y las políticas de inclusión; destacando ocho colectivos excluidos: jóvenes con dificultades intensas de inserción laboral, adultos desempleados de larga duración, colectivos de inmigrantes, mujeres-madres solas, gente mayor dependiente, sectores fuera del bloque de transferencias/servicios del Estado de Bienestar, sectores sin acceso a la vivienda y colectivos espacialmente segregados.

**Cuadro 3. Colectivos de población altamente vulnerables a procesos de exclusión social**

Colectivo	Ámbito
• Personas en situación de vulnerabilidad económica (pobreza y precariedad relativa)	Económico
• Personas en situación de paro o de inserción precaria en el mercado laboral	Laboral
• Personas con formación insuficiente (analfabetos y personas sin graduación en el nivel obligatorio) -Personas vulnerables a la exclusión sociosanitaria -Personas con discapacidad	Formativo
• Personas drogodependientes y con enfermedades relacionadas	Sociosanitario
• Personas mayores frágiles	Sociosanitario, relacional, económico
• Personas en situación de exclusión severa -Personas sin techo -Personas con dificultad para la cobertura de las necesidades básicas	Residencial, relacional, económico, ciudadanía

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona (2005). *Plan municipal para la inclusión social 2005-2010*. p. 27.

El Plan Municipal para la Inclusión de Barcelona 2005-2010 (Ayuntamiento de Barcelona, 2005) relaciona los principales colectivos en riesgo de exclusión con los siete ámbitos o dimensiones propuestos por Subirats y colaboradores (cuadro 3). Como se observa en el esquema, son varios los grupos que acumulan desventajas sociales desde distintos ámbitos, sobre todo las personas mayores frágiles y las personas sin techo.

### 3.5. La exclusión social es abordable desde las políticas públicas

La exclusión social no debe entenderse como una realidad fatalista e irremediable en las sociedades más avanzadas. Cada sociedad es responsable de sus riesgos de exclusión, de sus déficits de inclusividad, de la gestión de su bienestar social.

Como han señalado Gomà y Subirats (2003: 30) la exclusión social es susceptible de ser abordada desde medidas colectivas y desde la práctica institucional, es decir, es politizable.

Puesto que es un fenómeno estructural, es posible abordarlo de forma estratégica, a través de políticas efectivas que promuevan las prácticas de inclusión, ya que en muchos casos, la exclusión social es consecuencia de políticas ineficaces (Moriña Díez, 2007: 15). A partir de actuaciones integrales que repercutan en los diferentes ámbitos (laboral, formativo, económico o social) y en los múltiples colectivos, se puede reducir la cantidad e intensidad de la vulnerabilidad.

En esta línea se inscriben las recientes iniciativas comunitarias instadas desde la Política Europea de Inclusión, desde los Planes Nacionales de Acción, e incluso desde planes regionales y locales. Además, es necesario destacar el papel que vienen realizando las ONGs en la aplicación de las medidas pública de inserción, ya que en las últimas décadas han pasado de tener un papel subsidiario a desarrollar un rol cooperador.

### **3.6. La exclusión social tiene un factor subjetivo/individual**

A pesar del énfasis puesto en los factores estructurales, no se puede dejar de lado la incidencia de ciertos factores individuales relacionados con la subjetividad y la atribución de sentido a la propia situación de precariedad, vulnerabilidad o exclusión. Diversos autores corroboran la necesidad de tener en cuenta los factores personales a la hora de explicar los procesos de exclusión (Laparra y Otros, 2007: 47; Raya, 2006: 33; López-Aranguren, 2005: 193).

Ante situaciones de riesgo, precarización o vulnerabilidad el sujeto actúa según los recursos personales (posición social, estudios, vivienda, estado civil,...) por lo que no van a existir dos trayectorias de exclusión idénticas. La exclusión es un proceso personal, único; aunque los estudios cualitativos desvelan puntos comunes en los itinerarios de exclusión, al analizar distintos casos mediante el empleo de las historias de vida (Pérez Yruela, Rodríguez Cabrero y Trujillo Carmona, 2002; Pérez Yruela, Sáez Méndez y Trujillo Carmona, 2004; Subirats, 2006).

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 parecen vinculados a conductas antisociales y al ejercicio de

la violencia en las relaciones sociales, que pueden conducir al aislamiento social (Laparra y Otros, 2007: 47).

En esta línea, Raya (2006: 33) afirma que la precariedad puede incitar a las personas hacia comportamientos desesperados o rupturistas, como el recurso a la violencia o a las drogas. La precariedad lleva consigo el temor al futuro al explicitar al sujeto su nueva posición social.

En particular, el consumo de sustancias tóxicas puede ser el detonante de graves procesos de exclusión, en la medida en que las consecuencias de la drogadicción afectan a distintas esferas personales, como la salud, los lazos sociales y familiares o el trabajo, sin olvidar la posible estigmatización social de los sujetos que consumen drogas (Hernández Pedreño y Solano Lucas, 2007: 274).

En suma, como señala López-Aranguren (2005: 193), en el ámbito personal son muchas las variables que comportan riesgo de exclusión social (minusvalías, discapacidades, enfermedades físicas y mentales, adicciones de diverso tipo), en tanto que la buena salud y la percepción por otros de cualidades socialmente estimadas son variables de integración.

#### 4. CONCLUSIONES: DECÁLOGO SOBRE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

*1. Los antecedentes teóricos de la exclusión social están estrechamente ligados a los de la sociología de la pobreza*

Los clásicos de la sociología (Marx, Tocqueville, Simmel, Weber, Durkheim,...) incidieron en la necesidad de relacionar la pobreza con la estructura social, destacando su reconocimiento como categoría social, económica y cultural; su relación con la posición social y laboral, y su aceptación como un hecho social por los estratos sociales superiores. Sus orígenes se pueden vincular, por tanto, con varias sociologías tradicionales: *sociología de la estratificación social, sociología de la desviación, sociología de la desigualdad, sociología del conflicto* y también con *la antropología de la cultura*, que considera la pobreza como una subcultura con características y modalidades propias.

*2. Desde los años ochenta hay una tendencia a la sustitución del término pobreza por el de exclusión social*

La Unión Europea, influida por las propuestas de algunos teóricos, como Lenoir, va a desempeñar un papel fundamental en la incorporación del término exclusión social en la literatura científica, académica e institucional. En

concreto, es en el II Programa de Lucha contra la Pobreza (1984-1988) donde se alude expresamente a la exclusión social. Posteriormente, el Libro Verde (1993) y el Libro Blanco (1994) de la Comisión Europea se ocuparán de caracterizar la exclusión social, comenzando así la consolidación del término.

No obstante, el término exclusión social convive en el debate social europeo con el de pobreza, no existiendo aún un claro consenso sobre la sustitución formal de uno por otro.

### *3. La distinción entre pobreza y exclusión social no es sólo una cuestión terminológica*

El término exclusión social se ha empleado en muchos casos por la insuficiencia del término pobreza para explicar los procesos y situaciones de desventaja social en las sociedades actuales. Así, el concepto de pobreza encuentra limitaciones a la hora de definir y compilar los nuevos mecanismos generadores de desigualdad, siendo necesario ubicar la pobreza en un escenario más complejo.

En este nuevo marco social el término exclusión social puede ser más preciso, ya que la exclusión social incluye colectivos que antes quedaban fuera de la pobreza. El concepto de exclusión social va más allá, describe un amplio abanico de situaciones y grupos que entran en vulnerabilidad en las últimas décadas, haciendo además alusión al proceso en sí, a la vez que se vincula más claramente con el ejercicio de la ciudadanía.

La introducción del concepto de exclusión en el análisis social puede suponer un importante avance en la síntesis de diferentes teorías sociológicas y de perspectivas de análisis distintas, aunando la dimensión económica (pobreza), cultural (marginación, desviación), política (ciudadanía), social (aislamiento, segregación), así como la dinámica del empleo (precarización).

### *4. La exclusión social es propia de las sociedades del conocimiento*

En las sociedades tecnológicamente avanzadas la cuestión social adquiere nuevas dimensiones de exclusión. En este contexto, la exclusión social expresa una nueva configuración de las desigualdades. Las principales causas se encuentran en los importantes cambios acaecidos en la esfera macrosocial durante las últimas décadas (crisis económica de los años setenta, desajustes en el mercado de trabajo y en el Estado del Bienestar, envejecimiento demográfico, inmigración, reestructuración familiar). Estas transformaciones se acentúan conforme se afianza el neoliberalismo, apareciendo nuevos elementos de desigualdad social y conformando un nuevo contexto social muy



lejano del fordismo inclusivo y con un gran potencial de riesgo social de exclusión.

La primera modernidad da paso a una segunda modernidad en la que se ven inmersas las sociedades tecnológicamente avanzadas, con nuevas lógicas de inclusión-exclusión y con la ruptura de ciertas coordenadas básicas de integración, surgiendo nuevas formas de fractura social y de cohesión social.

*5. La exclusión social deviene principalmente de los déficits de inclusividad del Estado del Bienestar*

Con la progresiva implantación de políticas neoliberales desde los años ochenta, el Estado del Bienestar se resiente y sufre profundas transformaciones, reconfigurándose como un modelo apenas inclusivo, ya que se debilitan, entran en crisis, los factores de inserción y los factores de protección propios de los modelos sociales de las sociedades industriales.

Los déficits de inclusividad del Estado del Bienestar han consolidado fracturas en la ciudadanía por la escasa presencia o regulación del sector público en determinados ámbitos y mercados de bienestar; especialmente en el del trabajo, la vivienda y el suelo, generando mayores dificultades de acceso y nuevas pautas de segregación social. La atención social ha sido demasiado restrictiva, apenas universal, generando importantes carencias en la atención de ciertas necesidades básicas. De este modo, aumentan los grupos en situación de vulnerabilidad social, muchos de los cuales, apenas hace unas décadas vivían dentro de la “normalidad”.

*6. La exclusión social se vincula directamente con el no acceso a la ciudadanía*

La exclusión social remite al concepto de ciudadanía en la medida en que el estatus de ciudadano/a permite el acceso a los derechos civiles, políticos y sociales y otorga un derecho a la participación e igualdad. De esta forma, la situación de exclusión viene determinada por una desigualdad de la persona con respecto a la sociedad en la que vive, que se deriva de la carencia en el acceso a determinados derechos sociales. La exclusión social se puede definir como la incapacidad para el ejercicio de la ciudadanía y la participación. La exclusión social no es tanto una voluntad de la persona, como una precarización de las condiciones para la participación, en términos de Marshall, viniendo definida por lo que el sujeto ha perdido, de lo que está excluido (trabajo, educación, vivienda, salud,...).

7. *La exclusión es una construcción social*

La dimensión estructural de la exclusión social debe relativizarse en función del contexto social, es decir, en función del espacio y del tiempo concreto donde se dé. Según ambas variables se establecen una serie de estructuras-relaciones sociales que pueden ampliar o debilitar los factores y las tendencias de exclusión.

La exclusión es una construcción social, determinada por la respuesta de todos los agentes de la sociedad y vinculada con la posición particular en la estructura social. La exclusión social es el resultado de una determinada estructura social, política, cultural y económica. Por tanto, es relativa, depende del contexto. El significado y las consecuencias de ser pobre o excluido son distintos según cada contexto específico; es decir, según el contenido social que se da a la pobreza y a la exclusión social en un espacio-tiempo determinado. Aún en sociedades con desarrollo similar, no es lo mismo ser pobre en el hábitat urbano que en el rural, siendo hombre o mujer, joven o mayor, autóctono o extranjero, teniendo tez clara u oscura.

8. *La exclusión social es un proceso, una espiral dinámica*

La exclusión social es un proceso, es una trayectoria social y personal. La exclusión es un conjunto de procesos más que una situación estable. No afecta a grupos predeterminados concretos, sino que afecta de modo cambiante a colectivos y personas en función de su ecuación de vulnerabilidad respecto a las dinámicas sociales de riesgo y marginación. Entender la exclusión como un proceso conlleva aceptar la existencia de un continuo exclusión-inclusión, en el cual se sitúan las personas en función de su situación en cada momento concreto.

Las manifestaciones de la exclusión social tienen que ver con la idea de proceso y no con una situación fija, estanca. La exclusión es un proceso dinámico que conduce a los sujetos por diferentes estadios, por tanto, existen diferentes grados de exclusión (vulnerabilidad, precarización, exclusión leve, moderada o grave). Se trata de un itinerario que tiene un principio y un final y en el que se pasa por fases distintas, si bien no lineales (inicio, recuperación, deterioro, cronificación,...).

La exclusión social puede ser entendida como una *espiral dinámica* que se va forjando a través de un itinerario, en el que se suele pasar por etapas distintas, en el que hay avances y retrocesos, rupturas y cambios de ritmo. La ubicación en una fase u otra vendrá determinada por el ritmo e intensidad

de la acumulación de desventajas sociales, entendidas éstas como un alejamiento de las situaciones de integración.

La exclusión social no es una característica que adquieren determinadas personas, sino una situación social a la que se puede llegar desde múltiples trayectorias y de la que se puede salir.

#### *9. La exclusión social es multidimensional*

En la actualidad, desde una concepción social, se considera que la exclusión social es el resultado de la interacción de múltiples y variadas causas, y como consecuencia de un modelo social que en su desarrollo y avance genera desigualdades sociales.

La exclusión social no se puede explicar en función de una sola causa ni desde una única esfera vital, todo lo contrario, se trata de un cúmulo de circunstancias, interrelacionadas entre sí, que constituyen situaciones desfavorables que alejan de la integración. Estas causas se relacionan con procesos sociales que conducen a ciertos sujetos y grupos a la vulnerabilidad.

Los factores de exclusión afectan a diferentes ámbitos vitales, por lo que se dice que la exclusión social es multidimensional. Las propuestas más aceptadas aluden a siete dimensiones de la exclusión social (económica, laboral, formativa, socio-sanitaria, residencial, relacional, y ciudadanía y participación). Si bien, recientemente se viene incorporando una octava dimensión, la exclusión digital o brecha digital.

El hecho multifactorial y multidimensional de la exclusión social dificulta su conceptualización, su caracterización, describir los perfiles sociales afectados y, por supuesto, su medición.

#### *10. En la definición y formalización de la exclusión social se tiende al consenso académico y científico*

Aunque es frecuente mencionar la imprecisión y dispersión conceptual existente en torno a la exclusión social, cada vez más se observa una mayor tendencia al consenso en su conceptualización y medición. Prueba de ello es la confluencia de diversos teóricos e investigadores en trabajos y estudios realizados con bases teóricas y metodológicas comunes. Desde el campo teórico se puede destacar la reciente propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión y sus implicaciones metodológicas, presentada conjuntamente por un amplio grupo de investigadores de distintos centros de investigación y universidades españolas y que será incorporada en el VI

Informe FOESSA<sup>3</sup>. Desde el punto de vista empírico se pueden destacar los tres estudios realizados en distintas comunidades autónomas (Andalucía, Asturias y Cantabria) con idéntica metodología<sup>4</sup>. Asimismo, estas experiencias ponen de manifiesto la tendencia a conformar equipos interdisciplinarios en el estudio de la exclusión social.

Continuar en esta línea de consenso permitirá diseñar metodologías de estudio adecuadas y complementar las distintas investigaciones realizadas, avanzando así en el conocimiento del fenómeno social de la exclusión y de los procesos que lo caracterizan y proporcionando herramientas útiles para una intervención social eficaz.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abrahamson, P. (1997). "Exclusión social en Europa: ¿vino viejo en odres nuevos? En L. Moreno. *Unión Europea y Estado del Bienestar*. Madrid: CSIC.
- Alonso, L. E. (2002). "Centralidad del trabajo y cohesión social: ¿Una relación necesaria?". *Cuadernos andaluces de bienestar social*, 10, 45-71.
- Álvarez Uría, F. (1992). "De nuevo los pobres". En F. Álvarez Uría (ed.). *Marginación e inserción*. Madrid: Endymion.
- Ararteko (2006). *Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión grave*. Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco. Ararteko. [http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1\\_9\\_3.pdf](http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_9_3.pdf).
- Arriba, A. (2002). "El concepto de exclusión en política social". Unidad de Políticas Comparadas. CSIC: Documento de Trabajo 02-01. <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0201.pdf>.
- Ayuntamiento de Barcelona (2005). *Plan municipal para la inclusión social 2005-2010*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Barrera, A. y Otros (2002). "Aproximación al concepto de exclusión social y su aplicación en ámbito granadino". *Cuadernos Andaluces de Bienestar Social*, 10, 17-44.

---

<sup>3</sup> Véase: Laparra, M. y Otros (2007). "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social. Implicaciones metodológicas". *Revista española del Tercer Sector*, 5, 15-57.

<sup>4</sup> Véase: Pérez Yruela, M., Sáez Méndez, H. y Trujillo Carmona, M. (2002). *Pobreza y exclusión social en Andalucía*. Córdoba: CSIC-IESA; Pérez Yruela, M., Rodríguez Cabrero, G. y Trujillo Carmona, M. (2004). *Pobreza y exclusión social en el Principado de Asturias*. Córdoba: CSIC-IESA; y Pérez Yruela, M. (dir.) (2007). *Estudio de las condiciones de vida y pobreza en la población de Cantabria*. Córdoba: CSIC-IESA.

- Barriga, S. (2005). "El trabajo como vía prioritaria contra la exclusión social". En J. F. Tezanos (ed.) *Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad. Octavo foro sobre tendencias sociales*. Madrid: Sistema.
- Bauman, Z. (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Brugué, Q., Gomà, R. y Subirats, J. (2002). "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas". *Revista Internacional de Sociología*, 33, 7-45.
- Bourdieu, P. (1999) (dir.). *La miseria del mundo*. Madrid: Akal.
- Cabrera, P. (1998). *Huéspedes del aire. Sociología de las personas sin hogar en Madrid*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- Cabrera, P. (2002). "Cárcel y exclusión". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales*, 35, 83-120.
- Casado, D. (1971). *Introducción a la sociología de la pobreza*. Madrid: Euramerica.
- Casado, D. (1976). *La pobreza en la estructura social de España*. Madrid: Ayuso.
- Casado, D. (1990). *Sobre la pobreza en España*. Barcelona: Hacer.
- Castel, R. (1992). "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales". En F. Álvarez Uría (ed.). *Marginación e inserción*. Madrid: Endymion.
- Castel, R. (1995). "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso". *Archipiélago*, 21, 27-36.
- Castel, R. (1997). *Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (2004). "Encuadre de la exclusión". En S. Karsz. *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona: Gedisa.
- Castells, M. (1999). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. II. *El poder de la identidad*. Madrid: Alianza.
- Comisión Europea (1993). *Libro Verde. Política social europea. Opciones para la Unión*. Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos sociales. Bruselas: OOEPEC-COM(93) 551.
- Comisión Europea (1994). *Libro Blanco. La Política Social Europea. Un paso adelante*. Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos sociales. Bruselas: OOEPEC-COM (94) 333.
- Consejo Económico y Social (2001). *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social*. Madrid: CES.

- Estivill, J. (2003). *Panorama de lucha contra la exclusión social: conceptos y estrategias*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Estivill, J. (comp.) (2004). *Pobreza y exclusión en Europa. Nuevos instrumentos de investigación*. Barcelona: Hacer.
- Fernández, J. M. (2000). "La construcción social de la pobreza en la sociología de Simmel". *Cuadernos de trabajo social*, 13, 15-32.
- Fundación Luís Vives (2007). *Documento provisional para el debate 1. Cuestiones y restos claves en la inclusión*. Madrid: Fundación Luís Vives.
- García Serrano, C., Malo, M. A. y Rodríguez Cabrero, G. (2002). "Un intento de medición de la vulnerabilidad ante la exclusión social". En L. Moreno (ed.). *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España*. Madrid: CSIC.
- Gaviria, M., Laparra, M. y Aguilar, M. (1995). "Aproximación teórica al concepto de exclusión. En F. Álvarez Uría y Otros. *Desigualdad y pobreza hoy*. Madrid: Talasa.
- Harrington, M. (1963). *La cultura de la pobreza en Estados Unidos*. México: Fondo de cultura económica.
- Hernández Pedreño, M. (2000). *Desigualdades según género en la vejez*. Murcia: CARM, Consejería de Presidencia.
- Hernández Pedreño, M. (2002). "Vejez y desigualdad social". *Praxis Sociológica*, 6, 129-146
- Hernández Pedreño, M. (2007). "El riesgo social de la infancia". En T. Vicente Giménez y M. Hernández Pedreño (coords.). *Los derechos de los niños, responsabilidad de todos*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Hernández Pedreño, M. y Otros (2005): "Calidad del mercado de trabajo desde una perspectiva europea". En J. Monreal y Otros (coords.). *Viejas sociedades, nueva Sociología*, Madrid: CIS.
- Hernández Pedreño, M. y Solano Lucas, J. C. (2007). "Drogodependencias: un enfoque de género y estratificación social". *Inguruak*, 44, 273-289.
- Hernández Pedreño, M. y Tovar Arce, M. (2005). "El capital humano de los inmigrantes". En A. Pedreño Cánovas y M. Hernández Pedreño (coords.). *La condición inmigrante*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Laparra, M., Gaviria, M. y Aguilar, M. (1997). "Peculiaridades de la exclusión en España. La sociedad exclusógena: precariedad, exclusión y marginación". *La Cristalera. Revista de Asuntos Sociales*, 7, 15-21.
- Laparra, M. y Aguilar, M. (1999). "Tendencias de la exclusión y de las políticas de integración en España". En J. F. Tezanos (ed.). *Tendencias en*

- desigualdad y exclusión social. Tercer foro sobre tendencias sociales.* Madrid: Sistema.
- Laparra, M. (2002). "Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión". En L. Moreno (ed.). *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España.* Madrid: CSIC.
- Laparra, M. y Otros (2007). "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social. Implicaciones metodológicas". *Revista española del Tercer Sector*, 5, 15-57.
- Lewis, O. (1961). *Antropología de la pobreza.* México: Fondo de cultura económica.
- Lewis, O. (1972). *La cultura de la pobreza.* Madrid: Anagrama.
- López-Aranguren, E. (2005). *Problemas sociales. Desigualdad, pobreza y exclusión.* Madrid: Biblioteca Nueva.
- Marshall, T. H. (1949/1997). "Ciudadanía y clase social". *Revista española de investigaciones sociológicas*, 79, 297-344.
- Mateo Pérez, M. A. (2001). "Desiguales, pobres y excluidas. Lecciones metodológicas desde la (ausente) perspectiva de género". *Papers*, 65, 165-179.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001). *I Plan Nacional de Acción para la Inclusión en el Reino de España (2001-2003).* Madrid: MTAS.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2003). *II Plan Nacional de Acción para la Inclusión en el Reino de España (2003-2005).* Madrid: MTAS.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005). *III Plan Nacional de Acción para la Inclusión en el Reino de España (2005-2006).* Madrid: MTAS.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2006). *IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión en el Reino de España (2006-2007).* Madrid: MTAS.
- Moreno, L. (2000). *Ciudadanos precarios, la última red de protección social.* Barcelona. Ariel.
- Moreno, L. (2002). "Estado del Bienestar y mallas de seguridad". En L. Moreno (ed.). *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España.* Madrid: CSIC.
- Moriña Díez, A. (2007). *La exclusión social: análisis y propuestas para su intervención.* Madrid: Fundación Alternativas.
- Paugam, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza.* Madrid: Alianza Editorial.
- Pérez Yruela, M., Rodríguez Cabrero, G. y Trujillo Carmona, M. (2004). *Pobreza y exclusión social en el Principado de Asturias.* Córdoba: CSIC-IESA.

- Pérez Yruela, M., Sáez Méndez, H. y Trujillo Carmona, M. (2002). *Pobreza y exclusión social en Andalucía*. Córdoba: CSIC-IESA.
- Pérez Yruela, M. (dir.) (2007). *Estudio de las condiciones de vida y pobreza en la población de Cantabria*. Córdoba: CSIC-IESA.
- Raya, E. (2002). "Estudio de la exclusión social desde una perspectiva subjetiva". *Inguruak*, 32, 107-120.
- Raya, E. (2004). "Exclusión social y ciudadanía: claroscuros de un concepto", *Aposta. Revista de ciencias sociales*, 9, 401-417.
- Raya, E. (2005). "Categorías sociales y personas en situación de exclusión. Una aproximación desde el País Vasco". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23-2, 247-267.
- Raya, E. (2006). *Indicadores de exclusión social. Una aproximación al estudio aplicado de la exclusión social*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Red Vega, N. (2000). "Pobreza y exclusión social". En A. Hernández Sánchez (coord.). *Manual de Sociología*. Valladolid. Universidad de Valladolid.
- Renes, V. (1993). *Luchar contra la pobreza hoy*. Madrid: HOAC.
- Renes, V. (1999). "Pobreza y exclusión social". En V. Renes, J. Sols y L. González Carvajal. *Pobreza y exclusión social*. Madrid: PPC.
- Rubio, M. J. (2002). "La exclusión social". En M. J. Rubio y S. Monteros (coord.). *La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención*. Madrid: CCS.
- Santos Ortega, A., Montalbá Ocaña, C. y Moldes Farelo, R. (2004). *Paro, exclusión y políticas de empleo. Aspectos sociológicos*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Simmel, G. (1986). *Sociología. Estudio sobre las formas de socialización*. Madrid: Alianza.
- Subirats, J. y Gomà, R. (dir.) (2003). *Un paso más hacia la inclusión social. Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social*. Plataforma de ONGs de Acción Social, en [http://plataformaongs.org/upload/88/94/un\\_paso\\_mas\\_hacia\\_la\\_inclusion\\_social.pdf](http://plataformaongs.org/upload/88/94/un_paso_mas_hacia_la_inclusion_social.pdf)
- Subirats, J. (2004) (dir.). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección Estudios sociales nº 16. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Subirats, J. (2005) (dir.). *Análisis de los factores de exclusión social*. Fundación BBVA, en [http://w3.grupobbva.com/TLFBBindex\\_pub.jsp](http://w3.grupobbva.com/TLFBBindex_pub.jsp).
- Subirats, J. (2006) (dir.). *Fragilidades vecinas. Narraciones biográficas de exclusión social urbana*. Barcelona: Icaria.



- Tezanos, J. F. (1999). "Tendencias de dualización y exclusión social en las sociedades avanzadas. Un marco para el análisis". En J. F. Tezanos (ed.). *Tendencias en desigualdad y exclusión social. Tercer foro sobre tendencias sociales*. Madrid: Sistema.
- Tezanos, J. F. (2001). *La sociedad dividida. Estructura de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas avanzadas*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Tezanos, J. F. (2002). "Desigualdad y exclusión en las sociedades tecnológicas". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 35, 35-53.
- Tezanos, J. F. (ed.) (2005). *Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad. Octavo foro sobre tendencias sociales*. Madrid: Sistema.
- Tezanos, J. F. (2007). "Nuevas tendencias migratorias y sus efectos sociales y culturales en los países de recepción. Doce tesis sobre migración y exclusión social". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 117, 11-34.
- Tezanos, J. F. (2008). "Causas y tendencias de los procesos migratorios de nuestra época". En A. Guerra y J. F. Tezanos (eds.). *La inmigración y sus causas*. Madrid: Sistema.

**Anexo-Tabla 1. La exclusión social desde una perspectiva integral**

Ámbito	Factores	Ejes de desigualdad social			
Económico	-Pobreza económica -Dificultades financieras -Dependencia de prestaciones sociales -Sin protección social	G É N E R O	E D O	u R C I G E N	E T N I A S E S O C I A L
Laboral	-Desempleo -Subocupación -No cualificación laboral o descualificación -Imposibilidad -Precariedad laboral				
Formativo	-No escolarización/sin acceso a escolarización obligatoria -Analfabetismo o bajo nivel formativo -Fracaso escolar -Abandono prematura del sistema educativo -Barrera lingüística				
Socio-sanitario	-No acceso al sistema y a los recursos socio-sanitarios básicos -Adicciones y enfermedades relacionadas social -Enfermedades infecciosas -Trastorno mental, discapacidades u otras enfermedades crónicas que provocan dependencia				
Residencial	-Sin vivienda propia -Infravivienda -Acceso precario a la vivienda -Viviendas en malas condiciones -Malas condiciones de habitabilidad (hacinamiento,...) -Espacio urbano degradado, con deficiencias o carencias básicas				
Relacional	-Deterioro de las redes familiares (conflictos o violencia intra-familiar) -Escasez o debilidad de redes familiares (monoparentalidad, soledad,...) -Escasez o debilidad de redes sociales -Rechazo o estigmatización social				
Ciudadanía y participación	-No acceso a la ciudadanía -Acceso restringido a la ciudadanía -Privación de derechos por proceso penal -No participación política y social				

Fuente: Subirats (2004) (dir). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación La Caixa. p. 22.

## CAPÍTULO 2

# CRECIMIENTO ECONÓMICO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y BIENESTAR: ¿EL CAMBIO DE UN MODELO?

*Luís Ayala Cañón*

### 1. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre el crecimiento económico, la desigualdad y la pobreza constituyen, desde hace décadas, uno de los temas más controvertidos en el análisis del bienestar social. A pesar de la acumulación de evidencias que ponen en cuestión el establecimiento de relaciones lineales entre el crecimiento económico y los resultados distributivos, persiste en el tiempo una interpretación que enfatiza la subordinación del segundo de los procesos al primero. Es fácil encontrar tanto en el debate político como en los diagnósticos sobre el desarrollo económico y social interpretaciones explícitas del crecimiento económico como la primera garantía -si no exclusiva- de las mejoras en el largo plazo del bienestar social. La receta tradicional de aumentar primero la tarta para poder proceder después a un hipotético reparto más justo de ésta sigue prevaleciendo en una parte importante de los análisis de la realidad social.

La tasa que resume el crecimiento agregado de una economía es, sin embargo, el resultado de procesos muy diversos, que pueden tener efectos muy diferentes sobre la desigualdad y la pobreza. La intensidad en la reducción de las desigualdades, la contención de la pobreza o la prevención de la exclusión social dependen de un conjunto muy amplio de factores que matizan cualquier tipo de traducción directa de un mayor ritmo de crecimiento económico en una mejora de los hogares con menores recursos.

De los diferentes elementos que conforman las situaciones de pobreza y exclusión, uno de los más determinantes es, sin duda, la capacidad de los poderes públicos para establecer y mantener políticas redistributivas de suficiente alcance. Lejos de contar, sin embargo, con un amplio consenso sobre los objetivos de estas políticas, se trata, probablemente, del tipo de intervención pública más controvertida. Desde hace varias décadas, la valo-

ración de estas políticas ha estado condicionada por un supuesto intercambio inevitable entre mejoras de la eficiencia económica y mejoras de la equidad. La progresiva pérdida de legitimación de la intervención pública redistributiva ha inclinado buena parte de la discusión -y de la intervención pública, con ello- hacia una mayor ponderación de los argumentos de eficiencia.

El resultado ha sido un creciente arraigo de los enfoques que conceden al crecimiento económico agregado las mayores posibilidades para la reducción de la desigualdad y la pobreza y una creciente primacía de los argumentos relacionados con los posibles desincentivos económicos en la evaluación de las políticas sociales. No es extraño, en este contexto, que en varios países industrializados, se haya generalizado tanto un importante proceso de moderación del crecimiento del gasto en transferencias sociales como la búsqueda de nuevos diseños de los programas de mantenimiento de rentas que tratan de evitar el hipotético desestímulo del ahorro y, sobre todo, de la participación laboral.

Las preguntas básicas son, por tanto, si el crecimiento económico supone inequívocamente una reducción de la desigualdad y la pobreza en las sociedades contemporáneas y si la contención del gasto social está siendo compensada por los efectos positivos sobre el bienestar de los hogares que podría tener el crecimiento de la renta agregada. Tales interrogantes resultan especialmente relevantes en el caso de la sociedad española, que disfrutó durante varias décadas de reducciones continuadas de ambos fenómenos -pese a presentar todavía niveles elevados en el contexto comparado- y que durante un largo período -al menos la década comprendida entre mediados de los años noventa y el ecuador de la presente década- ha registrado un importante incremento de la actividad económica y, sobre todo, del empleo.

La información disponible, aunque muy fragmentada, parece revelar que a pesar del mantenimiento durante varios años de un ritmo sostenido de crecimiento económico, los indicadores básicos de desigualdad y pobreza no han experimentado cambios sustanciales. Aunque no puede hablarse del aumento de ambas realidades, el hecho de que se haya detenido la tendencia a la reducción vigente durante varias décadas y que este freno haya tenido lugar, además, en un período de crecimiento de la economía y del empleo supone un cambio notable del modelo distributivo en España.

Esta contribución tiene como principal objetivo reflexionar sobre el nuevo marco de relaciones entre el crecimiento económico y el bienestar social, las

nuevas relaciones entre el crecimiento económico y las políticas redistributivas y las singularidades del nuevo proceso distributivo en España.

## **2. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y BIENESTAR SOCIAL: ¿UN NUEVO MARCO DE RELACIONES?**

Las relaciones entre el crecimiento económico y el bienestar social han tendido a ser reinterpretadas recurrentemente. La irregularidad del acento prestado a cada uno de los parámetros que marcan esta relación ha dependido, en el tiempo, de la inestabilidad de los procesos de crecimiento en muchos países y de la presencia de acusadas irregularidades en las tendencias de los procesos distributivos. Frente a la aparente uniformidad de relaciones que inspiró a mediados de los años cincuenta la célebre interpretación kuznetsiana de la relación entre la desigualdad y el crecimiento económico a largo plazo como un proceso en forma de U invertida, las tendencias en curso desde mediados de los años ochenta han ido perfilando un cuadro muy heterogéneo de experiencias.

En las dos últimas décadas, se han registrado en el marco internacional cambios de signo muy variado, que incluyen tanto experiencias de crecimiento de la renta media de la población y de los hogares pobres, procesos de crecimiento muy lento con aumentos de la pobreza y ejemplos también de cambios poco significativos en la renta media, pero con resultados muy diferentes en términos de desigualdad y pobreza. Resulta difícil, en este contexto, hablar de relaciones universales o de recetas que puedan ser intercambiables entre países con muy diferente nivel de renta. De la evidencia comparada reciente y de la investigación teórica y aplicada se pueden extraer, no obstante, dos lecciones fundamentales, relativamente acomodables en los modelos interpretativos de las relaciones entre crecimiento y desigualdad que gozan de mayor aceptación.

La primera es la necesidad de reformular la pregunta tradicional sobre la relación entre el crecimiento económico agregado y los cambios en la distribución de la renta. Los intentos históricos de forzar una relación causal, jerarquizando uno de los dos procesos, han sido contestados tozudamente por los hechos. La citada aportación seminal de Kuznets, según la cual la desigualdad aumenta en las primeras fases del crecimiento económico, se estabiliza después y disminuye en las fases avanzadas del mismo, vio pronto limitada su capacidad explicativa con la finalización de la onda expansiva de

crecimiento de las economías industrializadas en los años setenta. Sigue siendo fundamental, sin embargo, para interpretar este nudo de relaciones, la base teórica que sustentaba su hallazgo empírico: tanto los cambios en la estructura productiva como las demandas de redistribución de la renta a través de interferencias legislativas y decisiones políticas siguen siendo dos elementos determinantes para traducir las mejoras en la eficiencia económica en mayores niveles de bienestar social.

El énfasis en los efectos del crecimiento económico sobre el bienestar impulsó, en cualquier caso, un renovado interés por la cuestión distributiva, siendo reemplazados los modelos de análisis en los que el crecimiento se interpretaba como una garantía segura de reducción de la desigualdad y la pobreza por otros nuevos en los que la pregunta clave era cómo debía orientarse el crecimiento para favorecer una distribución más equitativa de la renta. La aceptación parcial de las hipótesis de Kuznets, al menos hasta los primeros años setenta, favoreció una nueva interpretación de las relaciones entre crecimiento económico y equidad. En ella se cedía un mayor protagonismo a la capacidad de las políticas públicas para modificar los resultados del crecimiento, destacando, entre las alternativas de gasto para alcanzar esta meta, aquellas dirigidas a las mejoras educativas, la redistribución de la renta y la inversión pública. Se podía aspirar a reducir la desigualdad en un marco de crecimiento económico y se descubrían algunas formas de crecimiento más decisivas que otras para la mejora del conjunto de la población, como el aumento del capital humano. El punto más débil de esta interpretación era que asumía el crecimiento económico como una realidad garantizada en el medio y largo plazo.

El estallido de la crisis económica de los años setenta obligó a abandonar forzosamente esta concepción. Los países en etapas intermedias o tardías en su proceso de madurez económica vieron cómo se alteraban sus condiciones de crecimiento, obligados entonces a depender profundamente de la financiación externa y a acometer severas políticas de ajuste. El crecimiento agregado volvía a ser clave como receta general para la mejora del bienestar social y las políticas de ajuste severo produjeron, en muchos casos, efectos regresivos en términos de desigualdad y pobreza. En los países de mayor nivel de renta se generalizó una revisión crítica de las políticas redistributivas, que, como ingrediente fundamental del pacto keynesiano, habían cobrado un notable desarrollo en las décadas anteriores. Arraigó profundamente la idea de ineficiencias en el proceso de redistribución desde los

grupos de mayor renta a los que tienen rentas más bajas y la concepción generalizada de que las políticas redistributivas reducen el ahorro, la inversión y la participación laboral. La pregunta de cómo influye el crecimiento sobre la desigualdad pasó a ser, en un margen temporal muy breve, cómo afecta la desigualdad al crecimiento. La forzada linealidad, sin embargo, de ese planteamiento no encontró correspondencia en las transformaciones de los procesos de crecimiento económico desde mediados de los años ochenta y en la reorientación de la intervención pública con carácter redistributivo.

En la actualidad contamos con suficiente evidencia empírica y bagaje teórico para replantear la relación entre el crecimiento económico y la equidad desde una base no jerárquica, que pivota sobre la interpretación de ambos procesos como realidades profundamente interconectadas. La pregunta general resulta hoy mucho más matizada y abre una doble perspectiva: qué modelos de crecimiento económico favorecen una mayor igualdad y qué políticas redistributivas favorecen un mayor crecimiento. La heterogeneidad de los patrones de crecimiento y de las opciones de protección social nos aleja de los modelos interpretativos excesivamente simplificadores de la realidad.

Disponemos de una información empírica abundante, que nos informa de que el aumento de la desigualdad registrado en algunas sociedades europeas desde los años ochenta no favorecieron un crecimiento económico mayor que el de otros países. Sabemos también que en otros casos el crecimiento económico no ha dado lugar a mejoras en la equidad. Las políticas de moderación de los gastos sociales que muchos gobiernos adoptaron en las últimas dos décadas han frenado las reducciones de la pobreza y la desigualdad. Tenemos también evidencia de que algunos factores macroeconómicos concretos, más que las tasas agregadas de crecimiento, pueden resultar determinantes de las relaciones generales entre crecimiento y bienestar social, como es el caso de la contención de la inflación o la evolución de los salarios.

La segunda lección más relevante de las tendencias recientes de los procesos de crecimiento económico y distributivo en la economía mundial es la existencia de márgenes importantes de los gobiernos para conseguir que la mejora de los niveles medios de renta afecte de manera especialmente positiva a los grupos en el extremo inferior de la distribución (crecimiento pro-pobres). La relación entre el crecimiento económico y la pobreza está intermediada por un elenco muy amplio de factores. Ello hace que, en la

práctica, la reducción de la tasa de pobreza en un país pueda estar ocultando caídas en los niveles de vida de colectivos específicos. Los ejercicios empíricos que estiman el efecto desagregado del crecimiento económico sobre los distintos grupos de población muestran una elasticidad muy diferente de determinadas categorías al ritmo de recuperación de la actividad económica.

Esta realidad también es extrapolable a países de diferentes características. Mientras que el crecimiento económico da lugar, generalmente, a reducciones de las tasas de pobreza y las recesiones a aumentos de dichas tasas, el efecto de una misma tasa de crecimiento de la renta media puede dar lugar a resultados muy distintos en diferentes países. Así, mientras que la elasticidad media es 2,6 (variación de la pobreza resultante del aumento de la renta media), en los países donde la respuesta de la pobreza al crecimiento económico es mayor la elasticidad supera en cinco veces los valores de los países con menor respuesta al crecimiento económico.

Son varios los factores que determinan las diferencias en el efecto del crecimiento sobre la pobreza y que han sido confirmados por el trabajo empírico reciente, como el patrón sectorial de crecimiento o si éste se acompaña de ganancias de empleo. Pero, sobre todo, es la combinación de altas tasas de crecimiento con reducciones de la desigualdad la principal fuerza determinante de las reducciones de la pobreza cuando aumenta la renta media de la población. Las sociedades más igualitarias transforman de un modo más eficiente el crecimiento medio de las rentas en reducciones de la pobreza. Esta igualdad no se refiere sólo al ámbito de la distribución de ingresos, sino que afecta también a las desigualdades en las oportunidades educativas, al acceso a los mercados financieros o a los recursos tecnológicos.

Todos estos elementos intermediadores entre el crecimiento de la renta media y los niveles de pobreza de cada país apuntan, por tanto, a la existencia de amplios márgenes de actuación de la intervención pública. Las políticas redistributivas, y en especial las prestaciones monetarias, siguen teniendo un gran potencial para generar efectos equitativos y mejoras en el bienestar de los hogares más pobres. El cumplimiento de esta función, sin embargo, no siempre es inmediato, siendo diversas las opciones con las que cuentan los gobiernos para acercar el cuadro final de prestaciones a un diseño óptimo.



### 3. CRECIMIENTO ECONÓMICO, EQUIDAD Y POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS

Un diseño adecuado de las políticas redistributivas puede favorecer una mejor traducción del crecimiento económico agregado en mayores ganancias de los ciudadanos pobres. Detrás de este planteamiento, sin embargo, subyacen interrogantes cuya contestación resulta compleja. El más recurrente es, sin duda, hasta qué punto el desarrollo de programas redistributivos puede suponer cambios en el propio ritmo de crecimiento. Los posibles efectos sobre el crecimiento económico de las políticas de gasto destinadas a cubrir las necesidades de protección social han estado y siguen sujetos a importantes controversias. Un hecho estilizado de las economías contemporáneas, sobre todo aquellas con mayor nivel de renta, es la magnitud cobrada por la absorción de recursos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades de aseguramiento de rentas y desarrollo de servicios de bienestar social. Esta función social del gasto no ha recibido apoyo, sin embargo, de manera continua. Frente a la valoración positiva que recibió el desarrollo de grandes políticas redistributivas durante la fase expansiva de las economías occidentales, durante las tres últimas décadas el tono ha pasado a ser mucho más crítico.

Esta revisión crítica se ha intensificado en el período reciente. La generalización de dificultades de ajuste en los mercados de trabajo en muchos países ha dañado la cadena entre empleo, contribución y protección social, con una creciente atención por parte del análisis económico a los efectos potencialmente perturbadores de los programas sociales sobre la participación laboral y el ahorro. La intensificación de los procesos de internacionalización de la economía, además, ha dado lugar a la presencia de crecientes límites para el mantenimiento de altos niveles de gasto y al cuestionamiento de la intervención pública en los tres planos desde los que tradicionalmente se han desarrollado las estrategias redistributivas: el gasto social, la imposición progresiva y la actividad reguladora. Se acusa a los programas con mayor orientación redistributiva de introducir rigideces no deseadas en el funcionamiento de los mercados de trabajo, de aumentar ineficientemente el tamaño del sector público y de elevar los impuestos y alterar, con ello, la estructura de incentivos de los agentes económicos.

La relevancia económica y social de las objeciones planteadas contrasta con la presencia de notables límites, tanto teóricos como empíricos, para

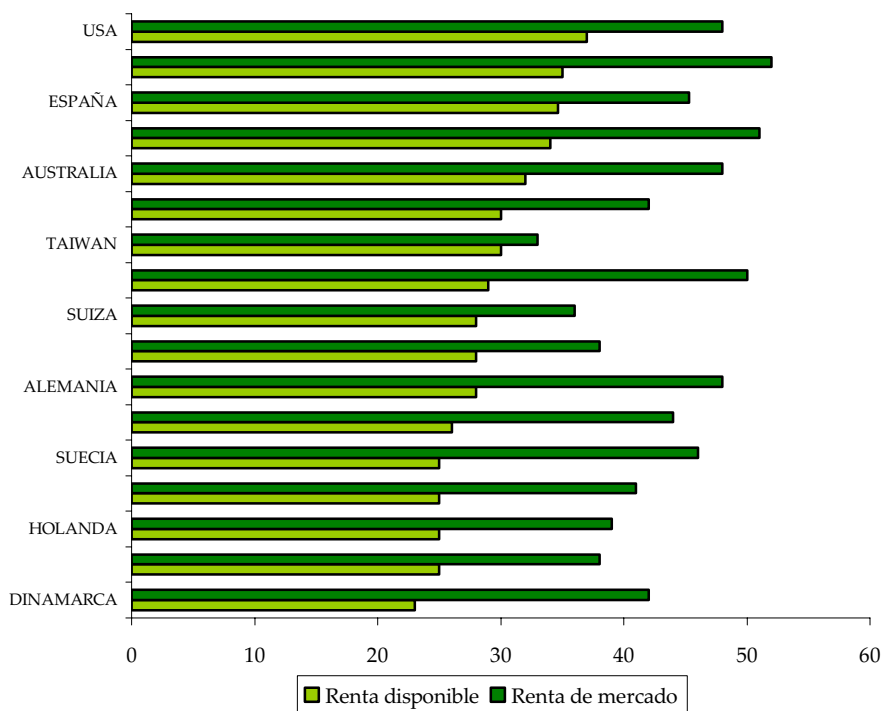
ofrecer respuestas concluyentes. Lejos de contribuir a la clarificación de este nudo de relaciones, el crecimiento de la literatura centrada en el análisis empírico de los efectos del sistema de protección social sobre el crecimiento económico no ha despejado las cuestiones abiertas, sin que el refinamiento de los métodos de análisis haya bastado para alcanzar un conjunto de resultados empíricos suficientemente consensuados.

Pese a tales límites, en el período reciente se ha revitalizado el estudio de los efectos de la intervención pública redistributiva sobre el crecimiento económico, desde el doble plano empírico y teórico, con algunas conclusiones importantes para interpretar las posibilidades y los límites de los cambios en curso. Una de las principales críticas formuladas al sistema de prestaciones sociales desde el marco de las teorías del crecimiento económico es el posible desestímulo del ahorro y, con ello, de la inversión. Tal acusación se refiere, fundamentalmente, a las prestaciones relacionadas con la etapa de retiro de la actividad, aunque existen otras prestaciones, como las de desempleo, enfermedad o invalidez, que también pueden afectar a la tasa agregada de ahorro. La conexión entre pensiones de jubilación y ahorro en el marco de los modelos teóricos más aceptados no es sencilla. La teoría no muestra un efecto definido y los estudios empíricos no avalan la disponibilidad de resultados uniformes. Más inmediatos resultan, a priori, los efectos en la participación laboral. La evidencia disponible parece mostrar que aunque existe un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre el número de horas trabajadas, se trata de un efecto poco relevante en términos cuantitativos. Los efectos difieren, además, según países y grupos demográficos.

Aparte de los problemas para identificar efectos negativos sobre los aspectos más concretos que se acaban de citar, el balance que puede hacerse de la evidencia empírica es que tampoco existen resultados concluyentes sobre el hipotético efecto pernicioso de los gastos sociales sobre el crecimiento económico. Mientras que un número no desdeñable de trabajos encuentran una relación positiva, en otros el signo de la relación agregada resulta negativo. Esta falta de uniformidad ha dado lugar a diferentes interpretaciones. Para algunos autores, la ausencia de relaciones significativas relativiza las críticas habituales a la expansión del gasto social y a una hipotética dimensión excesiva de la intervención pública con fines redistributivos. Para otros, resulta necesario diferenciar entre los diferentes tipos de gasto para encontrar efectos importantes sobre el crecimiento económico. El gasto en

educación, por ejemplo, o en políticas activas de empleo, produce unos efectos sobre el crecimiento forzosamente distintos de los de las políticas de garantía de rentas.

**Gráfico 1. Desigualdades con renta de mercado y renta disponible**



Fuente: Elaboración propia a partir del Luxembourg Income Study

Mucho menos dudosa es la evidencia del efecto de las prestaciones sociales sobre la equidad. En todos los países, el sistema de prestaciones sociales produce reducciones importantes en los niveles de desigualdad y pobreza, resultando las prestaciones sociales un instrumento clave para compensar o reforzar los efectos del crecimiento económico sobre la equidad. Los estudios disponibles coinciden en señalar el notable impacto redistributivo que tiene el aumento de los gastos sociales, en general, y la notable progresividad de las prestaciones asistenciales, en particular. El gráfico 1 muestra que la desigualdad es considerablemente menor cuando se comparan las rentas que

obtienen los hogares por su participación en el mercado que la que resulta después de la intervención del sector público.

Como puede comprobarse en el mismo gráfico, este efecto varía notablemente, sin embargo, entre países. La traducción del crecimiento de las prestaciones sociales en cambios en la distribución de la renta depende, principalmente, del volumen de prestaciones y de su incidencia en los diferentes grupos de renta. Los países que más han avanzado en los procesos de desregulación de los mercados y donde la intervención del sector público es menor, se enfrentan a mayores niveles de desigualdad, dadas las dificultades para reducir las desigualdades primarias con los recursos invertidos. Se trata, sobre todo, de los países de la órbita anglosajona, como Estados Unidos, Australia o el Reino Unido. En el extremo contrario, los altos niveles de gasto social en los países nórdicos han extendido una tupida red protectora que reduce notablemente las desigualdades económicas y que evita que las rentas de muchos hogares caigan por debajo del umbral de pobreza.

#### **4. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA DESDE LOS AÑOS NOVENTA: ¿HACIA UN NUEVO MODELO DE RELACIONES?**

El nudo anterior de relaciones entre crecimiento económico, políticas redistributivas, desigualdad y pobreza, debería servir para interpretar algunos de los cambios recientes en el patrón distributivo en España. A diferencia de otros países, la información sobre desigualdad y pobreza es discontinua en el tiempo, lo que impide contar con un retrato ajustado de las tendencias en el bienestar de los hogares. Tal carencia limita también el conocimiento del modo en que los cambios en las políticas sociales y, especialmente, en el gasto social, están afectando a las rentas de los hogares españoles.

La descripción de las tendencias de la desigualdad y la pobreza en España en las dos últimas décadas se enfrenta, por tanto, a la necesidad de ordenar y sistematizar una información muy dispersa, debido a la carencia tradicional de bases de datos informativas de la situación económica de los hogares españoles y a su creciente fragmentación en el tiempo. Estos límites originan que, mientras que resulta relativamente fácil trazar un cuadro general de lo sucedido hasta mediados de los años noventa, las evidencias sean mucho más limitadas para el período posterior.

Respecto al comportamiento de la desigualdad en el largo plazo en España, son abundantes los trabajos que apuntan a su reducción durante el

período comprendido entre el primer tercio de los años setenta y el final de la década de los ochenta, fechas de aparición en el tiempo de las últimas encuestas decenales de presupuestos familiares (1973/74, 1980/81 y 1990/91, respectivamente). Para fechas anteriores, la información es muy limitada y las bases de datos muy heterogéneas. En la primera de esas décadas, la intensidad de la crisis económica, que arrancó una vez superado el primer tercio de la década y se prolongó hasta mediados de la década siguiente, no supuso, sin embargo, un cambio sustancial del patrón distributivo en España. Ello se debió a los efectos contrapuestos de dos factores diferentes, como fueron el acelerado proceso de destrucción de empleo y el efecto compensador de la subida de salarios y, sobre todo, del desarrollo tardío de políticas redistributivas de mayor alcance, que incluyeron reformas notables tanto en el ámbito de las prestaciones sociales como en los instrumentos tributarios, con el objetivo de aumentar su progresividad.

La gran mayoría de estudios disponibles para la siguiente década -años ochenta- coinciden en señalar que la desigualdad en la distribución de la renta en España registró una importante tendencia a la baja, de mayor magnitud que en otros períodos. Según los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares, se registraron importantes mejoras en los porcentajes de renta acumulada por la población con ingresos más bajos (el 10% con rentas más bajas pasó de acumular el 2,7% de la renta total en 1980 al 3,1% diez años después) y reducciones significativas de la proporción de renta acumulada por la población más rica (el porcentaje correspondiente a la decila con mayor renta pasó del 25,4% en 1980 al 23,9% en 1990). Estos resultados se debieron, sobre todo, a los cambios en la segunda mitad de dicha década, con una notable recuperación de la actividad económica y del empleo, si bien una parte importante del empleo creado fue de carácter temporal, y, sobre todo, al notable aumento del gasto social, con un tardío repunte al final de la década. El resultado fue una notable reducción de la desigualdad y la pobreza, medida en términos monetarios, en cierto contraste con lo que sucedió en la mayoría de los países industrializados, donde, en promedio, aumentaron significativamente ambas realidades.

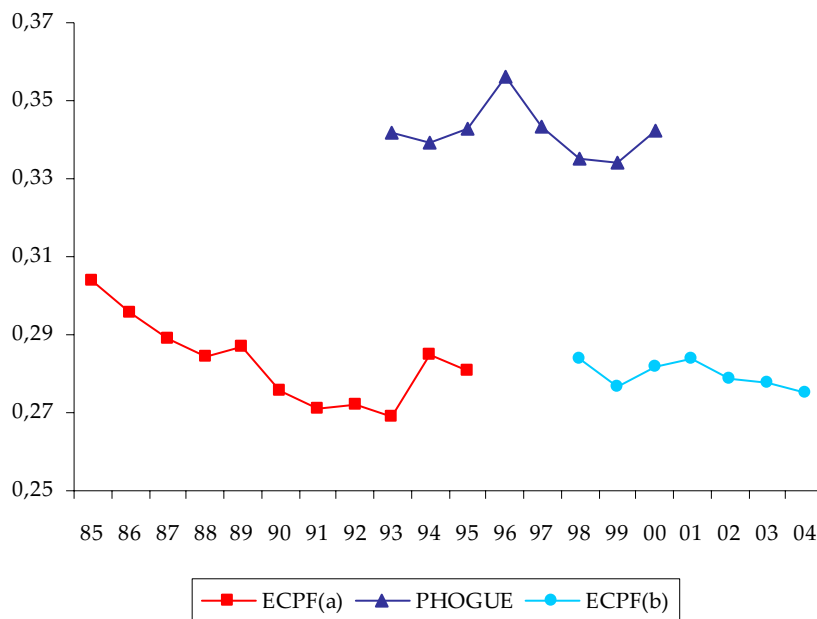
Se deducen, por tanto, de las tendencias a largo plazo dos hechos característicos de la evolución de la desigualdad y la pobreza en España. En primer lugar, hasta los años noventa, ambos fenómenos se redujeron siempre que el ciclo económico tuvo carácter expansivo. En segundo lugar, las políticas

redistributivas han jugado un papel clave como refuerzo o compensación de los resultados del mercado sobre la distribución de la renta.

Estos dos hechos, más o menos estilizados, nos deberían permitir anticipar la evolución en la desigualdad y la pobreza en el período más reciente. Desde mediados de los años noventa y hasta el último tercio de la siguiente década, la economía española mostró un notable ritmo de crecimiento, claramente por encima del promedio de la Unión Europea, de lo que cabría inferir, dadas las experiencias anteriores, una mejora del proceso distributivo. Un rasgo diferencial, además, respecto a las etapas expansivas previas, fue la notable sensibilidad del empleo a la reactivación económica, con la mayor creación de puestos de trabajo de las últimas décadas, lo que permitió un descenso de la tasa de paro desde valores cercanos a uno de cada cuatro activos en 1994 a porcentajes inferiores al 10% una década después. Conociendo el efecto que la creación de empleo había tenido sobre las rentas de los hogares en etapas anteriores, la consecuencia probable de esta recuperación de la actividad económica y el empleo debería haber sido la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta y la disminución de las situaciones de insuficiencia de ingresos.

No resulta fácil, sin embargo, conocer el grado en que el crecimiento económico de la etapa reciente dio lugar a cambios distributivos relevantes, dada la falta de información homogénea para reconstruir las tendencias distributivas desde mediados de los años noventa. Los datos disponibles muestran, en cualquier caso, una tendencia distinta a la de las décadas anteriores (gráfico 2). La explotación conjunta de todas las fuentes adoptando opciones metodológicas similares, aunque con las cautelas lógicas que imponen las notables diferencias metodológicas, muestra que una vez superado el primer tercio de los años noventa, la desigualdad experimentó cierto cambio en la tendencia que había mantenido en etapas previas. Desde ese momento, las fuentes muestran una clara tendencia hacia la estabilidad de los indicadores de desigualdad. Resultados muy similares se encuentran cuando se analiza la evolución de la pobreza monetaria.

Gráfico 2. Tendencias de la desigualdad (Índice de Gini)



Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares de la Unión Europea y la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares

El uso de distintas fuentes de datos con información sobre varios años parece poner de manifiesto, por tanto, un truncamiento del proceso continuado de reducción de las diferencias de renta entre los hogares españoles. Este cambio de tendencia no significa, en cualquier caso, que la incidencia de la pobreza relativa y la extensión de la desigualdad hayan aumentado en el tiempo, sino que ambas situaciones han dejado de reducirse. Estaríamos asistiendo, por tanto, a un cambio de modelo respecto a las tendencias de la desigualdad y la pobreza en España que se manifestaría en los siguientes rasgos: en primer lugar, se habría quebrado, después de varias décadas, la tendencia continua a la reducción de la desigualdad y la pobreza; en segundo lugar, por primera vez el crecimiento económico registrado y la notable creación de empleo lograda no habrían dado lugar a reducciones de ambas situaciones; en tercer lugar, después de varios años se habría detenido el proceso de convergencia con la Unión Europea en los niveles medios de equidad, permaneciendo tanto los indicadores de desigualdad (con un índice de Gini de 0,33 en España y de 0,29 para el promedio de la UE-15) como

los de pobreza (con tasas del 19 y el 15% para España y la UE-15, respectivamente) en niveles notablemente superiores al promedio europeo.

Las explicaciones de este nuevo patrón distributivo en España son varias, aunque existe cierto consenso en señalar tres tipos de cambios bien diferenciados: en la estructura de hogares, en el mercado de trabajo y en las políticas redistributivas. En el plano demográfico, cabe destacar la existencia de cambios muy significativos dentro de la aparente estabilidad de los indicadores en el tiempo. Concretamente, se han alterado los perfiles de riesgo de pobreza por edades, aumentando tanto la pobreza infantil como la de las personas mayores. Cerca de uno de cada cuatro niños que viven en hogares españoles están en situación de pobreza. En claro contraste con la pujanza de los indicadores macroeconómicos, la tasa de pobreza infantil creció desde mediados de los años noventa hasta alcanzar las mayores tasas de la UE-15. La limitada cobertura de las prestaciones sociales destinadas a las familias y la insuficiencia de los salarios de los sustentadores explicarían este cambio.

Mayor es todavía la tasa de pobreza de las personas mayores, que después de acercarse al riesgo medio de la población a comienzos de los años noventa, han ido invirtiendo con el tiempo su posición relativa, hasta suponer el mayor grupo de riesgo cuando se analiza la pobreza por segmentos de edad. Este empeoramiento de la posición relativa de las personas mayores en un contexto de notable crecimiento económico suscita varios interrogantes. El hecho de que las personas mayores vuelvan a convertirse en grupo de riesgo en un período de mejora generalizada de los niveles de renta obliga a reflexionar tanto sobre las posibles dificultades para una correcta medición de la pobreza y las condiciones de vida de las personas mayores como sobre la limitada adecuación de la protección económica destinada a este colectivo, con cuantías de las prestaciones que se han alejado considerablemente de la media de la sociedad.

El segundo de los ámbitos que puede explicar las dificultades observadas para que el crecimiento económico se traduzca en menor desigualdad y pobreza es el sociolaboral. Resulta ciertamente paradójico que la importante creación de empleo, sin parangón en etapas precedentes, no se haya visto reflejada en reducciones de los indicadores de desigualdad y pobreza. La realidad es que buena parte de los modelos de análisis que tratan de explicar la relación entre empleo y desigualdad han perdido capacidad explicativa por las modificaciones en el tipo de empleo creado. Repitiéndose las tendencias de otros países, ha aumentado la incidencia del trabajo de bajos salarios,



situándose las tasas de pobreza de los trabajadores asalariados en torno a un 10% del total. Destaca también un crecimiento de las remuneraciones medias menor que el del empleo, rasgo también diferencial respecto a etapas anteriores.

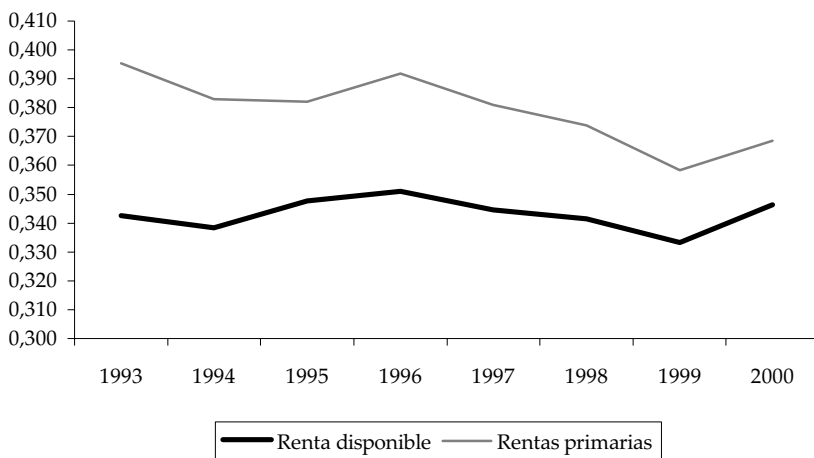
Entre todos los factores enunciados, destaca, sobre todo, la posibilidad de que el sistema de transferencias sociales no haya tenido la misma capacidad redistributiva que en etapas anteriores. Las cifras de gasto social relativo han tendido a la baja, con porcentajes sobre el PIB en la actualidad (por debajo del 20%) inferiores a los niveles máximos del primer tercio de los años noventa (24,4%). Tales porcentajes quedan lejos de los de la Unión Europea, según datos de Eurostat, donde el gasto social en relación al PIB mantiene los mismos valores que a comienzos de los años noventa (en torno al 29% del PIB). A la vez que las reformas tributarias han tendido a reducir el componente redistributivo de etapas anteriores, debido, sobre todo, a la caída de la recaudación, las prestaciones sociales no han tenido el mismo ritmo de crecimiento que en las décadas previas. Existen, además, elementos limitativos en el desarrollo de las mismas y en la cobertura de determinados grupos de población, que podrían estar condicionado su posible efecto en la redistribución de las ganancias de renta registradas en los últimos años.

La cuestión clave, en cualquier caso, además de su ritmo de crecimiento, es en qué medida las transferencias a los hogares, principal instrumento redistributivo en el sistema español de protección social, podrían haber ejercido en la etapa reciente un efecto sobre la desigualdad y la pobreza inferior al que pudieron tener en las décadas previas, para las que la mayoría de los estudios parecen mostrar que tuvieron un papel determinante. Inicialmente, los datos disponibles sobre la evolución de las cuantías medias de las prestaciones parecen mostrar una tendencia creciente, con una ganancia clara de capacidad adquisitiva a lo largo del tiempo. No obstante, para que esta mejora pudiera afectar a la distribución de la renta tendría que haber sido suficiente para acercar las rentas de los perceptores a las del promedio de la sociedad. Sin embargo, mientras que la pensión media de jubilación pasó de suponer un 7% menos que el salario mínimo en 1992 a estar quince puntos por encima en el año 2005, su distancia respecto al PIB per cápita aumentó, pasando de algo más del 41% en 1992 a aproximadamente un tercio en 2005.

Los datos de las encuestas a los hogares muestran también que aunque una parte importante de las prestaciones sociales está concentrada en los grupos de renta media y baja -algo más del 85% de los hogares pobres reci-

ben prestaciones sociales, que equivalen a más del 70% de su renta disponible-, el peso de las prestaciones sociales en la renta disponible de los hogares ha tendido a disminuir en el tiempo. Esto hace que para poder afectar a la distribución de la renta, las prestaciones tendrían que haber registrado un aumento notable de su capacidad redistributiva.

**Gráfico 3. Incidencia redistributiva de las prestaciones sociales (Índice de Gini)**



Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares de la Unión Europea

Para contrastar esta posibilidad, una aproximación muy general, pero muy clarificadora a la vez, es comparar los cambios en la desigualdad con la renta disponible con los que resultan de considerar solamente las rentas resultantes de la participación en los mercados (gráfico 3). La evolución de los indicadores de desigualdad teniendo en cuenta las rentas primarias de los hogares -restando las prestaciones- y la renta disponible muestra un panorama bien definido, caracterizado por dos rasgos básicos: en primer lugar, las prestaciones sociales tienen un claro efecto reductor de la desigualdad, al resultar ésta con la renta disponible muy inferior a la que resulta de considerar las rentas primarias; en segundo lugar, la capacidad para reducir la desigualdad se modera en el tiempo. La pérdida, por tanto, de capacidad redistributiva de las prestaciones sociales con el paso del tiempo sería uno de los factores que explicarían la limitada traducción del mayor empleo en menor desigualdad.

## 5. CONCLUSIONES

1.- Las relaciones entre crecimiento económico, desigualdad y pobreza en las sociedades contemporáneas son muy complejas, sin que los modelos interpretativos más usuales permitan contar con un marco nítido de interrelaciones y contradicciones entre los distintos procesos. El interrogante general sobre las relaciones entre crecimiento económico y equidad se aleja actualmente de los planteamientos lineales tradicionales que interpretan ambos procesos como realidades subordinadas. Existe un cuadro amplio de experiencias que permite identificar los modelos de crecimiento económico que favorecen una mayor igualdad y las políticas redistributivas que favorecen un mayor crecimiento. En algunos países, el aumento de la desigualdad y la pobreza resultante de la implementación de recortes en el gasto social no ha favorecido el crecimiento económico, mientras que en otros se ha podido constatar que los incrementos de determinadas funciones del gasto social han reducido la desigualdad y la pobreza, a la vez que han contribuido a fijar bases más sólidas para el crecimiento económico en el largo plazo.

2.- La expansión cobrada por las políticas de protección social ha estado sometida en las dos últimas décadas a una profunda revisión crítica. La principal acusación radica en la posible generación de distorsiones sobre la eficiencia económica. Esto ha hecho que buena parte del análisis económico de estas políticas haya tendido a descansar en un hipotético tradeoff entre mayores avances en la consecución de los objetivos de equidad o mayores ganancias de eficiencia. Los problemas para el aumento del gasto en protección social se han ampliado en la última década, además, con la agudización tanto de problemas de demanda, con el envejecimiento de la población y la emergencia de nuevos grupos de riesgo, como de oferta, con la generalización en la mayoría de los países industrializados de restricciones para el aumento del gasto público.

3.- La evidencia empírica disponible para varios países no muestra, sin embargo, la existencia de una relación concluyente entre el gasto social y el crecimiento económico. Los efectos sobre el ahorro y la participación laboral parecen limitados a grupos demográficos muy concretos. Lo contrario sucede con los efectos de estas prestaciones sobre la equidad. Los países con mayores niveles de gasto social son también aquellos que presentan menores niveles de desigualdad.

4.- Durante los últimos años, el marco distributivo en España ha sufrido importantes modificaciones. Frente a la tendencia de reducción continuada de la desigualdad y la pobreza de décadas anteriores, desde comienzos de los años noventa no ha habido mejoras notables en el proceso distributivo. Destaca especialmente, como rasgo diferencial respecto a etapas anteriores, que la ausencia de cambios en la desigualdad se haya producido en un contexto de crecimiento económico prolongado y de intensa creación de empleo.

5.- Las prestaciones sociales han mostrado en los últimos quince años una menor capacidad de corrección de la desigualdad y la pobreza que en etapas anteriores. El efecto reductor de la desigualdad y la pobreza sigue siendo importante, pero decreciente en el tiempo. Sólo mediante la combinación de niveles altos de empleo y de mayor intensidad en el contenido redistributivo de las políticas públicas podrá recuperarse la tendencia a la reducción de las desigualdades. En caso contrario, resultaría que los logros alcanzados en la convergencia económica con los principales países de la Unión Europea serían compatibles con una posición mucho más alejada en desarrollo social.

## II

### IGUALDAD Y EQUIDAD VERSUS EXCLUSIÓN SOCIAL



## CAPÍTULO 3

## EDUCACIÓN SOCIAL PARA LA IGUALDAD

*Juan Benito Martínez*

## 1. INTRODUCCIÓN

Las efemérides pueden ser útiles para promover iniciativas y en este momento podemos encontrar algunas de ellas relacionadas con el contenido de este capítulo, es decir, la contribución de la Educación Social para lograr una sociedad más igualitaria, más justa, más equitativa, más inclusiva y participativa y menos violenta. Sin ánimo de ser exhaustivos, relacionamos algunas para que nos “introduzcan” desde la complejidad, recogiendo algunos de los términos más recurrentes: igualdad (entre todos los sexos, de oportunidades para todos), justicia social, desarrollo social, paz, derechos humanos, pobreza, pleno empleo y “trabajo decente”, acceso al bienestar social, sociedad justa, (no) discriminación, participación, diversidad, cohesión, estereotipos y prejuicios, violencia, objetivos de desarrollo del milenio, ciudadanía, dignidad, exclusión-inclusión social, marginación, diálogo intercultural.

En cuanto a la *igualdad*, nos encontramos con la Ley orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; y, así mismo, con la Decisión nº 771/2006, del Parlamento europeo y el Consejo de la Unión Europea, que establece el Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007), Hacia una sociedad justa. Respecto a la *justicia social*, la Asamblea General de las Naciones Unidas (19 de noviembre de 2007) “decide declarar que [...] el 20 de febrero de cada año se celebrará el Día Mundial de la Justicia Social”. El día de los *Derechos Humanos* de 2007 ha dado inicio a la conmemoración del 60º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El tema para 2008 es “Dignidad y justicia para todos nosotros”. Y sobre la *pobreza y exclusión social*, el día 17 de octubre se celebra el Día internacional para la erradicación de la pobreza. Como indica el tema elegido para el Día en 2007, debemos considerar a las personas que viven en la pobreza como agentes del cambio para que los pobres puedan asumir el control de su vida.

La Comisión Europea acaba de designar (el 12 de diciembre de 2007) 2010 como Año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Y terminamos aludiendo a la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo del *diálogo intercultural* (2008), que ha dado paso al Real Decreto 367/2007, por el que se crea y regula la Comisión nacional para el fomento y promoción del diálogo intercultural.

Y todo ello mientras se va sembrando en la mayoría de la humanidad el terror, el hambre, la enfermedad y la muerte entre los excluidos de los beneficios del Sistema-mundo que se globaliza, “no reconoce la igualdad y mucho menos se afirma como re-sponsable (sic) de la alteridad de los excluidos [...]”. Es un asesinato masivo; es el comienzo de un suicidio colectivo” (Dussel, 2002: 567-568). Y mientras autores como Petrus (1997: 37) vienen anunciando que “a lo largo del siglo XXI, la ansiada igualdad de oportunidades exigirá una educación pluridimensional, democrática y a lo largo de toda la vida. Necesitamos una educación que nos ayude a comprender la realidad social, una educación que facilite el tránsito de la asistencia administrativa a la asociación multicultural. Sólo así se podrá evitar el riesgo del subdesarrollo y la desesperanza social provocada por situaciones de extrema pobreza. La educación ayudará a hacer realidad la utopía de la cohesión social. Y en ese proceso, qué duda cabe, tendrá un especial protagonismo la educación social”. Lo que podría complementarse con la opinión de Ortega (2002: 153) quien, al reflexionar sobre “La escuela como plataforma de integración. La educación social y la escuela ante los desafíos de una sociedad en transformación (violencia, racismo, globalización...)”, escribió: “Pensar que el ámbito, el tiempo y los contenidos instruccionales de la escuela, aunque sea pública, con sus actuales efectivos y problemas va a lograr la integración y convivencia en el marco de una sociedad cada vez más globalizada y compleja, parece ser, conocida la realidad, una pretensión, sin duda encomiable, pero poco factible. Aunque igualmente sea ingenuo pensar que la educación social en su actual conformación pueda ser el bálsamo de Fierabrás”. Y, así mismo, nos encontramos mentalidades muy extendidas y concepciones (Tourain, 2002) que presentan individuos insertos en mayor o menor medida en unas comunidades, que admiten más una cierta “socialidad” que una socialización estructural (Ortega, 2005), y hablan más de participación que de justicia, tolerancia y solidaridad, y de libertad e identidad con la propia tierra y cultura que de inclusión o integración social.



Posiblemente debamos explorar las posibilidades de esa nueva “socialización”, de ese acercamiento y potenciación de lo social, así como de la contribución de la Educación Social en estos contextos y ante estas realidades, para lo cual puede ser oportuno recurrir al Informe de la UNESCO “La educación encierra un tesoro” (Delors, 1996), que recoge dos Principios: 1) Los cuatro pilares de la educación: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a vivir juntos -aprender a vivir con los demás- y 2) La educación a lo largo de la vida.

Y es que, en términos generales, la transformación de la realidad social acostumbra a ir más deprisa que la de las estructuras del sistema educativo en general. Este hecho tiene como consecuencia que el mundo de la educación, también de la Educación Social, se vea abocado a desarrollar un planteamiento más reactivo que proactivo, que también afecta a los profesionales de la educación y de lo socioeducativo. Si debemos educar para la igualdad, debemos hacerlo desde la educación en igualdad.

## 2. UNA CUESTIÓN DE DERECHOS DE LA CIUDADANÍA

Cuando tratamos sobre la igualdad, estamos ante una cuestión de derechos, que son la base de una ciudadanía activa, porque la desigualdad, la pobreza y la exclusión social ponen en cuestión las condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales de las personas excluidas. Nada puede estar por encima de la dignidad de las personas, especialmente de las que se encuentran bajo situaciones de pobreza, injusticia y exclusión social.

“El Libro Verde sobre la Política Social Europea” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1994) fue un ejemplo de cómo la exclusión social era apreciada como un fenómeno diferente a la dinámica del conjunto de las desigualdades sociales, y cómo se aprecian sus potencialidades conflictivas y de atentado directo a la cohesión social: “De forma más general, al poner de manifiesto los defectos de la estructura social, la exclusión revela algo más que la desigualdad social e implica el riesgo de una sociedad dual o fragmentada”. En el “Informe conjunto sobre inclusión social de 2004”, se define la inclusión como “un proceso que asegura que aquellas personas en riesgo de pobreza y de exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como para gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideran normales en la sociedad en la que viven. La inclusión social

asegura que se tenga mayor participación en la toma de decisiones que afecta a sus vidas y el acceso a sus derechos fundamentales”.

Uno de los capítulos más importantes de la Estrategia de Lisboa ha sido la elaboración y puesta en marcha de los Planes nacionales de acción para la inclusión social (PNAIn), que se estructuran en cuatro objetivos comunes en todos los Estados miembros de la Unión Europea:

1. Facilitar la participación en el empleo y el acceso a todos los recursos, derechos, bienes y servicios.
2. Prevenir los riesgos de la exclusión.
3. Ayudar a los grupos más vulnerables.
4. Movilizar a todos los ausentes.

Consecuentemente, el “IV Plan nacional de acción para la inclusión social del Reino de España 2006-2008” (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006) tiene como objetivos prioritarios:

1. Fomentar el acceso al empleado: promover la participación en el mercado laboral y luchar contra la pobreza y la exclusión social.
2. Garantizar recursos económicos mínimos.
3. Alcanzar una educación con equidad.
4. Apoyar la integración social de los inmigrantes.
5. Garantizar la atención a las personas en situación de dependencia.

Lo que lleva a considerar tanto medidas de acceso de todos a los recursos, derechos y servicios necesarios para la participación en la sociedad: salud, servicios sociales, vivienda, justicia e inclusión en la sociedad de la información, como actuaciones a favor de las personas en situación de mayor vulnerabilidad: mayores, con discapacidad, mujeres, jóvenes, infancia, familias, población gitana española, emigrantes, personas sin hogar, reclusas y exreclusas. En el mismo documento se señala que para la sociedad, “la educación es el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, responsable, libre y crítica, indispensable para constituir sociedades avanzadas, dinámicas y justas, donde exista la convivencia democrática y el respeto a las diferencias individuales, promoviendo la solidaridad y evitando la discriminación, con el objetivo fundamental de lograr la necesaria cohesión social” (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006: 6).

Propuestas que están en sintonía con las aportaciones de autores como García Roca (1992), quien considera que son tres las dimensiones que van asociadas a la exclusión: la económica, la social y la vital y Castel (1992) que

escribe sobre una concepción de la exclusión como proceso que sigue un recorrido que pasa por tres zonas: de integración, de vulnerabilidad y de exclusión social. Más tarde (Castel, 2004) añade que lo característico de estas dinámicas y movimientos es que no suceden en los márgenes de lo social, sino que más bien ocupan una posición de centralidad. Esta tendencia a asociar lo marginal con lo que queda “fuera del sistema” es el resultado de una tendencia histórica que aún se practica y permite trabajar a posteriori con “tranquilidad” y poner en circulación términos sin interrogarse profundamente sobre ellos. Subirats (2005), en su “Análisis de los factores de exclusión social”, expone los siguientes ámbitos presentes en los análisis de exclusión (de los que nosotros desarrollamos algunos):

- Económico (exclusión económica).
- Laboral.
- Formativo. La educación adquiere un papel de especial relevancia en relación con la exclusión social, no sólo por cuanto se refiere a los procesos de marginación y/o rechazo social e institucional que pueden tener lugar a lo largo del trayecto formativo de determinadas personas y/o colectivos, sino también, y específicamente, por cuanto que hace referencia a las funciones que desempeña la educación: otorgar competencias para facilitar la adaptación para la vida profesional y garantizar el desarrollo personal y social que facilite la cohesión y la lucha contra las desigualdades.
- Sociosanitario.
- Vivienda.
- Relacional. La exclusión social es el resultado de una cadena de acontecimientos y condiciones estructurales que han desconectado a multitud de personas de las diferentes esferas de la sociedad. A la vez, es también el resultado y el desencadenante de procesos de marginación que contribuyen a perpetuar y agravar las condiciones objetivas de segregación. Los factores que lo componen pueden operar como agravantes de los riesgos de exclusión y/o marginación social, independientemente de la naturaleza de éstos.
- Político (ciudadanía y participación). Siendo éste el ámbito fundamental de la inclusión y la participación social de pleno derecho, recoge algunas de las situaciones más explícitas de exclusión, tales como la de negación o restricción del acceso de la ciudadanía y los derechos económicos, sociales y políticos más fundamentales. Tomando el ámbito en

un sentido más restringido, es habitual relacionar la (des)cohesión social con el nivel de no participación política.

- Espacial.

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 (Laparra *et al*, 2007). 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. Y en el alejamiento de la violencia, porque “la pobreza y la exclusión social son formas de violencia” (Martínez Román, 1997: 5). La pobreza es una forma de violencia estructural que produce sufrimiento a las personas; es la privación de la satisfacción de las necesidades básicas, implantada en la estructura social y justificada por la cultura (violencia cultural). La pobreza se manifiesta como un desigual acceso al poder, que se traduce en oportunidades de vida distintas, y que origina una permanente situación de desigualdad que puede calificarse como violencia estructural o injusticia social (Benito, 2001).

Como ha señalado Tedesco (1995 y 2000), lo característico de la actual sociedad de información no es que haya desigualdades, sino las nuevas formas y modalidades de marginación y exclusión social que aparecen en escena. Las sociedades de la información, por tanto, generan sus propias víctimas, generan excluidos. Maturana (1995 y 1997) reformula esta situación: esta nueva desigualdad social toma originalmente la forma de desigualdad cultural y educativa, que tiende a producirse y reproducirse en aquellos grupos ya desiguales. La dualización social queda así asociada a la educación y, también, a la exclusión. Ello va a ser causa de una nueva situación que se va a caracterizar por el empleo, la pobreza y las diversas formas de marginalidad asociadas con la violencia y la intolerancia. Los riesgos de exclusión social son, pues, reales y, desde el punto de vista de la sociedad de la información, podrían ser: 1) por falta de acceso físico a la red, al sistema de conexión de los datos, 2) por falta de competencia personal o profesional, 3) por la imposibilidad de utilizar la información y 4) exclusión como conse-

cuencia del denominado “efecto desnivelador”. Dicho de otro modo, “las TIC son un factor mediador clave en la lucha por la inclusión social” (Cabrera, 2005: 167).

Desde otro enfoque, se requiere, de una parte, pensar nuevas maneras de replantear las relaciones entre la política y la economía en la que la primera no se subordine a la segunda (Núñez y Sáez, 2002) y, de otra, si la exclusión es el resultado o efecto de los modelos hegemónicos neoliberales, es evidente que la lógica de mercado se impone sobre otras lógicas. En esta situación parece una ingenuidad tratar de actuar directamente sobre los excluidos, cuando el proceso para abordar la exclusión reclama una redefinición de las relaciones entre la política y la economía desde un enfoque más redistributivo y justo. La exclusión social demanda la intervención de un Estado de justicia social. ¿Es la exclusión social la justificación que legitima, desde su emergencia, la presencia de la Educación Social en la sociedad actual? ¿Cómo han llegado a ser excluidos los excluidos? Esta cuestión se ha pensado desde dos posiciones distintas:

- a) Pensar que los excluidos lo *son* en sí mismos, porque hay “algo” en ellos que los hace diferentes, los caracteriza y permite agruparlos como tales en función de cualquier rasgo. Posición ahistórica, asocial.
- b) Pensar que los excluidos lo son *de* (algún lugar o ámbito de la esfera social) o *por* otros. El primer caso ha dado pie a intervenciones directas con los excluidos, obviando que toda exclusión es estructural. En el segundo caso, remite al concepto de marginación, en una lucha por ganar espacios de poder, de influencia o de beneficio.

En esa relación exclusión-inclusión debemos citar las cuatro esferas o ámbitos de integración (Bueno, 1997; Robertis, 1997), cuya ruptura o acumulación de rupturas aboca a la exclusión: el trabajo, el Estado (protector), la familia y la comunidad, pilar de la solidaridad. Tanto la familia como los vínculos comunitarios ejercen de soportes para hacer frente a las situaciones de riesgo y/o vulnerabilidad, constituyendo un apoyo emocional y práctico para contrarrestar la encarnación de las desigualdades sociales. Por el contrario, la ausencia y/o la precariedad de las redes de solidaridad y sociabilidad tanto familiares como sociales pueden conducir al desamparo de las personas marginadas y/o excluidas, agravando su situación. Hechos y situaciones que desvertebran a una sociedad que ya ha sufrido la “ruptura de las solidaridades tradicionales” y que puede caminar hacia un retroceso democrático problemático (Juillard, 1997). Así, la relación entre el concepto

de exclusión y las políticas de inserción pone de relieve el carácter dinámico, estructural y colectivo que encierra la noción, puesto que la realidad de la exclusión puede ser modificada y alterada si se actúa al mismo tiempo sobre las personas excluidas y sobre los fundamentos en los que reposa la sociedad excluyente. En definitiva, se habla de exclusión social para referirnos a “un proceso dinámico y cambiante que cursa con una quiebra de la identidad personal y que normalmente hunde sus raíces en un debilitamiento, mayor o menor, de los dos ejes básicos en los que se fundamenta la inserción social: a) el eje socio-relacional merced al cual disponemos de una serie de apoyos, vínculos sociales y contactos, con familiares, amigos, vecinos, colegas, etc. que constituyen nuestro capital relacional, y b) el eje que nos inserta por lo económico y lo laboral” (Cabrera, 2005: 13).

Nuestra época es tiempo de fragmentación social y a su vez de reconocimiento de la pluralidad, dando lugar a una sociedad instalada en el riesgo. Frente a todos estos cambios, Beck (1998) argumenta que el problema se presenta cuando la disolución de las clases sociales puede ir acompañada de una agudización de las desigualdades sociales. Las distancias ya no se dan entre los grupos sociales, sino entre los individuos. Si el individuo no logra trabajar, se debe a que no se esforzó lo suficiente, no acredita los conocimientos necesarios, sus habilidades no son las que se requieren y carece de la disponibilidad exigida a los trabajadores. Al fin y al cabo únicamente él, y sólo él, es responsable de todo lo que acaece, porque él fue quien tomó las decisiones que lo llevaron hasta el lugar que ocupa. La exclusión es, por tanto, percibida como autoexclusión (Tedesco, 2000), diluyéndose cualquier otra responsabilidad, en este proceso, de otros actores sociales que no sea él mismo. Por nuestra parte (García y Benito, 2001), en un texto titulado “Exclusión e intervención socioeducativa”, afirmábamos que el concepto se asentaba sobre la base de la indeterminación semántica que podría mostrar su eficacia ideológica al permitir que se postergue u oculte el debate sobre las causas que la originan. Los pobres son responsables de su suerte, sin tener en cuenta la precariedad intelectual y afectiva de las personas que se encuentran en la pobreza, a lo que se añade el tener que soportar, como dice Amartya Sen (citado por Mangenot, 1999), “la crueldad de predicar la responsabilidad individual mientras es casi imposible, para algunas categorías de trabajadores, encontrar un empleo”. En esa línea Tedesco (1998) ya hablaba de grandes consecuencias de los cambios en el proceso productivo-económico: aumento de la desigualdad; la exclusión social; las nuevas des-

igualdades y, por último, “la ideología de la desigualdad”. Mientras que en el modelo capitalista tradicional la pobreza o la condición asalariada podían ser percibidas como consecuencias de un orden social injusto, en el nuevo capitalismo tienden a ser asociadas a la naturaleza de las cosas y, en última instancia, a la responsabilidad personal. Cabrera (2004: 14) se suma a esta perspectiva que él denomina “injusta inculpaación de las víctimas” como forma de preparar la coartada mental desde la que poder legitimar los pequeños privilegios de los que uno disfruta, distanciándose a la vez del otro y de sus necesidades insatisfechas. Y añade que “como mínimo, este tipo de discursos, además de injustos con quienes padecen la exclusión sin hogar, resultan ser profundamente estúpidos e ignorantes de la realidad social -esencialmente relacional y estructural-, en la que se inscriben los procesos complejos que entraña una biografía”. Se pregunta Karsz (2005) “¿Por qué se habla tanto -y sin embargo tan poco- de exclusión?”, y responde que la exclusión social es una construcción, o sea, una manera posible de significar la realidad, y de intervenir sobre ésta. Como toda construcción, no es neutra: ni teórica, ni ideológica, ni profesionalmente. Anteriormente (Karsz, 2004), ya había expresado que los desconocimientos, malentendidos y equívocos en torno a la exclusión juegan un rol activo, hasta el punto de agravar las múltiples dificultades prácticas de los profesionales e implicados que, a título diverso, intervienen sobre un fenómeno notorio de nuestras sociedades con vocación o, más bien, con intención democrática. Tal es el dilema: primera opción: refugiarnos en la buena conciencia, proponiendo algunas medidas que alivien la condición de los excluidos, sin preocuparnos demasiado por las causas de su situación y, puesto que los resultados no siempre son muy positivos, tildar a esas personas de mala voluntad, de escasas competencias, de patologías mentales. Segunda opción: aceptar la exigencia de análisis tan rigurosos como sea posible, con lo que esto conlleva de definiciones y de demostraciones argumentadas y por tanto discutibles gracias a otros argumentos. Delgado (2005: 37), en “Círculos virtuosos. Nuevos lenguajes para la exclusión social”, nos advierte de que “por encima de todo, lo que importa es que no se note que lo que sucede no es que la sociedad sea diversa, sino que lo que es profundamente desigual”, y añade más adelante que “el actual estado de cosas ha realizado el sueño dorado de todos los totalitarismos siempre han intentado imponer, y que es el de la abolición por decreto de la lucha de clases” (Delgado, 2005: 39).

Es por ello que nuestra implicación como ciudadanos y como agentes sociales hay que abocarla en los ámbitos económico, político y social (Cardona, 2004): luchar contra el consumo o el consumismo, la propuesta de una economía social y del comercio justo, acciones orientadas a una sociedad con un desarrollo sostenible e inclusivo, en el marco de una democracia participativa y vinculante, procurando la vinculación social. Será necesario trabajar en el desarrollo comunitario a través del fomento de la participación y la organización ciudadana. De acuerdo con Tezanos (2005: 47), “una comprensión cabal del concepto de exclusión social nos remite al concepto paralelo de ciudadanía. Y, por ello, también a la propia cuestión central de la democracia en su sentido más básico”. Y, en su sentido más profundo, la democracia connota igualdad (Tezanos, 2002). Hay muchas personas que no tienen suficientemente garantizados sus derechos sociales, ni sus oportunidades laborales y vitales, y esto implica que viven una condición de ciudadanía devaluada (Benito, 2006). No basta con que el ciudadano participe en la vida política, es necesario que participe también en los distintos aspectos de la vida pública, en sus distintos planos, conscientes de que neoliberalismo y desmovilización ciudadana son términos bastante coincidentes. Un ejemplo sencillo puede ser la expresión solidaria del voluntariado, quizá por ello el título usado por Cortina (2006: 15) “Exclusión cero: el vigor del voluntariado”, ya que “el voluntariado ofrece al menos un bien al que es imposible renunciar: cobra todo su sentido de bregar por la exclusión cero, a través de la solidaridad personal y voluntaria, de trabajar porque no haya excluidos, invirtiendo en ello parte de la vida”.

Las exigencias del principio de igualdad dan relevancia a la idea de los derechos. Sin embargo, la idea de los derechos va a presentarse en los primeros tiempos de la modernidad política como un fruto maduro del principio de libertad y, sólo en menor grado, del principio de igualdad. Todo ello tendrá notables repercusiones en la educación moderna. Los derechos sociales nacieron con el Estado de bienestar y todos se dirigían a hacer posible las exigencias derivadas del principio de igualdad. En el presente momento, las ideologías de cuño conservador plantean el problema de la relación entre igualdad y libertad como una antítesis irreconciliable: a más igualdad, menos libertad; a más libertad, menos igualdad, olvidando que la democracia no es posible si no cumple con las exigencias básicas derivadas de la igualdad, que se ha afirmado como un principio que exige iguales oportunidades para todos. Ahora bien, se suele distinguir dos tipos distintos



de igualdad de oportunidades: “En una primera acepción la igualdad de oportunidades significa igual acceso, es decir [...] la fórmula de la ‘carrera abierta al talento’, en función, y únicamente en función, de la capacidad y de los méritos. En una segunda acepción, igualdad de oportunidades significa, por el contrario, igualdad de partida, igualdad de condiciones iniciales (para lograr la igualdad de acceso)” (Sartori, 1992: 90).

La educación tiene en sus manos la clave para resolver la distribución equitativa del conocimiento. Los adolescentes son expulsados del sistema escolar sin haber consolidado una formación básica, son candidatos a ser excluidos de la sociedad. De ahí que la igualdad de oportunidades sea hoy ante todo igualdad de acceso a la educación. “Conjugar el principio de igualdad, base de la democracia, con el de libertad, base del liberalismo, es sin duda uno de los grandes temas de nuestro tiempo. Hacerlo en el campo de la educación es, si cabe, más imperativo aún” (Puelles, 2004: 167). En ese sentido, afirmábamos (García y Benito, 2001: 86): “la función de la Educación Social deberá abarcar, al menos, una doble óptica: por una parte, socializar adecuadamente al individuo y, por otra parte, posibilitar el cambio social. Y es que, en definitiva, la existencia de una Pedagogía para la integración social debe imposibilitar la existencia de una sociedad que excluya”.

### 3. EDUCACIÓN (SOCIAL)

¿Puede ser la educación causa de exclusión y segregación social? Ello nos lleva a analizar cuestiones tales como: a) el propio concepto de cohesión social, b) el papel de las instituciones educativas, y c) las políticas educativas y su contribución a la igualdad y la cohesión social, ya que algunas de las raíces, tal vez las más poderosas, residen fuera de los centros educativos. Siendo así, la dimensión educativo-formativa de la exclusión se vincula a otras esferas de este proceso, entre las que destacan la económica y la laboral, ámbitos en los que se sostiene, primordialmente, la integración social de las personas (inserción mediante las prácticas y reconocimiento subjetivo e intersubjetivo) en términos comunitarios e institucionales (Subirats, 2005). Existen diversos factores que dan cuenta de las desigualdades en relación con la educación y frente al sistema educativo, desigualdades susceptibles de derivar en procesos de marginación y/o exclusión social de los individuos, que les acompañen a lo largo de su vida futura. Los motivos por los que los individuos pueden encontrarse en situación de desventaja tienen que

ver con problemas de tipo personal (desventajas con origen en deficiencias psíquicas o físicas, enfermedades y situaciones familiares particularmente traumáticas o problemáticas), sociocultural (desventajas con origen en la pertenencia a un medio económico y/o sociocultural desfavorecido en un sentido relativo, por comparación a la situación de los miembros de otros grupos en los que la educación resulta más favorecida) o con la combinación y/o la agudización de éstos (desventajas con origen en situaciones de riesgo, de alto riesgo o de marginación que viven los sujetos). En todos los casos, sin embargo, debemos entender que la exclusión en o ante la educación va más allá de la idea de fracaso escolar: los diferentes tipos de desventajas tienen que ver con “condiciones o circunstancias desfavorables para el acceso normal a los estudios o para continuarlos conforme a la expectativa media de éxito entre los alumnos de nivel correspondiente” (Badosa, 2001: 31). Así, los espacios en que se inscribe el fenómeno de la exclusión dan cuenta, por una parte, de las personas que están excluidas del propio sistema educativo y, por otra, de las personas susceptibles de ser excluidas socialmente por causa de su relación con el sistema y los recursos educativos. Con otras palabras, podemos decir que se puede distinguir entre personas excluidas de la educación y personas vulnerables en educación.

Se está asistiendo a una definición positiva del pensamiento y la acción crítica para el cambio social recogido en las dos características que lo definen: defensa de la igualdad de todas las personas y colectivos y apoyo a los movimientos sociales que luchan por esa igualdad (Castilla, 2003). En esta línea se encuentra el enfoque comunicativo defendido por Habermas y Freire, que presentan el discurso dialógico como forma de relación entre las culturas para superar las desigualdades y las exclusiones. Siguiendo este enfoque, una propuesta optimizadora sería la planteada desde las comunidades de aprendizaje como vía diferente de proporcionar educación a aquellos grupos que están excluidos, partiendo de la detección de sus necesidades y haciéndolos protagonistas del proceso de transformación. Este aprendizaje comunicativo abarca a todos los ámbitos en los que se produce una acción educativa y se extiende a todos los sujetos implicados en ella, precisamente para recabar a través del diálogo las vivencias directas y los compromisos que se pueden adoptar para llegar a una autorreflexión sobre los efectos sociales de los análisis críticos efectuados ante situaciones y problema. Basándonos en este enfoque como alternativa de transformación para llegar a la igualdad, se propone la adopción de una perspectiva biográfico-

narrativa, que utilice el diálogo como instrumento potenciador de la concienciación. Por su parte, Núñez (1999: 47) apunta que para desterrar la exclusión y propiciar la cohesión social “tal vez la solución pase por ir hacia una enseñanza y una educación dialógica”.

La educación (escolar y social) supone un espacio clave en la lucha contra la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, no sólo en relación con su objetivo formativo, sino como espacio social y comunitario. Hay que considerar la educación como uno de los pilares de la integración social. Como destaca el Observatorio europeo de inclusión social para los países del sur de Europa, en España se consolida un modelo de incorporación temprana al mercado laboral precario, existe el peligro de que la formación ocupacional se convierta en una alternativa que profundiza en la segregación/segmentación de la población, y no podemos obviar la escolarización de alumnado extranjero en nuestro sistema educativo, concentrada mayoritariamente en centros públicos (CIDE, 2007).

Dicho esto, debemos insistir en la necesidad de no reducir la educación a lo netamente escolar ya que es importante un tratamiento específicamente educativo, que va más allá de lo estrictamente escolar. La educación constituye un componente de la construcción social, que excede lo escolar, las instituciones educativas y los contenidos curriculares. De ahí que la Educación Social debe promover “la transmisión y la apropiación de aquellos saberes que la sociedad exige en un momento determinado para incluirse, para que los derechos a la integración realmente se efectivicen (sic), para que los sujetos gocen de una ciudadanía plena” (Fernández, 2001: 318). Emerge un sistema educativo que debe abandonar la centralidad de la escuela como eje básico de la educación. El sistema educativo debe entenderse como una globalidad, comprender el conjunto de contextos en los cuales se maneja el individuo de forma directa, y debe corresponsabilizar a los distintos agentes e instituciones educativas en que se desenvuelve.

Entre las funciones y tareas que el educador social podría desarrollar en el marco de los centros educativos estarían (Lirio, 2005): la mediación, el apoyo educativo, la animación sociocultural, la formación de padres y madres, así como del profesorado. En este sentido, nos hacemos eco de las aportaciones de Chozas (2003) cuando manifiesta que las principales funciones a desarrollar por los educadores sociales en las instituciones educativas serían la prevención, la mediación y la orientación. La Educación Social y el educador social pueden y deben estar, si no en el aula, sí al lado de ella, en

todo caso en la escuela como plataforma de mediación con las familias y el entorno. En una institución escolar, la figura mediadora del educador social puede facilitar la integración de distintos entornos educativos.

La educación y los sistemas educativos están respondiendo de diferentes formas ante la intensificación de la desigualdad. La educación aparece en el núcleo conceptual de la aproximación neoliberal a la política social: en un primer momento como “factor determinante de las posibilidades de crecimiento económico, incorporándose posteriormente el papel de la educación como ‘activizador’ de los sectores excluidos” (Calero y Escardíbul, 2005: 83). Siguiendo a estos autores, se diseñan políticas “focalizadas”, en las que determinados programas son utilizados como un medio para combatir la pobreza. Esta aproximación plantea, sin embargo, tres problemas relevantes:

- a) La relación causal entre pobreza y educación se produce, sobre todo, en tanto que la pobreza causa dificultades insalvables en el proceso educativo. Por tanto, no es que las familias sean pobres porque no tienen educación, sino más bien que no tienen educación porque son pobres.
- b) A medida que aumenta el número de años de educación que se requiere para evitar el desempleo se devalúa la educación obligatoria y se amplía, progresivamente, el ámbito en el que se debe intervenir si lo que se desea es reducir la pobreza.
- c) La atención específica a los grupos más pobres no implica necesariamente una reducción de la desigualdad entre los grupos en su utilización de los recursos educativos.

Lo que nos lleva a reivindicar una concepción de la educación más vinculada a su concepción de servicio público, “conectando educación con el conjunto de servicios y políticas que buscan la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía y el reforzamiento de su papel activo en la renovación democrática y participativa de las políticas de bienestar tradicionales” (Subirats, 2006: 29), ante problemas de carácter integral que necesitan también respuestas integrales. En este sentido es muy importante encontrar la manera de construir entre todos una comunidad ‘inclusiva’, maneras colectivas y comunitarias, plurales y participativas, para dar respuesta a las nuevas exigencias.

#### 4. ¿QUÉ SE PUEDE HACER DESDE LA EDUCACIÓN SOCIAL?

La exclusión no es algo inevitable, se afirma, “es un fenómeno ‘politizable’, es decir, sujeto a respuesta desde las instituciones públicas y desde la capacidad de reacción de la sociedad civil” (Subirats, 2004: 28). En otros momentos históricos el colectivo sometido a relaciones de desigualdad había adquirido conciencia de su situación y, por tanto, capacidad de autoorganización social y política. Se había convertido en agente portador de un modelo alternativo, con potencial de superación de las relaciones de desigualdad vigentes. Ello no pasa con la exclusión. Hoy los colectivos y personas marginadas no conforman ningún sujeto homogéneo y articulado de cambio visible, y con capacidad de superación de la exclusión. Desde esta visión, lo que se plantean son respuestas de corte paternalista, y se reacciona ante la pobreza con medidas asistenciales y paliativas.

De otro modo, ello requiere desarrollar mecanismos de respuesta de carácter comunitario y socioeducativo, que construyan autonomía, que reconstruyan relaciones: la reconquista de los propios destinos vitales por parte de las personas o colectivos afectados por esas dinámicas o procesos de exclusión social. Lo cual precisa incentivar procesos colectivos que faculten el acceso a cada quien para formar parte del tejido de actores sociales. Devolver a cada quien el control de su propia vida, significa devolverle sus responsabilidades, sentirse responsable con y entre los otros. Todo proceso de inclusión es un proyecto personal y colectivo, en el que los implicados, los profesionales del ámbito socioeducativo, las instituciones implicadas y la comunidad en la que se inserta todo ello, participan, asumen riesgos y responsabilidades, y entienden el tema como un compromiso colectivo.

Lo cual enlaza con los fundamentos y los objetivos de la Educación Social, también recogidos en el Documento aprobado por la Permanente de decanos, y que se presenta para el debate de la Asamblea de decanos de noviembre de 2007, “Propuestas para la elaboración del título de grado en Educación Social”, y encontramos algunos avances que parten de los acuerdos alcanzados en el “Libro Blanco” (ANECA) y en las Jornadas de Mallorca (junio de 2006) y en Córdoba (noviembre de 2007). Según los recursos de las universidades se deberían contemplar diferentes itinerarios que darían respuesta a este y otros temas, como:

- Formador de personas adultas y mayores.
- Especialista en atención educativa a la diversidad.

- Educador ambiental.
- Educador en procesos de intervención socioeducativa.
- Educador y mediador en procesos de intervención familiar.
- Animador y gestor cultural y de desarrollo comunitario.
- Educador de tiempo libre y ocio.
- Educador de instituciones de atención e inserción social.
- Educador en procesos de acogida y adopción.

Porque la Educación Social “es un conocimiento y una praxis en sinergia dialéctica, crítica, reflexiva, transformadora y emancipadora” (Ortega, 2006: 8), es decir, en su naturaleza estructural se integran los objetivos transformadores de una realidad que puede y debe mejorarse, ya porque tenga potencialidades o porque tenga necesidades, carencias o disfuncionalidades; no se construye el discurso y la praxis de la Educación Social sobre las deficiencias en exclusiva, pero también las asume en su caso y si fuera preciso. Este planteamiento es suficientemente totalizador como para servir de cobertura a todos los ámbitos de la Educación Social. El educador social se caracteriza por ser un profesional de la educación que trabaja en la intervención directa sobre las condiciones y recursos tendentes al logro de una adecuada y plena integración social de las personas, grupos y comunidades con el fin de que logren los procesos educativos de desarrollo social y cultural, de promoción, integración y participación en/con la comunidad, potenciándose las posibilidades que permitan llegar a una sociedad donde todos disfrutemos de la misma calidad de vida y del mayor bienestar social. Cada día aumenta el número de excluidos, y por ello se hace cada vez más necesaria “una auténtica educación social que capacite para vivir con dignidad y ejercer sus derechos de ciudadanía” (Rodríguez Izquierdo, 2007: 122). Las diferentes plataformas paradigmáticas suelen vincular la Educación Social a procesos de los que debe inferirse algún tipo de cambio o transformación de las realidades sociales, dando respuesta a necesidades y problemas que surgen de la convivencia social. En este sentido, coincidimos con García Roca (1992: 13) en las razones que otorgan o retiran legitimidad a la acción-intervención social:

La acción-intervención social es legítima si se sustenta sobre una especie de axioma histórico que puede formularse del siguiente modo: “los pueblos, grupos e instituciones dejados a sí mismos se consolidan en la injusticia”, abandonados a su propia inercia, sometidos a la reificación y cosificación inevitables: “de ahí que sea necesario poner en marcha procedimientos de

dinámica social y organización de prácticas de resistencia para la reducción de desigualdades”.

La legitimidad de la “no-intervención” ha de quedar igualmente establecida cuando no es absolutamente requerida o ajustada, causando “una serie de efectos perversos, entre los cuales no es menor la pasividad, inercia y contención de los dinamismos internos al cuerpo social”.

Porque estos nuevos escenarios socioeducativos no están exentos de quedar sujetos a una u otra ideología concreta y, en función de esa adscripción, imprimiremos un sentido u otro a las acciones de transformación de las estructuras y las funciones educativas que se requieren para hacer frente a estos retos de presente: lo determinante de la realidad socioeducativa no es el contenido -qué se hace- sino la forma -cómo se hace-, lo que significa también que la orientación básica del sistema debe hacerse bajo un planteamiento de exclusión social o de inclusión

La expresión Educación Social remite a tres acepciones diferentes. En primer lugar hablamos de Educación Social para referirnos a un tipo de práctica educativa y social. Esta acepción es la más corriente dentro tanto de los textos especializados como en la cultura profesional. De hecho, cuando se habla de la historia de la Educación Social se suele hacer en referencia a una serie de prácticas que abarcan desde los inicios de la intervención estatal en los asuntos relacionados con la pobreza, la marginación y las situaciones de abandono y miseria social de la infancia (Santolaria, 1997; Tiana y Sanz, 2003). En segundo lugar, pensamos la Educación Social como una profesión mediante la que busca legitimarse y consolidar una particular “jurisdicción profesional”. En tercer lugar, la Educación Social es una titulación universitaria con unos planes de estudio que aspiran a preparar a los estudiantes como futuros profesionales, al tiempo que les acredita para llevar a cabo una tarea profesional.

En España la figura profesional del educador social es el resultado de tres tradiciones educativas históricas diferentes: educadores especializados, animadores socioculturales y educadores de adultos son las tres ocupaciones que preceden al educador social de hoy, legitimado por vía de decreto legal en agosto de 1991. La educación especializada: podríamos hacer referencia a la llegada de la democracia, cuando el colectivo profesional es muy pequeño. No se puede hablar de que hubiera unas políticas sociales tal como las entendemos ahora. En el marco del I Congreso estatal del educador social organizado por FEAPES, el colectivo profesional llega a la conclusión de

que: “[...] Ya no se podía asociar la intervención de los EE únicamente a los ámbitos de la marginación e inadaptación social, sus modelos de intervención se habían diversificado y generalizado, etc. En este sentido, nos encontramos no sólo ante el reto de forjar una nueva definición para la figura del educador social, también debemos reconocer que la misma figura del educador especializado había superado la definición que el movimiento profesional se había otorgado en aquellos momentos.” (FEAPES, 1998: 509). La educación de adultos: a principios de los años ochenta cabe empezar a diferenciar entre dos tipos de educación de adultos: la educación de adultos diseñada y orientada preferentemente hacia los marcos escolares y una eclosión de iniciativas y experiencias de educación popular, menos coordinadas y sistematizadas, que la vinculan con proyectos y prácticas de desarrollo comunitario y animación sociocultural. Quizá por estos motivos, diversos autores vinculan la educación de adultos y los movimientos de educación popular con los antecedentes y desarrollos de la animación sociocultural. La decidida vinculación de las prácticas de educación de adultos tradicionales con los nuevos métodos de la animación sociocultural, su contacto y vinculación con prácticas que buscan la concienciación de los adultos, auspician el desarrollo comunitario y local, intentando minimizar, o atajar, los efectos de los nuevos procesos de exclusión e inadaptación provocados por una sociedad que cambia aceleradamente. La educación permanente y la capacitación profesional han sido sus ejes prioritarios, pero sin olvidarnos de su contribución al desarrollo de las posibilidades de participación en la vida social, cultural, política y/o económica de las personas adultas. Este último aspecto vincula a ambas al desarrollo comunitario. La animación sociocultural: su actuación se centraba principalmente en la dinamización de personas, grupos y comunidades con finalidades que alcanzaban desde el desarrollo cultural y comunitario hasta el disfrute y aprovechamiento lúdico, formativo y educativo del tiempo libre. Las claves o ejes sobre los que se ha articulado su tarea eran la concienciación, la participación y la autonomía individual y grupal con finalidades transformadoras.

Los educadores sociales son los profesionales que “trabajan sobre las brechas y simas que este sistema en su proceso de espiral de ‘progreso’ va generando, actuando cualificados desde lo formal y lo moral para intentar cubrir, modelar o rehacer la amalgama de huecos del sistema con el objetivo final de generar cauces de inclusión, participación, autonomía y justicia so-



cial y dar, de esta manera, sentido a la realidad cotidiana" (Alonso y Herranz, 2005: 22-23).

¿Cómo pueden contribuir los ciudadanos y los profesionales de la Educación Social a la igualdad y paliar o minimizar la exclusión social y educativa? Ello remite a cuestiones relacionadas con las profesiones sociales en general, con la Educación Social en particular y, más concretamente, "con los procesos de profesionalización en los que actualmente ella se encuentra inmersa, mientras va construyendo su emergente perspectiva o manteniendo funciones y tareas clásicas como las que, en su surgimiento, se asocian a la exclusión" (Sáez y García, 2005: 114). E incluso a una paradoja que nos conduce, por una parte, a que los educadores sociales acaban siendo, en manos de las administraciones, una herramienta política que puede llegar a "parchear" los procesos de pauperización, marginación y exclusión y, por otra, los educadores sociales quedan en ocasiones excluidos del sistema que les emplea, sometidos a situaciones de precariedad e inestabilidad laboral (Sáez y García, 2006). Se les presenta como los profesionales capaces de afrontar la exclusión social y, particularmente, la exclusión educativa, dado que, al fin y al cabo, éstas fueron las iniciales razones de ser de la Educación Social. Estrategia imposible de ocultar en tanto pensamos que la exclusión es estructural y no puede ser abordada directamente, pero no en menor medida porque existe evidencia de que la exclusión educativa debe ser afrontada cuando las otras dimensiones de la exclusión tratan de ser resueltas (Escudero, 2003). Es evidente que hay que orientarse en otra dirección. Del mismo modo que la Educación Social contrae ciertos compromisos con aquello que puede mejorar aspectos de la vida social de las personas, siempre desde la actuación socioeducativa, no se le puede pedir que resuelva aquellos problemas que nunca tuvo en su mano atajar. Y tampoco puede negarse que las políticas sociales, educativas y culturales que rigen la puesta en marcha de programas de Educación Social pueden jugar un papel importante (García y Sánchez, 1998). Si bien no podemos olvidar que los problemas sociales se generan en las disposiciones estructurales de la sociedad y son, por tanto, intrínsecamente problemas políticos por naturaleza. Sin embargo, los gobiernos tienden a desviar el problema hacia profesionales, de quienes se espera que lleven a cabo un análisis que termine proponiendo una posible solución: "la despolitización convierte un problema político en un problema técnico" (López-Aranguren, 2005: 49). Más aún, si las actitudes de los gobiernos hacia los problemas sociales dependen de la orientación ideológica,

paralelamente, existe una relación similar entre el enfoque o perspectiva teórica y el método de intervención socioeducativa.

Todo ello no es extraño a la Educación Social, una ocupación que inicia su andadura cuando en las sociedades democráticas se reconoce la pertinencia de una profesión que se presenta como mediadora entre las necesidades educativas de la ciudadanía y la obligación de los Estados a responder a ellas (Julià, 1995; Petrella, 1997). Paralelamente, se reconoce la potencialidad que encierra el principio de educación permanente o educación a lo largo de la vida. De esta forma, si la profesión se orienta unilateralmente a la exclusión, la Educación Social corre el riesgo de desprofesionalizarse, de adquirir un sesgo reduccionista que la distanciaría de sus fundamentos, objetivos y prácticas, de acuerdo con lo que llevamos argumentado; más aún si los educadores sociales son contratados en condiciones indeseables para cubrir tareas más asistenciales que socioeducativas.

Habrà que estar atentos a cómo las políticas del Estado de Bienestar permitirán a la Educación Social dirigir sus objetivos y su trabajo hacia la integración social, la formación permanente y la promoción social y cultural de la ciudadanía, en tanto profesión social y educativa; la Educación Social debe basarse en principios y criterios de derechos sociales y justicia social. De ahí también la demanda y reivindicación de la Educación Social entendida, y practicada, como un derecho de la ciudadanía y como un modo de intentar paliar o minimizar algunas de las injusticias sociales que el orden socioeconómico impone.

La educación, y no sólo la que se recibe en el marco escolar, es un derecho fundamental que debe posibilitar tanto la participación ciudadana como el tratamiento educativo de la vulnerabilidad, desigualdad, exclusión. Caride (2002: 107) piensa al respecto que “será fundamental que la Educación Social articule sus propuestas en torno a dos procesos que deben ser considerados como indisociables y como punto de partida y de llegada: la construcción comunitaria y la participación democrática”. La Educación Social se piensa mirando hacia la ciudadanía. Ese momento en que la Educación Social, por dar cuenta de los derechos de la ciudadanía, percibe o percibirá la creencia de la ciudadanía en ella y su consecuente legitimación.

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Una profesión, como puede ser el caso de la Educación Social, ha logrado la profesionalización cuando sus actividades son reconocidas como necesarias por la ciudadanía que demanda sus servicios (Petrella, 1997). En tanto que la educación (social) es reconocida como un bien social básico puede contribuir a la realización de otros objetivos sociales, comunitarios y democráticos en los que están empeñados personas y grupos menos vulnerables, situados en la zona de integración. Como derecho en un Estado Social, puede servir para que aquellas personas que no pueden satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas no lleguen a encontrarse en condiciones de privación que no sólo acaban limitando sus posibilidades de dirigir su propia vida, sino que también pueden poner en cuestión la de la comunidad social. La Educación Social se presenta como un excelente instrumento que puede asumir, entre sus metas y fines, el contribuir a paliar aquellas situaciones que puedan provocar vulnerabilidad en los sujetos y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía en general, entre otros caminos fortaleciendo sus capacidades y sus competencias y, por consiguiente, ampliando sus posibilidades.

Además de la corrección de ciertas desigualdades, también es necesario pensar en el desarrollo social y económico de una comunidad, y en la socialización. Este análisis supone un marco de justicia social. Y este argumento no sólo se esgrime pensando en los excluidos, y en la Educación Social, sino en toda la ciudadanía que pretenda satisfacer su derecho a la educación durante toda la vida.

En resumen, la tarea fundamental de la Educación Social es la incorporación de las personas en su medio, en suma, la integración en la sociedad del mejor modo posible, y que sea capaz de mejorarla y transformarla.

Para lo cual es preciso el discurso y la práctica de la colaboración, de un trabajo coordinado y compartido entre educadores y profesionales socioeducativos, que se afianza poco a poco. No por ello, sin embargo, dicha tendencia no está exenta de contradicciones y resistencias “fruto de la imprevista de una cultura profesional de especialización todavía muy presente. Ello tiene por consecuencia la emergencia de disfunciones importantes que pervierten el buen sentido del trabajo integrado. Entre los más importantes: la colegialidad artificial, la presión de ejercer la profesión bajo criterios estandarizados y la concepción jerarquizada del trabajo en redes de

profesionales (Essomba, 2007). Una colaboración que contribuya tanto a la inclusión educativa como social: educativa, procurando que los contextos de interacción educativos sean inclusivos, aprovechando todas sus potencialidades para interaccionar en condiciones de igualdad y para poder enriquecerse los unos de los otros, distanciándose de un modelo competitivo; social, pensando también que la primera exclusión social es la exclusión educativa, por eso se hace tan necesario, desde un marco de igualdad y de justicia social, que existan profesionales de esta dimensión.

Y, del mismo modo, como nos recuerda Bueno (1997: 27) en el libro “Exclusión e intervención social”, debemos plantear que la lucha contra la exclusión y a favor de la igualdad “se conduce también, y sobre todo, al mundo preventivo, es decir, en intervenir en el origen, sobre los factores de desregulación de la sociedad salarial, en el corazón mismo de los procesos de la producción y de la repartición de las riquezas sociales”.

Los ciudadanos debemos aprender que tenemos un compromiso muy estrecho con la comunidad más próxima, pero que los problemas de todo el mundo son también nuestros problemas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, D. y Herranz, I. (2005). “Nociones y acciones de la globalización: un camino abierto para la Educación Social”. En J. Lirio Castro (coord.). *La metodología en Educación Social. Recorrido por diferentes ámbitos profesionales*. Madrid: Dykinson.
- Badosa, J. (2001). *La dimensión educativa de la exclusión social*. Documento de trabajo IGOP para la Plataforma de ONGs de acción social en sus propuestas para el PNAIS.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Benito, J. (2001). *La educación para la convivencia y la paz: su teoría y su práctica*. Murcia: DM.
- Benito, J. (2006). “Educación y ciudadanía”. En VVAA. *Una Europa solidaria: ciudadanía y cooperación internacional*. Oviedo: Eikasia e Instituto de estudios para la paz y la cooperación.
- Bueno, J. R. (1997). “Los escenarios de la lucha contra la exclusión social”. En J. R. Bueno (dir.). *Exclusión e intervención social*. Valencia: Universidad de Valencia.

- Cabrera, P. J. (2004). "La vida al raso". *Revista Educación Social*, 27, 11-20.
- Cabrera, P. J. (dir.) (2005). *Nuevas tecnologías y exclusión social. Un estudio sobre las posibilidades de las TIC en la lucha por la inclusión social en España*. Madrid: Fundación Telefónica.
- Calero, J. y Escardíbul, J. O. (2005). "Globalización de las políticas educativas y desigualdad". En V. Tirado (coord.). *Nuevas tecnologías, globalización y migraciones*. Barcelona: Octaedro.
- Cardona, A. (2004). "Las personas sin hogar y las políticas sociales". *Revista Educación Social*, 27, 21-40.
- Caride, J. A. (2002). "Construir la profesión: la Educación social como proyecto cívico". *Revista de Pedagogía Social*, 9, 91-127.
- Castel, R. (1992). *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Barcelona: Paidós.
- Castel, R. (2004). "Encuadre de la exclusión". En S. Karsz (dir.). *La exclusión: bordeando sus fronteras*. Barcelona: Gedisa.
- Castilla, M<sup>a</sup> T. (2003). "El enfoque comunicativo y el modelo educativo competencial como instrumentos canalizadores de los conflictos ante la diversidad en zonas deprivadas socioculturalmente: implicaciones formativas para el docente". *Revista electrónica interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 6(1).
- CIDE (2007). "El alumnado extranjero en el sistema educativo español (1996-2007)". *Boletín CIDE de temas educativos*, 16.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1994). *Libro verde: Política social europea. Opciones para la Unión*. Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas.
- Cortina, A. (2006). "Exclusión cero: el vigor del voluntariado". *El País*, jueves 2 de marzo, pág. 15.
- Chozas, A. (2003). "El educador social en las instituciones educativas: expectativas y tareas". En J. García Molina (coord.). *De nuevo, la Educación Social*. Madrid: Dykinson.
- Delgado Ruiz, M. (2005). "Círculos virtuosos. Nuevos lenguajes para la exclusión social". En J. García Molina. *Exclusión social / exclusión educativa. Lógicas contemporáneas*. Xátiva: Diálogos.
- Delors, J. (coord.) (1996). *Informa UNESCO. La educación encierra un tesoro*. Madrid: Santillana.
- Dussel, E. (2002). *Ética de la liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*. Madrid: Trotta.

- Escudero, J. M. (2003). "La educación compensatoria y la organización escolar: ¿un programa marginal o una prioridad de los centros?" En J. Linares y M. Sánchez (coords.). *Estrategias para una respuesta educativa compensadora*. Murcia: Consejería de educación y cultura.
- Essomba, M. A. (2007). "Profesionales de la educación críticos en una sociedad después de la modernidad". En VVAA. *Profesorado y otros profesionales de la educación*. Madrid: Octaedro, FIES, MEC.
- FEAPES (1998). Definición, perfil y funciones del educador social. En *Actas del I Congreso estatal del educador social*. Murcia, 1995, 467-522.
- Fernández, M<sup>a</sup> C. (2001). "Educación social y ciudadanía". *Pedagogía Social*, 6-7, pp. 307-319.
- García, A. y Benito, J. (2001). "Exclusión e intervención socioeducativa". *Surgam*, 473-474, 77-87.
- García Roca, J. (1992). *Público y privado en la acción social. Del Estado del bienestar al Estado social*. Madrid: Popular.
- García, J. y Sánchez, A. (coords.) (1998). *Políticas sociales y Educación Social. (Actas del XIII Seminario de Pedagogía Social*. Granada: Grupo editorial universitario.
- Juillard, J. (1997). *El fascismo que viene*. Barcelona: Granica.
- Julià, A. (1995). "El educador social: una figura profesional surgida de diversas prácticas e identidades profesionales". En *Actas del I Congreso estatal de educador social*. Murcia, 31-47.
- Karsz, S. (dir.) (2004). *La exclusión, bordeando sus fronteras*. Barcelona: Gedisa.
- Karsz, S. (2005). "¿Por qué se habla tanto -sin embargo tan poco- de exclusión?" En J. García Molina. *Exclusión social / exclusión educativa. Lógicas contemporáneas*. Xátiva: Diálogos.
- Laparra, M. et al. (2007). "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas". *Tercer sector*, 5.
- Lirio, J. (2005). "El educador social en el sistema educativo actual: funciones y tareas". En J. Lirio Castro (coord.). *La metodología en Educación Social. Recorrido por diferentes ámbitos profesionales*. Madrid: Dykinson.
- López-Aranguren, E. (2005). *Problemas sociales. Desigualdad, pobreza, exclusión social*. Madrid: Biblioteca nueva.
- Mangenot, M. (1999). "Criterios y definiciones respecto a las nuevas formas de pobreza". *Le Monde Diplomatique*, 47, 6-7.
- Martínez Román, M<sup>a</sup> A. (1997). *La pobreza*. Madrid: Centro de investigación para la paz y Fundación hogar del empleado.

- Maturana, H. (1995). *La realidad ¿objetiva o construida?* Barcelona: Anthropos.
- Maturana, H. (1997). *Formación humana y capacitación*. Santiago de Chile: Dolmen ediciones.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2006). *IV Plan nacional de acción para la inclusión social del Reino de España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Núñez Cubero, L. (1999). "Acción educativa y cohesión social". En G. Pérez Serrano (coord.). *Exclusión e integración social*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Núñez, V. y Sáez, J. (2002). "Educación y exclusión social en las sociedades postmodernas." Ponencia presentada al IV Congreso andaluz de Educación Social: *Educación y ciudadanía en la sociedad del conocimiento*. Huelva.
- Ortega, J. (2002). "La escuela como plataforma de integración. La Educación social y la escuela ante los desafíos de una sociedad en transformación (violencia, racismo, globalización...)". En V. Núñez (coord.). *La educación en tiempos de incertidumbre: las apuestas de la Pedagogía Social*. Barcelona: Gedisa.
- Ortega, J. (2005). "Pedagogía Social y Pedagogía escolar: La Educación social en la escuela". *Revista de Educación*, nº 336.
- Ortega, J. (2006). *Estudio del perfil profesional y académico de la titulación de "Educación Social": competencias genéricas y competencias específicas*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Petrella, R. (1997). *El bien común. Elogio de la solidaridad*. Madrid: Debate.
- Petrus, A. (coord.) (1997). *Pedagogía Social*. Barcelona: Ariel.
- Puelles, M. de (2004). *Elementos de política de la educación*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Robertis, C. de (1997). "Intervención colectiva y lucha contra la exclusión". En J.R. Bueno (dir.). *Exclusión e intervención social*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Rodríguez Izquierdo, R.M. (2007). "Contradicciones y desafíos de la globalización para la Educación Social". *Pedagogía Social*, 14, 119-127.
- Sáez, J. y García, J. (2005). "Los educadores sociales ante la exclusión social". En J. García Molina. *Exclusión social / exclusión educativa. Lógicas contemporáneas*. Xàtiva: Diálogos.
- Sáez, J. y García, J. (2006). *Pedagogía Social. Pensar la Educación Social como profesión*. Madrid: Alianza.

- Santolaria, F. (1997). *Marginación y educación. Historia de la educación social en la España moderna y contemporánea*. Barcelona: Ariel.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
- Subirats, J. (dir.) (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación "La Caixa".
- Subirats, J. (dir.) (2005). *Análisis de los factores de exclusión social*. Madrid: Fundación BBVA e Institut d'estudis autonòmics.
- Subirats, J. (2006). "Más allá de la escuela. Transformaciones sociales y nuevas dinámicas educativas y profesionales". En J.M. Escudero y J. Sáez. *Exclusión social / exclusión educativa*. Murcia: DM.
- Tedesco, J. C. (1995). *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid: Anaya-Alauda.
- Tedesco, J. C. (1998). "Los retos del nuevo siglo. Aldea global y desarrollo local". En G. Pérez Serrano (coord.). *Contexto cultural y socioeducativo de la Educación social*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Tedesco, J. C. (2000). "Educación y sociedad del conocimiento". *Cuadernos de Pedagogía*, 288, 82-86.
- Tezanos, J. F. (2002). *La democracia incompleta. El futuro de la democracia postliberal*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Tezanos, J. F. (2005). "Exclusión social, democracia y ciudadanía económica: la libertad de los iguales". En J. García Molina. *Exclusión social / exclusión educativa. Lógicas contemporáneas*. Xátiva: Diálogos.
- Tiana, A. y Sanz, F. (coords.)(2003). *Génesis y situación de la Educación Social en Europa*. Madrid: UNED.
- Tourain, A. (2002). *A la búsqueda de sí mismo. Diálogo sobre el sujeto*. Madrid: PPC.
- VV.AA. (2007). *Propuestas para la elaboración del título de grado en Educación Social*. Documento aprobado por la Permanente de decanos, y que se presenta para el debate de la Asamblea de decanos de los días 7 y 8 de noviembre de 2007.



## CAPÍTULO 4

# LA EXCLUSIÓN SOCIAL A TRAVÉS DE LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

*Juan Carlos Solano Lucas*

### 1. INTRODUCCIÓN

Ya Raymond Boudon en 1973 advertía en la introducción de su libro “La desigualdad de oportunidades”, que hay dos temas que ocupan un lugar importante en la sociología contemporánea: el primero es la desigualdad de oportunidades en la enseñanza, y el segundo, la movilidad o inmovilidad social. El primer punto hace hincapié en la diferencia, en base a los orígenes sociales, de la probabilidad de acceso a diferentes niveles de enseñanza y muy especialmente a los niveles más altos del sistema educativo. El segundo, se refiere a la diferencia, también en función de los orígenes sociales, de la probabilidad de acceso a diferentes niveles socioprofesionales. Estos son dos temas que están para este autor íntimamente ligados, en la medida en que la desigualdad de oportunidades en la enseñanza es uno de los determinantes principales de la inmovilidad social.

Con esta idea lo que pretendía Boudon era centrar el análisis y el estudio de las desigualdades sociales -una cuestión central y transversal en la sociología- en el modo en que el origen social determina el estatus socioprofesional de los sujetos. Tal es la situación, que podemos decir que la estructura social de las sociedades tecnológicas avanzadas propicia la reproducción de las diferencias y, de la propia desigualdad. El entorno, la familia, los grupos de iguales, incluso los medios de comunicación fomentan la ausencia de equidad en el mercado de titulaciones, así como la reproducción de los imaginarios sociales, o percepciones sociales que favorecen la desigualdad social.

Pero, ¿existe algún mecanismo moderador de las desigualdades en las sociedades contemporáneas? Realmente sí, la escuela, con sus virtudes y sus defectos. Pero cabría preguntarse hasta qué punto es esta institución educativa capaz de mediar o moderar los efectos de las desigualdades sociales en

los estratos sociales más desfavorecidos. Es decir, ¿es la escuela capaz de paliar las desigualdades sociales de origen? En verdad la respuesta es tajantemente ecléctica, sí, pero no. La escuela es capaz de reducir, en la actualidad, parte de esas desigualdades, en la medida en que tiene la capacidad de incrementar los niveles educativos de los hijos frente a los de sus padres. Sin embargo, tal y como hemos visto en España en las últimas tres décadas, (donde se ha garantizado la escolarización total de la población en edad de estar en la escuela) no hemos conseguido eliminar la desigualdad, pero sí hemos podido paliar ciertos hándicaps sociales de origen que sin la escuela hubiera sido imposible, y hubieran producido una polarización social similar a la acaecida en el esplendor de la Revolución Industrial.

## **2. EL CONCEPTO TEÓRICO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**

Hemos de preguntarnos, ¿qué significa o qué entendemos los sociólogos de la educación por igualdad de oportunidades? Muchos autores de tradición anglosajona han alabado las bondades de la igualdad de oportunidades, y lo han hecho advirtiéndole de la necesidad imperiosa que tiene la sociedad para su funcionamiento de las propias desigualdades. Es decir, los ideólogos de la teoría de la igualdad de oportunidades consideran que uno de los principios fundamentales de dicha teoría es la necesidad de la existencia de la desigualdad, ya que ésta incentiva a los sujetos a luchar por aquellas posiciones sociales de mejor prestigio o estatus. Dicho de otro modo, no todas las posiciones sociales, ni las categorías socioprofesionales tienen el mismo estatus, prestigio ni nivel económico. Con el fin de incentivar a los sujetos a alcanzar estas posiciones sociales que tienen bastantes desventajas, en la medida en que su nivel de exigencia, responsabilidad, así como sus obligaciones y compromisos son muy altos, y el esfuerzo requerido para alcanzarlas también es elevado; se entiende necesario que dichos puestos tengan una serie de contrapartidas que resulten atractivas para los sujetos más capaces. Que serían una serie de beneficios tales como el prestigio, la autoridad, la renta, la cualificación, etc...

Desde esta óptica, los defensores de esta teoría tienden a valorar la igualdad de oportunidades como un valor justo y democrático, ya que lo que propicia este planteamiento es premiar sólo y exclusivamente las capacidades individuales con el fin de desbloquear aquellos talentos que por la ley de probabilidades se reparten de manera aleatoria en la población. Quizá desde

una perspectiva más purista, esta posición de los teóricos funcionalistas de la educación, lleva a sus seguidores a ver la desigualdad como un elemento dinamizador y necesario de la estructura social, más que como un lastre insalvable contra la equidad. En suma los ideólogos de la teoría de la igualdad de oportunidades tienden a vaciar de contenido peyorativo el propio concepto de desigualdad y relativizar la propia idea de justicia social.

De algún modo, lo que se está diciendo es que el reparto de los dones naturales se produce de modo aleatorio, y con el fin de evitar la pérdida de aquellos sujetos con capacidades excepcionales se ha de brindar a todos, sin excepciones, oportunidades educativas. Un paso fundamental es la extensión general de la educación reglada a todos los miembros de la sociedad, independientemente de su origen social o estrato socioeconómico. Pero la realidad es aún más dura. Algo sucede cuando los hijos de clase obrera o los hijos de padres con bajos niveles educativos o de cualificación profesional, a pesar de disfrutar de una supuesta igualdad de acceso al sistema de educación básica, tienen más fracaso escolar que los hijos de clase media o con altos niveles educativos o de cualificación. Estos analistas de la desigualdad tienden a explicar este fenómeno social desde una doble vertiente, por un lado a través de las aptitudes individuales -son o no son capaces- y por otra, por medio de una visión reproductorista, la cual considera a la institución escolar como un mero instrumento y un mecanismo reproductor de las desigualdades, ya no sólo sociales, sino económicas, políticas, culturales, etc... Además, se valora la capacidad de la escuela para paliar tales disparidades como inoperante, incapaz de producir cambio social orientado a reducir o eliminar disparidades fundamentadas en el origen.

Esto llevó a algunos autores a poner en cuestión el posible papel compensatorio del sistema educacional de las sociedades tecnológicas avanzadas, advirtiéndole que era innecesario seguir "derrochando" recursos en un sistema que se había distinguido por su ineficiencia a la hora de luchar contra la desigualdad.

Esta visión propiciaría una recuperación de ciertas pseudo-teorías genéticas (como las propuestas por Jensen y Herrnstein) que trataban de revivir la idea de que existe una estrecha correlación entre la herencia y la inteligencia (Aronowitz, 1999: 149). Hasta tal extremo, que según esta vieja concepción de las capacidades y de las actitudes, ciertos colectivos como los negros en Estados Unidos son considerados inferiores a los blancos de manera demostrable cuando son evaluados con test de inteligencia.

Sin embargo, resulta llamativo que estos ideólogos radicales defiendan el concepto de herencia de la inteligencia, cuando tradicionalmente han negado la existencia de la herencia de la desigualdad. Es decir, tienden a negar que la desigualdad sea heredada, que los hijos heredan las condiciones sociales, culturales y económicas que produce desigualdad; sin embargo, son capaces de defender visiones genetistas que ya no sólo promueven una visión discriminatoria de la realidad; sino que justifican y promueven la injusticia social.

Lógicamente, somos conscientes, o al menos intuimos que la escuela no es una institución neutra; más aún, ésta no es ajena a un entorno cambiante, a un contexto sociocultural, ideológico, económico y político, incluso religioso, que influye y determina las pedagogías, los contenidos, los valores y las normas sociales que en ella se imparten. En este sentido el reproducionismo de finales del siglo XX apostó por una posición ecléctica entre un papel reproductor de la superestructura de la clase dominante a través de la institución escolar, y un instrumento compensador y paliativo de las desigualdades sociales de origen, capaz de generar reflexiones y pautas culturales productoras de cambio social (Elboj, 2006: 151 y ss.).

Pero todos estos planteamientos teóricos no explican la disparidad en el éxito escolar según la clase social. Es decir, no hemos respondido aún a la cuestión fundamental de ¿por qué los hijos de clase obrera tienen más fracaso escolar que los hijos de clase media? Ya Bourdieu (2000) afirmaba que la sociología era una ciencia molesta porque develaba cosas ocultas que las instituciones políticas no están interesadas en divulgar ni en financiar, como el hecho de que tradicionalmente se ha relacionado el éxito escolar con la inteligencia. Bajo esta lógica, y en base a la premisa anterior, se puede inferir que los hijos de clase obrera son menos capaces que los hijos de clase media y alta. ¿Son las capacidades individuales la explicación a la diferencia significativa de éxito y fracaso escolar según la clase social? ¿Tendrá algo que ver las diferencias de capital cultural de una clase u otra? ¿O quizá pueda deberse a la posesión de un capital económico susceptible de ser convertido en cultural? ¿O pueda ser producto de unas prácticas de enclasmiento producidas por los agentes, que son a su vez principio generador de prácticas objetivamente enclasables? (Flecha, 2003: 79)

En definitiva, hemos de preguntarnos de nuevo cuáles son las variables que explican la diferencia en el éxito de una clase social u otra. Fernández Enguita (1999) afirmaba que si fuéramos capaces de imaginar a la sociedad

como una pirámide escalonada, nos daríamos cuenta de que las personas se colocan en un peldaño en el cual se tiene muchas posibilidades de moverse lateralmente, pero difícilmente podremos cambiar de estrato socioprofesional, es decir, podremos hacerlo verticalmente. Esto aunque parezca que nos desviamos del tema que nos ocupa, en realidad tiene una estrecha relación con el papel que juega la posición social en nuestro equilibrio de oportunidades educativas y laborales; porque ambas, van de la mano. Del mismo modo que hay un mercado de vivienda, o laboral, también lo hay de oportunidades. El acceso a éste está determinado o limitado por la posición social de origen, hasta tal punto que ésta determina, según Enguita, el tipo de educación que reciben los sujetos, la cantidad de educación, los valores y la presión de los más cercanos durante la formación; y también las expectativas del profesorado, las aspiraciones de los alumnos y finalmente el nivel ocupacional.

Quizá dé la impresión de que centramos excesivamente nuestro análisis en el origen socioeconómico de los sujetos implicados en el proceso formativo, sin embargo la realidad nos demuestra que, tal y como afirmaba Bourdieu, la institución escolar ayuda y favorece la reproducción de la distribución del capital cultural en base a la distribución de la estructura de posiciones del sistema social. El origen social es el transmisor de lo que este autor francés denominó sustrato educativo, que es transportado por el sujeto a lo largo de todo el proceso formativo, y que se manifiesta en un nivel por medio de la información, del capital relacional, de los recursos económicos, culturales, sociales, etc... y en otro nivel, por medio de un comportamiento cultural, modos, hábitos y estilos de vida propios de su posición (Solano, 2002: 49) Así que el papel que juega la educación en la reproducción cultural y muy estrechamente con la reproducción social y económica dependerá de la situación de cada clase social y de su bagaje cultural y económico junto a las estrategias indispensables para su conservación e incremento (Alonso, 1991: 100).

Ahora bien, según Bourdieu, la cultura escolar no es una cultura que podamos denominar universal, ya que en realidad, es una cultura vinculada a las conceptualizaciones de la clase alta; esto se ve muy claro en el siguiente párrafo del autor francés: "cualquier clase de enseñanza, y en especial la enseñanza de la cultura -incluso de la cultura científica- presupone implícitamente un conjunto de saberes, un savoir faire y, sobre todo, una

facilidad de expresión que son patrimonio de las clases altas.” (Bourdieu y Passeron, 1967: 48)

En consecuencia, el sistema de enseñanza, al tratar por igual a todos los estudiantes cuando algunos soportan permanentemente ciertas desigualdades culturales, lo que en realidad está haciendo es producir y reproducir desigualdades. Es decir, el sistema educativo es considerado, sobre todo, como un instrumento de reproducción cultural.

En este sentido los logros académicos están muy ligados a los antecedentes familiares, y muy especialmente a los educativos, más que a los económicos. Por tanto, estamos ante la tesis de que si bien es cierto que el capital económico facilita explícitamente una serie de recursos culturales y la reproducción de la posición de clase, ésta relación es más estrecha cuando hablamos de los antecedentes culturales de las familias. Hemos de insistir, que estamos en todo momento hablando de la importancia de la familia en la reproducción social, pero esto no quiere decir que la escuela no juegue un papel importante en este hecho; al contrario, soporta una importancia trascendente por lo que se refiere a las diferencias de clase y a su transmisión, ya que el sistema de enseñanza, la educación, proporciona algunas oportunidades de promoción y de compensación de los déficit culturales de cada clase, aunque no soluciona por completo tales diferencias de origen.

### **3. LA DIMENSIÓN EXCLUYENTE DE LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS**

Ya sabemos lo que es la exclusión social. Hemos visto en los últimos años numerosos autores que identifican muy eficaz y clarificadoramente lo que es la exclusión social, y qué dimensiones la componen. Desde Tezanos (1997) hasta Subirats (2002, 2005) sabemos que son numerosos los factores que influyen en el proceso o en la propia situación de la exclusión social. Desde el ámbito económico, educativo, laboral, sanitario, relacional, político o de vivienda, son dimensiones que nos ayudan a comprender cada vez mejor quiénes están en situación o en riesgo de exclusión y cuáles son los factores que han influido para llegar a tal situación.

La educación, la formación como su reflejo es una de tantas dimensiones que afecta y explica la exclusión social, pero es quizá una de las más determinantes, en la medida en que la apuesta por ella, aunque no garantiza la solución de ningún problema de manera directa, sí promueve la ampliación

de las oportunidades personales y grupales de los afectados por el fenómeno de la marginación y la exclusión social.

Dicho de otro modo, la educación en un sentido estricto (y las clases medias lo saben muy bien) es un tipo de inversión a largo plazo, pero con el hándicap añadido de que tal esfuerzo inversor no tiene ninguna garantía de ser recuperado a medio o largo plazo. La inversión educativa puede eliminar o reducir los riesgos de exclusión, puede prometer mejoras sociales y económicas, incrementar el nivel de oportunidades en el mercado laboral, etc... pero nunca es una garantía segura de mejora. Las clases medias han apostado por la inversión educativa porque es para ellas el único instrumento que tienen en su mano, para la mejora o la reproducción de su posición social. Las clases medias confían en el papel de mejora social y ocupacional de la educación; además, tienen tanto los medios como la capacidad de poder posponer en el tiempo la supuesta recuperación de los beneficios educativos, que son susceptibles de ser transformados en elementos tanto tangibles como intangibles propios de sus posición social.

Así que, la inversión en educación es un instrumento o un mecanismo disponible para la mejora socioprofesional. Esto es un hecho incuestionable hasta la fecha; pero las clases trabajadoras, y aquellas que se encuentra en las fronteras de la exclusión social no lo aprecian como urgente. La perspectiva que tienen muchos colectivos y grupos sociales, o las necesidades imperativas que tienen en su vida cotidiana, así como el entorno social en el que se mueven, provoca que la educación no sea considerada como una prioridad, ni como un elemento necesario para su mejora social y económica, o para una posible movilidad social. De ahí la importancia del papel compensador de la inversión en educación. De ahí el valor que tiene la educación como arma social para la lucha contra la desigualdad social.

Pero, ¿cómo se demuestra el valor de la educación? Es este el momento en el que se hace necesaria la contrastación empírica de la relación existente entre la desigualdad y la educación, y cómo este binomio afecta a la estructura de oportunidades. Para ello vamos a tratar este tema desde tres perspectivas de su imagen visible.

- La primera dimensión del concepto hace refiere a la desigualdad que se produce ante las oportunidades educativas en el acceso. La limitación del acceso está en muchos casos determinada por el entono, y lógicamente por el origen social. El ambientalismo es una línea explicativa de la correlación que hay entre el ambiente social en el que se mueve el su-

jeto y la reducción de las oportunidades que acontecen en su trayectoria educativa y ocupacional. De cómo el entorno y el origen limitan las posibilidades de elección, y por tanto de acceso a ciertos espacios que podrían suponer un incremento de oportunidades hacia la movilidad social.

- En segundo lugar, nos encontramos ante la reducción de las oportunidades educativas dentro del entramado escolar, o cómo las pedagogías, las elecciones, el etiquetado o los recursos docentes y/o escolares redundan negativamente en un nivel de oportunidades más o menos amplio para los sujetos.
- Por último, hemos de centrarnos en el propio papel que juega el origen social como mecanismo reproductor de las desigualdades sociales de origen. De cómo la estructura social y la estructuración de las oportunidades y de las disparidades favorecen el status quo de la desigualdad en las sociedades capitalistas. En definitiva, de cómo el origen social es un elemento dinamizador de la desigualdad educativa, o cómo el origen social determina las trayectorias educativas y ocupacionales de los individuos.

En definitiva, de lo que estamos hablando es del entorno, de las actitudes y pedagogías en el proceso educativo y del origen social como mecanismos de reproducción de las estructuras de marginación y exclusión social.

Hasta el momento hemos visto la enorme trascendencia que tiene la educación en la vida de los individuos y en la estructura social de las sociedades tecnológicas avanzadas, hasta tal punto, que ésta puede determinar nuestro tipo y calidad de las relaciones tanto personales, como sociales, así como nuestro potencial socioeconómico. Subirats (2005: 70) advierte, que entre otras, la educación tiene la función de otorgar competencias necesarias para la adaptación de los individuos a la vida profesional y garantizar el desarrollo personal y social que facilite una cohesión social estable y permita la lucha contra las desigualdades. Si este proceso falla, si hay alguna quiebra que vulnere las oportunidades de las personas vinculadas a la educación, las disparidades existentes se tornan en desigualdades susceptibles de derivar en un proceso de marginación o de exclusión social.

No obstante, todos los países de la Unión Europea consideran que el acceso a la educación es un derecho fundamental. Pero además de ser un principio básico de los estados de derecho y de las sociedades tecnológicas avanzadas, también es visto como un instrumento de participación y de



inclusión social de las personas en riesgo de exclusión. Su vulnerabilidad puede verse paliada a través de la participación a lo largo de la vida del individuo o grupo, dentro de las diferentes etapas del sistema educativo; de tal modo que puedan adquirir destrezas, habilidades, conocimientos y cualificaciones suficientes para abandonar las peligrosas fronteras de la exclusión social, e incorporarse a una sociedad donde el conocimiento es cada vez más necesario para su participación, adaptación e inclusión social (CUE, 2001).

Aún así, los motivos por los que los individuos pueden encontrarse en una situación de desventaja tiene que ver con problemas de tipo personal (deficiencias psíquicas, físicas, enfermedades, situaciones familiares problemáticas, etc...), de tipo sociocultural (pertenencia a un medio económico y/o sociocultural desfavorecido) o con la combinación de ambos (situaciones de riesgo de marginación como drogadicción, detenciones, prostitución, pobreza, paro de larga duración, etc...) (Subirats, 2005: 70). Estos grupos tienen un tipo de necesidades educativas cuya ausencia les coloca en el borde de la exclusión social, sin posibilidad de escape. ¿Pero quiénes son estos grupos o colectivos? Todos los estudios destacan que son los jóvenes, las personas mayores, las familias monoparentales, los parados de larga duración, los desempleados de más edad, las minorías étnicas, la población inmigrante, las personas con discapacidad, las personas con mala salud, las personas y las familias con dificultades de vivienda, con rentas bajas, sujetos o grupos con riesgo alto de exclusión social. La educación básica, la formación profesional, la educación terciaria y otras formas de educación formal e informal son un elemento que puede permitir romper los ciclos intergeneracionales de reproducción de la pobreza.

### **3.1. El reflejo de la desigualdad en la escuela**

#### *3.1.1 Abandono temprano*

Actualmente España es junto a Portugal y Malta los países de la Unión Europea con el porcentaje más alto de abandono educativo temprano<sup>1</sup>. En el cuadro 1 se puede observar 12 países de la Unión Europea que muestran una visión muy heterogénea de la deserción educativa en el continente.

---

<sup>1</sup> Se entiende como tasa de abandono temprano del sistema educativo el porcentaje del total de población de 18 a 24 años que no ha alcanzado la educación secundaria y no ha seguido estudiando ni formándose ocupacionalmente.

**Cuadro 1. Abandono Educativo Temprano, 2000-2006**

	2000	2004	2005	2006
<b>EU27</b>	17,6	16,1	15,6	15,4
Eslovenia	-	4,2	4,3	5,2
Rep. Checa	-	6,1	6,4	5,5
Polonia	-	5,7	5,5	5,6
Dinamarca	11,6	8,5	8,5	10,9
Suecia	7,7	8,6	11,7	12,0
Reino Unido	18,4	14,9	14,0	13,0
Francia	13,3	14,2	12,6	13,1
Alemania	14,9	12,1	13,8	13,8
Grecia	18,2	14,9	13,3	15,9
España	29,1	31,7	30,8	29,9
Portugal	42,6	39,4	38,6	39,2
Malta	54,2	42,0	41,2	41,6

Fuente: Joint Report on Social Protection and Social Inclusion -Supporting Documet-.Commission of the European Communities

Es de destacar el bajo porcentaje de abandono temprano de los países del este de Europa representados en el cuadro 1. Y muy especialmente el caso de Polonia, con una población y unas características productivas similares a la española. Parece más o menos evidente que la tendencia en estos últimos años es a reducir estos porcentajes en toda la Unión Europea, pero en el caso de los países con altos valores revela una situación sangrante para el capital humano de estas naciones. No obstante hemos de advertir que si nos adentramos en la composición del abandono temprano por género, descubriremos que las mujeres suelen abandonar menos (y en el caso de los países con tasas más elevadas, bastante menos; hasta 17 puntos porcentuales de diferencia en el caso de Portugal en 2004) que los hombres, en todos los países de la Unión Europea.

El abandono temprano en España, al margen de ser de los más altos de Europa es bastante interesante, en la medida en que los datos esconden una importante complejidad interna. Por comunidades autónomas la dispersión es elevada, y sólo el País Vasco está por debajo de la media europea (cuadro 2). El análisis de los datos muestra que para 2005 todas las comunidades septentrionales, salvo Cataluña, tienen porcentajes inferiores a la media española. Los porcentajes más altos se dan en Ceuta y Melilla, Baleares y Murcia. Pero en cualquier caso, el fracaso es evidente. Hoy en día casi 1 de cada 3 jóvenes españoles abandonan tempranamente el sistema educativo.

**Cuadro 2. Abandono Educativo Temprano por CCAA. España, 1995-2005**

	1995	2000	2005
<b>TOTAL</b>	34,5	28,9	30,8
Andalucía	41,6	35,0	37,1
Aragón	24,0	22,8	24,1
Asturias (Principado de)	24,9	22,2	18,3
Balears (Illes)	40,7	45,7	40,0
Canarias	41,9	33,1	32,2
Cantabria	26,3	22,6	21,8
Castilla y León	27,4	20,7	25,1
Castilla - La Mancha	46,9	35,6	35,0
Cataluña	33,3	29,7	34,1
Comunidad Valenciana	41,7	31,5	32,4
Extremadura	49,5	41,5	36,4
Galicia	32,5	29,2	23,6
Madrid (Comunidad de)	24,7	19,4	26,2
Murcia (Región de)	45,9	38,7	38,1
Navarra (Comunidad Foral de)	21,0	17,6	17,2
País Vasco	19,9	14,3	13,9
Rioja (La)	26,1	27,2	29,3
Ceuta y Melilla	40,0	36,8	43,2

Fuente: Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores, 2007. MEC

Algunas voces se han alzado para explicar el incremento de este indicador y de otros similares, por medio de argumentos puramente simplistas. Este discurso busca su chivo expiatorio en la inmigración. Tal lectura se hace culpabilizando a los jóvenes extranjeros del incremento de estos indicadores. Esto no es cierto, y podemos poner un ejemplo cercano. Murcia es una de las comunidades españolas que más inmigrantes acoge en su sistema educativo; sin embargo, entre 2000 y 2005 ha reducido, aunque ligeramente, su porcentaje de abandono educativo temprano.

Una de las explicaciones menos malas, entre otras, sobre la evolución de este problema educativo parte de nuestra estructura productiva. Hemos vivido durante algún tiempo un boom inmobiliario que ha sido muy atractivo para muchas personas, y cómo no para los jóvenes, y muy especialmente en las comunidades litorales del Mediterráneo y del suroeste, más los archipiélagos. Este sector productivo de la construcción se caracteriza por demandar una gran cantidad de mano de obra no cualificada. En los últimos años hemos visto como la tasa de actividad laboral de los jóvenes de 16 a 19

años se ha incrementado entre 2001 y 2005 en casi 3,3 puntos porcentuales, pasando de un 25,6% a un 29,3% (cuadro 3).

Otro hecho interesante lo podemos encontrar en la brecha existente entre hombres y mujeres que es de casi 8,7 puntos. Esto se explica porque el sector de la construcción es especialmente segregativo con respecto a las mujeres. De algún modo esto les salva, en parte, de tener un abandono temprano más alto, ya que las mujeres suelen abandonar bastante menos el sistema educativo que los hombres, en niveles que rondan por término medio los 11 puntos porcentuales de diferencia.

**Cuadro 3. Tasa de actividad del grupo de edad de 16 a 19 años por sexo. España, 2001 y 2005 (%)**

	Ambos sexos	Varones	Mujeres
2001	25,6	30,6	20,3
2005	28,9	34,1	23,3

Fuente: Encuesta de Población Activa. INE

Por comunidades autónomas la situación es aún más dramática, las comunidades que tienen las tasas de abandono temprano más altas del sistema educativo son las mismas que tienen las tasas de actividad más altas, a la edad de 16 a 19 años. Sirva el ejemplo de Ceuta, Baleares, Castilla la Mancha y Murcia, las cuales tiene tasas de actividad que superan el 40% de varones de entre 16 y 19 años.

Cabría preguntarse cuáles pueden ser las consecuencias desde la perspectiva de la exclusión social si no se pone freno a este fenómeno. Pues podría ser sumamente catastrófico, en la medida en que son precisamente estos colectivos de jóvenes los que sufren una mayor precariedad laboral. De este modo les negamos dos dimensiones sumamente valiosas para la inclusión social, la educación postobligatoria y un acceso confiado al mercado laboral.

Porque como sabemos el ciclo de crecimiento de este sector productivo está llegando a su fin, y nos vamos a encontrar con un número importante de jóvenes no cualificados, en un mercado laboral en proceso de reajuste. Y sabiendo que la exclusión laboral es una de las dimensiones más influyentes a la hora de llevar a alguien a la frontera de la marginación y la exclusión. No es menos cierto que la estructura familiar española sigue siendo bastante tradicional y ha servido y sirve como un colchón amortiguador ante este tipo de cambios drásticos en la estructura productiva más dinámica, hasta el momento, de la sociedad española. Con lo cual, cabe la posibilidad de que tal visión catastrófica que hemos adelantado, no llegue a ser tan aguda.

Es muy importante garantizar la escolarización de los jóvenes, ya que incrementando sus expectativas de oportunidades se reducen los posibles efectos negativos de cambios imprevistos en la estructura económica. Más aún, es imprescindible alcanzar el mayor nivel de formación posible en una sociedad global caracterizada por el conocimiento. La cualificación y la formación continua y multiespecialidad son instrumentos de mejora social, económica y cultural que tienen como efecto secundario reducir el riesgo de exclusión social.

Algunas instituciones públicas están apostando por soluciones ciertamente radicales, con el fin de incentivar a los jóvenes a seguir en el sistema educativo. Es el caso de la reciente propuesta de la Junta de Andalucía de becar a los alumnos que terminan la educación secundaria obligatoria para promocionar la continuidad de los alumnos en la educación postobligatoria. Quizá ésta no sea la mejor solución para afrontar un problema que lastra a la sociedad española con respecto al valor de la educación; sin embargo no es la primera vez que se ha planteado en Europa. Es el caso de Francia, donde se ha apostado por pagar las prácticas en empresas a los estudiantes de la Formación Profesional, con el fin de evitar la deserción en los últimos años de esta etapa educativa.

Lo importante, al fin y al cabo, es sentar las condiciones necesarias para transformar las estructuras de la desigualdad que favorecen esta inercia de abandono temprano del sistema educativo.

### *3.1.2. Tasa de Idoneidad*

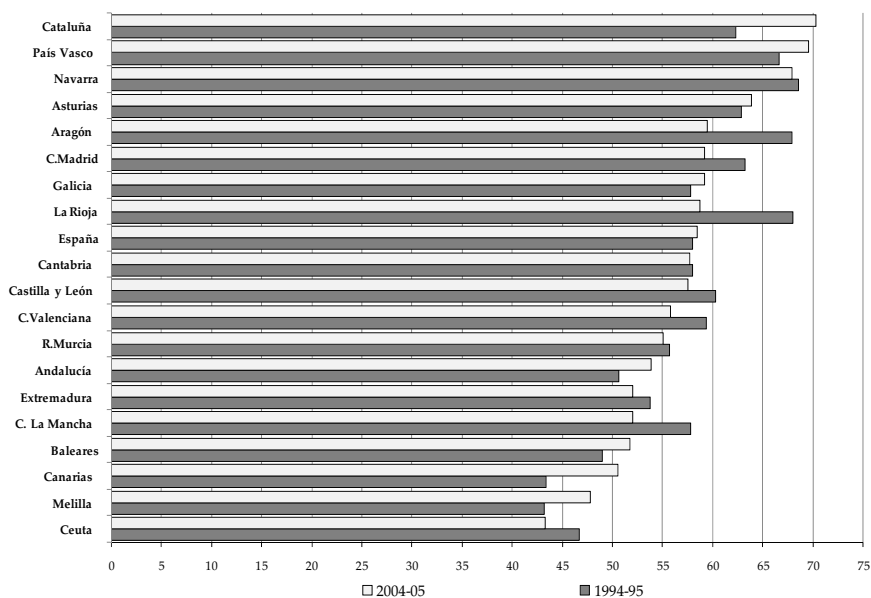
La tasa de idoneidad es otro indicador que nos permite observar la eficacia en el funcionamiento de la enseñanza obligatoria. Éste muestra el alumnado que progresa adecuadamente durante la escolarización obligatoria, de forma que realiza el curso correspondiente a su edad.

Como podemos ver en el gráfico 1, existe una gran disparidad entre comunidades autónomas, si bien en el ámbito estatal hay cierto equilibrio en las tasas de idoneidad en la última década. La dispersión es muy alta, pasamos del 70% en Cataluña, a poco más del 40% en Ceuta. Esto demuestra que el aprovechamiento de la etapa escolar obligatoria no es todo lo bueno que debiera.

Estos datos señalan que si se produce una concentración de la deserción, del retraso, así como del fracaso escolar en una serie de colectivos caracterizados anteriormente, puede suponer una pérdida de oportunidades, que en

el futuro serán insalvables, del mismo modo que hemos apuntado en el epígrafe anterior.

**Gráfico 1. Tasas de idoneidad a los 15 años por CC.AA. Cursos 1994-95 y 2004-2005**



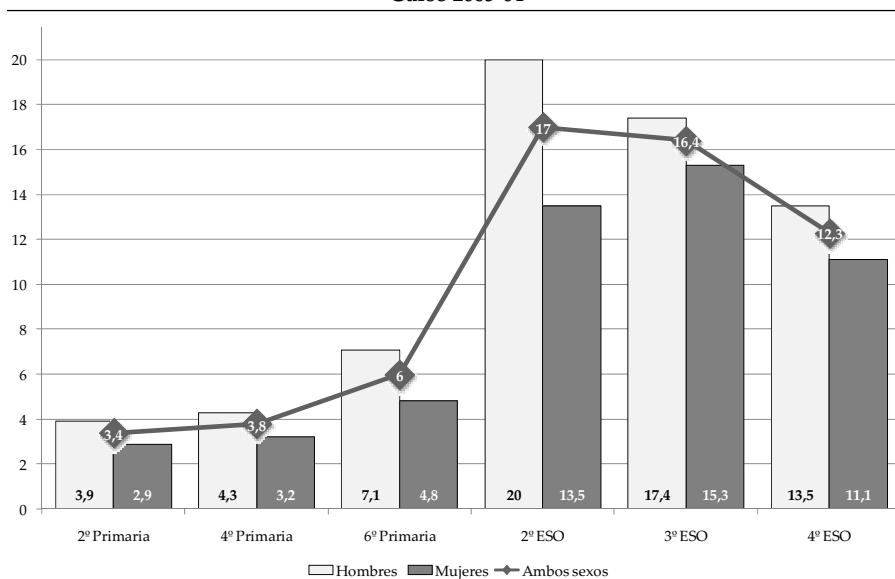
Fuente: Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores, 2007. MEC

### 3.1.3. Repetición

La repetición en cualquier tipo de enseñanza es una manifestación de las diferencias y de las desigualdades de la sociedad. Por ejemplo, sabemos que los chicos repiten más que las chicas, que los hijos de clase obrera lo hacen más que los hijos de clase media y alta, que los nacidos en el último trimestre del año suelen repetir en los primeros ciclos del sistema educativo más que los nacidos en los primeros meses del año, etc... Pero hemos de preguntarnos, cuál debe ser el nivel asumible de repetición en las instituciones escolares obligatorias. Desde una óptica integradora, el nivel asumible de repetición ha de ser cero. Para ello se hace necesario la implementación ordenada y planificada de sistemas más eficaces, menos burocratizados de compensación educativa, desde el idioma como uno de los instrumentos más eficaces para la integración y la inclusión social de las personas en riesgo de exclusión social o en los límites de la marginalidad, hasta los

programas de compensación en materias fundamentales como las matemáticas y la lengua, los valores cívicos y las normas de convivencia. Además de impulsar campañas de promoción del valor intrínseco de la educación. Pero sabemos que esto hoy por hoy no es posible, porque hay una serie de actitudes sociales y personales que frenan en seco este tipo de iniciativas. Así que al final, tenemos que asumir que en las primeras etapas de la educación obligatoria, el porcentaje medio no pasa del 6%, éste podría ser un límite, que en cualquier caso no justifica ni satisface, ni es un consuelo, cuando nos encontramos con que en 2º de ESO un 17% de alumnos han repetido curso, un 20% de chicos y un 13,5% de chicas (gráfico 2). En los siguientes cursos de la educación secundaria obligatoria se observa una paulatina reducción tanto del porcentaje global, como por sexo, incluso se puede ver el estrechamiento de la brecha entre ambos sexos, pasando en 2º de ESO de 6,5 puntos a 2,4 puntos porcentuales en 4º de ESO.

**Gráfico 2. Porcentaje de alumno repetidor en Primaria y Secundaria Obligatoria por sexo. Curso 2003-04**



Fuente: Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2006. MEC

No es descabellado afirmar que dicha reducción es debida en gran medida a un filtro invisible previo, basado en la acumulación de retraso educativo -desde el punto de vista temporal- y del abandono educativo

temprano. Es decir, en la medida en que los alumnos repiten excesivamente, se acumula un retraso y un abandono educativo, que propicia que los cursos superiores de la enseñanza secundaria obligatoria se vean relativamente cargados con menos alumnos con carencias educativas, reduciendo de este modo el porcentaje de repetición. Valga el ejemplo de cómo los programas de garantía social asumen un total de 44.927 alumnos, de los cuales 30.225 son varones y 14.702 mujeres, en el curso 2005-2006.

Cabría preguntarse, sabiendo que no tenemos respuesta por la ausencia de información fiable y precisa, hasta qué punto los colectivos marcados por la marginación y la exclusión social son sujetos afectados por esta estructura de indicadores socioeducativos.

### *3.1.4. Expectativas*

Como hemos explicado anteriormente la manifestación de la desigualdad de oportunidades se puede advertir, no sólo a través de la trayectoria educativa, producto en muchos casos del entorno social, económico, político, cultural, laboral y personal en el que vive el sujeto; sino también por medio de una serie de pedagogías, actitudes, elecciones y estrategias que afectan lógicamente al individuo, de tal modo que reducen su espectro de opciones y oportunidades educativas, sociales, etc... que en buena lid debería conseguir en base sólo y exclusivamente a sus capacidades.

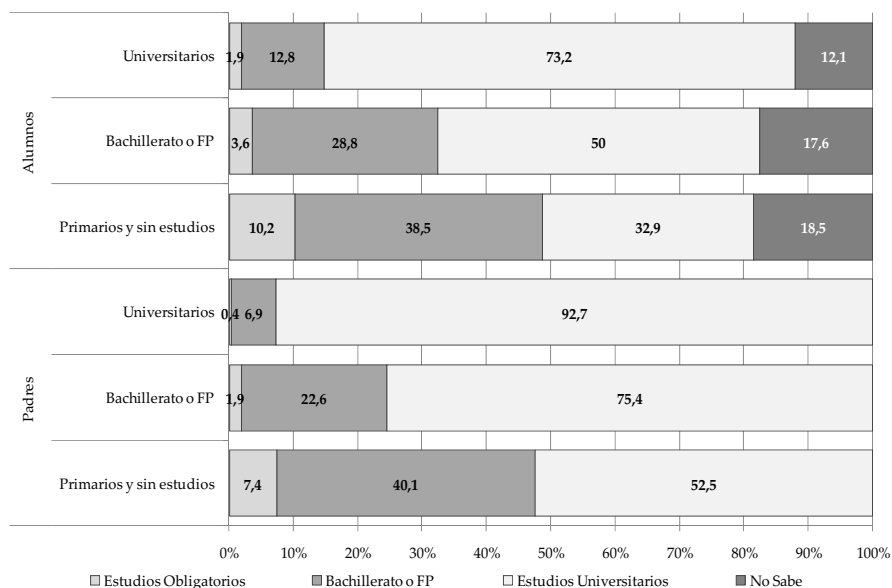
En el gráfico 3 se intenta relacionar las expectativas de padres y alumnos según el nivel educativo de los primeros, podemos observar como hay una cierta correlación entre lo que los hijos y los padres esperan de su futuro educativo. A mayor nivel educativo de los padres, mayores expectativas de éstos y de sus hijos.

Lo que estamos intentando mostrar es cómo las percepciones, así como las expectativas, la confianza, las esperanzas o el interés de los padres es determinante en el futuro de sus hijos. Este hecho ha sido tratado en la tradición sociológica y de la psicología social profusamente. Y se ha definido como el efecto Pigmalión, o cómo las expectativas de los superiores sobre los subordinados tienden a cumplirse. En esta línea, los grupos más afectados por la pobreza y la marginación social serán etiquetados en el fracaso, el abandono, la ignorancia, lo cual está sentando las bases para que esa predicción o percepción se cumpla, abocando de este modo a estos individuos al fracaso educativo y a la expulsión de la estructura de oportunidades que en base a sus capacidades podría ser una solución para la inclusión social. Fren-



te a actitudes y expectativas positivas que propician una visión del mundo más activa y universalista de los hijos de clases superiores.

**Gráfico 3. Expectativas de padres y alumnos de 16 años según nivel de estudios de los padres. Curso 2003-2004**



Fuente: Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2006. MEC

### 3.1.5. *Clima escolar*

Las pedagogías no son sólo las expectativas de los padres o de los maestros con respecto al alumnado, sino que son también todos aquellos elementos que de algún modo producen una mejora o un deterioro de la calidad en las relaciones, sociales y/o personales que se producen dentro de la escuela; desde el trato entre alumnos y profesores, hasta todos aquellos factores exógenos a la institución escolar que afectan o pueden afectar (tanto positiva, como negativamente) a un ambiente escolar supuestamente neutro.

Para ello hemos hecho uso de un índice utilizado por el Informe PISA de 2003 que trata de sintetizar las percepciones de los directores de centros escolares sobre el clima escolar de su centro. Para construir dicho índice, se tienen en cuenta una serie de factores que afectan a éste, y que lógicamente pueden tener una influencia significativa en el aprendizaje de los estudiantes. En este índice se tratan los siguientes factores:

- Absentismo de los estudiantes.
- Interrupción de las clases por los estudiantes.
- Los estudiantes se saltan las clases.
- Los estudiantes pierden el respeto a los profesores.
- Los estudiantes toman alcohol o drogas ilegales.
- Los estudiantes intimidan o acosan a otros estudiantes.

Un índice positivo indica un buen clima dentro del centro, mientras que un índice negativo apunta todo lo contrario. En el cuadro 4 se han seleccionado una serie de países pertenecientes a la OCDE y a la UE que se encuentran por encima y por debajo de la media de dicha organización. Se trata de relacionar los factores que afectan al clima en la escuela, a través del índice explicado y el resultado medio de los estudiantes en la asignatura de matemáticas; ambos en una distribución de cuartiles.

**Cuadro 4. Índice de la percepción de los directores de centro sobre los factores que afectan al clima en su escuela y resultados de los estudiantes en matemáticas por cuartiles**

	Índice de clima escolar					Resultados en Matemáticas			
	Total	Cuartil				Cuartil			
		1º	2º	3º	4º	1º	2º	3º	4º
Portugal	-0,12	-1,15	-0,34	0,10	0,89	446	480	464	473
Polonia	-0,04	-1,10	-0,25	0,19	1,00	487	490	491	492
Italia	0,00	-1,18	-0,32	0,25	1,25	435	461	473	496
España	0,01	-1,29	-0,40	0,18	1,46	468	475	482	516
OCDE	0,01	-1,23	-0,30	0,26	1,27	475	496	509	519
Alemania	-0,08	-1,33	-0,30	0,22	1,10	439	501	531	541
Bélgica	0,37	-1,06	0,00	0,76	1,77	461	521	555	581

Fuente: Aprender para el mundo de mañana. Informe PISA 2003. OCDE

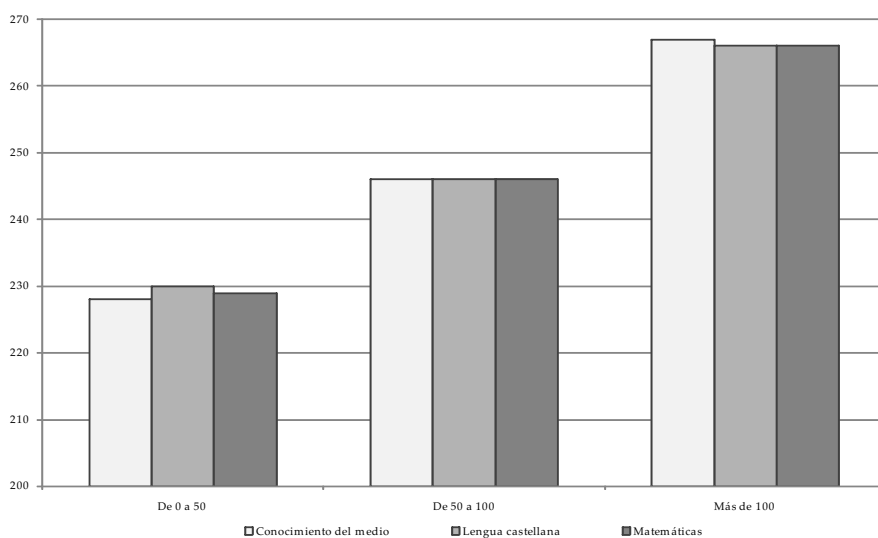
Como podemos ver, existe una alta correlación<sup>2</sup> positiva entre ambos indicadores. Esto quiere decir que a medida que se incrementa cualquiera de los dos el otro lo hace del mismo modo y de manera positiva. En conclusión, a mejor clima escolar, mejores serán los resultados en matemáticas. Cabría preguntarnos qué sucedería si trasladamos esta tendencia a colegios situados en barrios con algún tipo de deficiencia económica o social, frente a colegios situados en barrios donde los servicios básicos están garantizados y funcionan sin problemas. Porque, no olvidemos que no estamos inventando la pólvora, las diferencias son aleatorias, las desigualdades son estructurales,

<sup>2</sup> El coeficiente de correlación de Pearson es de 0,73. Significatividad < 0,05.

y tienden a concentrarse y a reproducirse en los mismos campos y espacios sociales.

Los agentes sociales<sup>3</sup> implicados en la educación comparten una serie de hábitos, una forma de percibir la realidad que aún siendo aparentemente natural está moldeada por las estructuras sociales; así que de este modo se sientan las bases para la reproducción de las desigualdades sociales. Los recursos son otro factor sumamente importante, en la medida en que su posesión no supone una mejora substancial de los rendimientos, pero son un signo de interés de la entidad familiar en el papel compensador y reparador de los déficits educativos. Poseer un libro o una enciclopedia no significa el conocimiento de lo que hay en su interior. Si no lo abrimos, si no lo leemos, si no somos capaces de entenderlo, para lo único que sirve es para acumular polvo o sostener una mesa que cojea. Sin embargo, si analizamos el rendimiento según la cantidad de libros que posee la familia del estudiante en casa, observamos que también existe una correlación positiva entre ambos factores. Cuantos más libros posee una familia, mejores son los resultados en las áreas de conocimiento de Lengua, Matemáticas y Conocimiento del Medio, tal y como podemos ver en el gráfico 4.

**Gráfico 4. Diferencias de rendimiento según el número de libros que la familia tiene en casa**



Fuente: Evaluación de la Educación Primaria 2003. INECSE. MEC

<sup>3</sup> Grupos, instituciones o personas.

Así que el acceso a recursos tales como los libros, los medios audiovisuales, enciclopedias, todo aquello que tenga algo que ver con el capital cultural. Es decir todo aquello que tiene que ver con el aprendizaje, los conocimientos y habilidades que se aprenden en las instituciones familiares y escolares; si bien no es una garantía de una mejora personal ni social, sí es un factor que eleva las oportunidades futuras de las personas beneficiadas por esto.

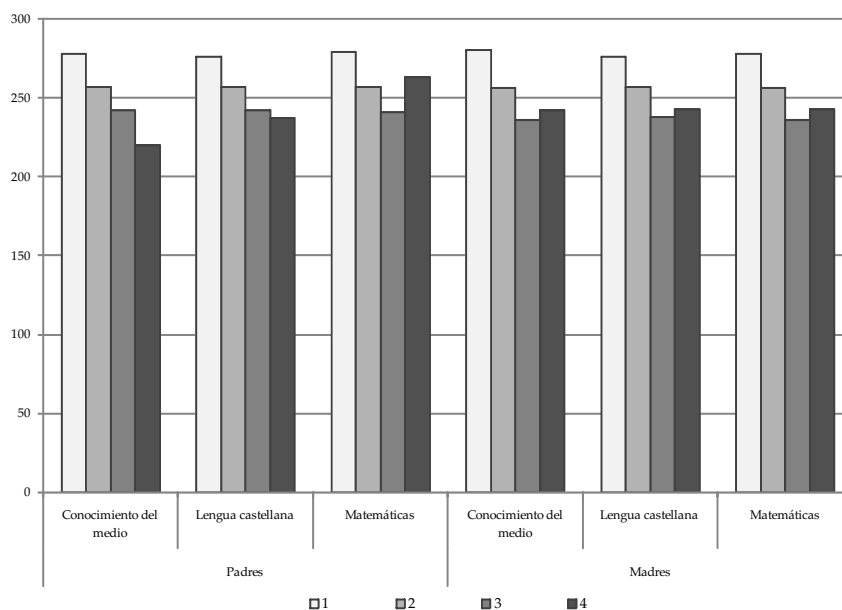
### *3.1.6. Rendimiento y origen social*

Este quizá sea el punto nuclear de este documento. El origen social como determinante del rendimiento académico, y por ende de sus estrategias, de su capital cultural, de su capital económico y del nivel de oportunidades del que puede beneficiarse. Las sociedades modernas están estructuradas en base a una constante que es la lucha permanente de las clases sociales por el dominio de unos campos. Estos campos se caracterizan por un capital común y por la lucha que los agentes sociales establecen por la apropiación de dicho capital. El educativo o cultural es uno de los capitales de la sociedad por el que las clases sociales luchan por controlar, cambiar o garantizar su conservación (Flachsland, 2003: 8). Esto les sirve para garantizar un mecanismo de cierre social de los poseedores de capital cultural, frente a los excluidos del proceso de formación, legitimando de este modo, a un nivel la exclusión de tal colectivo y en un segundo nivel la reproducción de las posiciones de desigualdad.

Para analizar este punto presentamos el gráfico 5 y el cuadro 5, que intentan demostrar cómo el punto de partida no es el mismo para todos los sujetos, y que según nos encontremos en un punto u otro, las oportunidades que se ponen en el punto de mira pueden cambiar la trayectoria educativa, laboral y social. El gráfico 5 intenta explicar las diferencias en el rendimiento de los estudiantes según la profesión del padre y de la madre. Para ello se agrupan las profesiones en cuatro estratos, relativamente significativos de la estructura ocupacional de la sociedad de hoy. Estos estratos son:

- 1) Grandes y medianos empresarios, altos funcionarios y ejecutivos, profesionales y técnicos por cuenta propia, militares, etc.
- 2) Pequeños empresarios, empresas familiares, comerciantes, cuadros medios, administrativos, obreros cualificados, etc.
- 3) Obreros no cualificados, agricultores, cooperativistas, etc.
- 4) Trabajos de casa no remunerados.

**Gráfico 5. Diferencias de rendimiento según la profesión del padre y la madre**



Fuente: Evaluación de la Educación Primaria 2003. INECSE. MEC

Como podemos observar, hay una relación muy estrecha entre el estrato profesional de los padres y la mejora del rendimiento académico, en todas las áreas de conocimiento. Sin embargo encontramos que en el caso de las madres, el hecho de encontrarse en el grupo de "Trabajos de casa no remunerados", los resultados son ligeramente mejores en todas las áreas que el estrato "Obreros no cualificados"... La explicación de este fenómeno puede venir del hecho de que las madres que se encuentran en este estrato pasen más tiempo con sus hijos y hagan una cierta labor de vigilancia de los mismos, de ahí la mejora de su rendimiento. También sucede algo parecido en el caso de los padres, en el área de Matemáticas para el estrato de "Trabajos de casa no remunerados". En este caso, quizá este hecho se deba a un efecto estadístico, en la medida en que los hombres que están en este grupo son bastante minoritarios en la sociedad española.

El cuadro 5 intenta reflejar esta misma casuística, pero desde una óptica internacional. Para ello hemos hecho uso de los resultados del Informe PISA 2003 en el que se compara el índice socioeconómico internacional de estatus ocupacional con los resultados en matemáticas. Este índice es el resultado,

por medio del escalamiento óptimo de un grupo de ocupaciones, donde se maximiza el efecto indirecto de la educación sobre los ingresos y minimiza el efecto directo de la educación sobre los ingresos.

El ISEI lo encontramos simplificado en cuatro categorías socioeconómicas, que son:

- Cuello blanco-Alta cualificación → legisladores, directivos, profesionales, técnicos y personal asociado.
- Cuello blanco-Baja cualificación → trabajadores de los servicios, vendedores de tiendas y mercados y dependientes.
- Cuello azul-Alta Cualificación → trabajadores cualificados de la agricultura y pesca, trabajadores relacionados.
- Cuello azul-Baja cualificación → trabajadores de plantilla, operadores de maquinaria, ensambladores y ocupaciones básicas.

**Cuadro 5. Índice socioeconómico internacional de estatus ocupacional (Highest ISEI) y resultados de los estudiantes en matemáticas por cuartiles**

	ISEI					Resultados en matemáticas			
	Total	Categorías				Cuartil			
		1 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	4 <sup>a</sup>	1 <sup>o</sup>	2 <sup>o</sup>	3 <sup>o</sup>	4 <sup>o</sup>
Italia	46,8	26,9	40,3	50,6	69,5	430	457	478	502
Portugal	43,1	26,4	33,9	46,6	65,5	431	447	481	511
España	44,3	26,2	41,4	49,3	66,1	454	475	496	519
Polonia	45,0	26,9	39,5	49,1	64,4	455	479	498	534
OCDE	48,8	28,2	42,3	53,2	71,2	455	493	516	548
Francia	48,7	27,6	42,3	53,6	71,2	469	507	525	557
Alemania	49,3	29,5	42,6	53,7	71,5	463	505	528	565
Bélgica	50,6	29,0	44,5	56,4	72,4	482	527	555	590

Fuente: Aprender para el mundo de mañana. Informe PISA 2003. OCDE

Tal y como podemos ver los resultados no engañan, volvemos a encontrar una alta correlación positiva entre el ISEI y los resultados académicos. Cuanto mayor es el ISEI mejores son los resultados en matemáticas en todos los países que hemos seleccionado como ejemplo.

Pero, ¿qué es lo que manifiestan estos datos? A nuestro modo de ver lo que demuestran, tal y como apuntaba a finales del siglo pasado Pierre Bourdieu en muchos de sus escritos, es una distribución desigual de los bienes culturales, lo que favorece la reproducción de las desigualdades en las sociedades estructuradas sobre la base de las clases sociales. Hablamos de una estructura de clases fundamentada en la apropiación de los distintos capita-

les por parte de una clase social. En otras palabras, para que unos puedan apropiarse de un capital, otros han de ser excluidos.

Paradójicamente la escuela es vista como un instrumento de mejora social y personal, de crecimiento intelectual y moral que sienta las bases de la movilidad social. Sin embargo es al mismo tiempo un mecanismo de reproducción de las desigualdades, en la medida en que la escuela sanciona las diferencias que se manifiestan en el rendimiento como si fueran puramente escolares, cuando gran parte del fracaso tiene su raíz en el propio origen social.

Conocer esta paradoja, saber cómo funciona la institución escolar y cómo actúa es el comienzo para imaginar, proponer nuevas y más eficaces alternativas, menos arbitrarias, más democráticas y equitativas, en el seno de la escuela, que reduzcan o eliminen la desigualdad de oportunidades educativas.

#### **4. POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**

Para concluir, unas breves ideas que se están proponiendo desde la administración estatal. Se está imponiendo el pensamiento de que para intervenir eficazmente contra los diferentes aspectos de las carencias educativas no bastan simples respuestas educativas. Diferentes agentes deben llevar a cabo una acción integrada y coordinada, puesto que las carencias educativas pueden verse agravadas por la falta de apoyo en el entorno inmediato, la familia o la comunidad, la mala salud, la falta de ingresos, una vivienda o un entorno inadecuados, una alimentación inadecuada o la ausencia de transportes. El programa del Reino Unido *Sure Start* constituye un buen ejemplo de este planteamiento.

Se pueden determinar cuatro planteamientos estratégicos que parecen especialmente esperanzadores: una intervención precoz para prevenir las carencias educativas, la eliminación de barreras a la participación de los grupos vulnerables, la adopción de medidas integradas contra el abandono escolar y la promoción del aprendizaje permanente y la educación para adultos. (CUE, 2001: 52)

En esta línea, el Gobierno de España a raíz del Informe Conjunto sobre Protección Social e Inclusión Social de 2007 ha recogido entre sus cinco objetivos la puesta en marcha de un plan de acción que consiste en asegurar la

igualdad de trato y la no discriminación en materia de opciones educativas. Dicho Informe establece una serie de metas, entre las que destacan:

- Elevar la tasa de idoneidad escolar en educación primaria hasta situarla en el 95 % para 2010.
- Incrementar en un 2 % anual el número de plazas públicas de primer ciclo de educación infantil (0-3 años), hasta superar el 27 % de cobertura en 2008.
- Aumentar progresivamente la garantía de la gratuidad en el segundo ciclo y lograr la escolarización del 100 % de los niños de 3 a 6 años en 2010,
- Desarrollar un plan específico para reducir el fracaso escolar que llegue, en el año 2010, a un total de 2 000 centros.

Obviamente, estas son buenas intenciones, sería muy notable para el futuro de las personas en riesgo de exclusión, que estos objetivos se cumplieran, como una forma de incrementar su nivel de oportunidades, pero lógicamente éstas no son las únicas soluciones, ni siquiera las mejores, pero son, sobre todo, un comienzo.

Finalmente, cabe preguntarse si, ¿una escuela mejor es posible? Todo se verá.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso Hinoja, I (1991). *Educación y Sociedad. Los sociólogos de la educación*. Madrid: CIS.
- Aronowitz, S. (1999). "La trampa del ambientalismo". En A. Gatner, C. Greer, y F. Riessman (comps.). *Nuevo ataque contra la igualdad de oportunidades. Cociente intelectual y estratificación social*. Madrid: Ediciones Morata.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (1967). *Los estudiantes y la cultura*. Barcelona: Labor.
- Cárceles, G. (2006). "La educación en España: Acceso, participación, niveles de instrucción alcanzados y disparidades internas". En J. Leal. *Informe sobre la situación demografía en España 2004*. Madrid: Fundación Fernando Abril Martorell.
- Cárceles, G. (2006). "La educación en España: disparidades regionales y pautas de convergencia (Análisis descriptivo de un cambio acelerado)". En J. A. Fernández. *Análisis territorial de la demografía española 2006*. Madrid: Fundación Fernando Abril Martorell.



- CUE (2007). *Informe conjunto sobre la integración social 2007*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea.
- Elboj, C. (2006). "Educación". En A. Lucas (coord.). *Estructura Social. La realidad de las sociedades avanzadas*. Madrid: Pearson-Prentice Hall.
- Fernández Enguita, M. (1999). *Sociología de la Educación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Figuera, P. (1996). *La inserción del universitario en el mercado de trabajo*. Barcelona: EUB.
- Flachsland, C. (2003). *Pierre Bourdieu y el capital simbólico*. Madrid: Campo de ideas.
- Flecha, J. R. (2003). "El desarrollo de la sociología de la educación: principales enfoques o escuelas: revisión crítica". En F. Fernández Palomares (coord.). *Sociología de la educación*. Madrid: Pearson-Prentice Hall.
- Ganzeboom, H. y Treiman, D. (1996). "Internationally Comparable Measures of Occupational Status for the 1988 International Standard Classification of Occupations". *Social Science Research*, 25, 201-239.
- González, J. J. y Requena, M. (eds.). (2006). *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza Editorial.
- INECSE (2004). *Evaluación de la Educación. Primaria 2003*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- INECSE (2006). *Sistema estatal de indicadores de la educación 2006*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- López, A. (2005). "Inmigración Educación y exclusión social". *Sistema* 190-191, 291-309.
- OECD (2004). *Learning for Tomorrow's World-First Results from PISA 2003*. París: OECD.
- Office for Official Publications of the European Communities. (2007). *Living Conditions in Europe*. Luxembourg: Eurostat.
- Office for Official Publications of the European Communities. (2002). *Joint Report on Social Inclusion*. Luxembourg: European Communities
- Office for Official Publications of the European Communities. (2005). *Report on social inclusion 2005. An analysis of the National Action Plans on Social Inclusion (2004-2006). Submitted by the 10 new Member States*. Luxembourg: European Communities.
- Oficina Estadística del Ministerio de Educación y Ciencia. (2006). *Las cifras clave de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2007*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

- Ridruejo, Z. (2005). "Inmigración y formación: repercusiones en el mercado de trabajo". *Sistema*, 190-191, 219-239.
- Social Protection Committee (2001). *Informe sobre los indicadores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social*. Luxembourg: European Communities.
- Solano, J. C. (2002). *Estratificación social y trayectorias académicas*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Solano, J. C. (2007). "Una reflexión sobre la desigualdad, la pobreza y la exclusión. Elementos teóricos y analíticos". *Intersticios-Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 1 (1), 67-80.
- Subirats, J. (2005). *Análisis de los factores de exclusión social*. Madrid: Fundación BBVA-Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya.
- Subirats, J., Brugué, Q. y Gomà, R. (2002). "De la pobreza a la exclusión social: Nuevos retos para las políticas públicas". *Revista Internacional de Sociología*, 19, 7-45.
- Tezanos, J. F. (1997). *Tendencias en estratificación y desigualdad social en España, 1997*. Madrid: Editorial Sistema.
- Tezanos, J. F. (1999). *Tendencias en desigualdad social y exclusión social*. Madrid: Editorial Sistema.

## CAPÍTULO 5

### DERECHOS SOCIALES E INTEGRACIÓN

*Teresa Vicente Giménez*

*Al Profesor Elías Díaz,  
Por el camino abierto...*

#### 1. LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL ACTUAL CONTEXTO DE UN MUNDO GLOBALIZADO

Estamos ante un gran proceso transformador, para algunos la segunda gran transformación en el sentido que señalaba Polanyi (1989), para otros ante una segunda modernidad en el sentido señalado por Beck (2002). Lo cierto es que la globalización referida a nuestra humanidad común, la ecología como ciencia de las relaciones de interdependencia entre la humanidad y el medio natural en su conjunto, o las tecnologías de la información y la comunicación relativas a la sociedad red, muestran un mundo de interrelaciones hasta ahora desconocido, y esta nueva realidad implica un giro copernicano en la comprensión del mundo, una ruptura epistemológica tras el agotamiento de las categorías conceptuales y metodológicas que vertebraban el conocimiento y la civilización moderna a partir de la Revolución industrial.

Sin embargo, en nuestros días las relaciones mutuas entre la humanidad y el planeta se ven amenazadas por el triunfo del nuevo capitalismo llamado hoy neoliberalismo. Hoy en día se defiende el triunfo positivo del liberalismo con la apertura de la economía, acompañada de la democratización del mundo, la desregularización, y la deslocalización de los mercados, con el crecimiento de las economías emergentes, y de un PIB que cuenta entre sus partidas más ventajosas con el poder de los ejércitos, el dominio de la tecnología nuclear y el consumo sin límites. Ciertamente que la apertura de las economías y de los mercados libres han influido en la oleada de democratización del mundo, y que a medida que crece la libertad política crece la

renta per capita, pero ¿de qué democracia estamos hablando?, de la democracia electoral que separa cada vez más a los dirigentes y sus gobiernos de la sociedad y la población, de la democracia que representa la sociedad de los dos tercios de quienes son los intereses y las preocupaciones a las que se atienden, de la democracia formal que destruye la democracia de base a través de la apropiación de los bienes comunales, los recursos naturales, las fuentes de energía y las materias primas, y en definitiva, favorece la dictadura económica que asume el control de la supervivencia humana y ecológica; ¿de que aumento de riqueza estamos hablando?, de un progreso desigual que permite que la riqueza de los más ricos crezca de manera acelerada, y que la brecha entre ricos y pobres quede reflejada en una desigualdad mundial creciente, que aunque la pobreza en términos globales haya disminuido del 28% al 21%, queden más de mil millones de personas por debajo del umbral de pobreza, y de que algunas regiones del mundo, particularmente el África subsahariana no tenga ni siquiera posibilidad de salir de la pobreza extrema; ¿de que libertad política estamos hablando? de aquella que permite que las grandes compañías globales despojen a las personas de su diversidad cultural, de su soberanía alimentaria y de su humanidad común y asuman el control de su vida y sus recursos ¿de que poder estamos hablando? del poder capitalista de los ejércitos, de las armas nucleares y del consumo sin límite. Ciertamente no parece que esta Sociedad Global neocapitalista impuesta mantenga una mirada evolucionista, sino más bien una mira de involución en aras de un desarrollo insostenible para el planeta y un déficit de gobernanza para la humanidad.

La pobreza y la exclusión que se extiende a nuestro lado es causada por una distribución injusta de la riqueza, por la apropiación indebida de los recursos impidiendo su acceso a la población, y por la negación de los derechos sociales básicos a un gran número de seres humanos. A pesar del crecimiento económico de los últimos años en España y en Europa hay pobreza y exclusión social, lo que expresa la realidad de las desigualdades en el contexto histórico actual, esto es, un momento de cambios socioeconómicos y socio culturales que presionan y cuestionan los modelos de bienestar de los Estados democráticos.

La huella ecológica, la cultura de la paz, el pluralismo, la interculturalidad, el equilibrio entre lo global y lo local, la sociedad del conocimiento, la sociedad de la información, la sociedad del riesgo, la estructura familiar y social cada vez más alejada del patriarcado y el nacionalismo, la recupera-

ción y el reconocimiento del principio femenino, la incidencia política y participación ciudadana de la mujeres, son nuevos conceptos, categorías y paradigmas que permiten desde una mirada evolucionista construir una sociedad global sostenible y pacífica, un futuro apropiado para nuestros hijos y digno para las futuras generaciones. En nuestro tiempo, la pobreza, la guerra y la destrucción ecológica no es sólo una falta de educación, sino un retroceso cultural grave para el siglo XXI. El avance de la conciencia de la humanidad, el desarrollo de la justicia global, concretada hoy día en el continuo suceder de las generaciones de los derechos humanos, muestra una tercera (o cuarta) generación de derechos básicos llamada derechos de solidaridad, entre los que se encuentra el derecho a la paz y el derecho a un medio ambiente adecuado, lo que significa e implica, que deberían estar superados y garantizados los derechos de generaciones anteriores, esto es, los derechos sociales o derechos de segunda generación, que son los derechos más básicos de los seres humanos y que, a su vez, posibilitan la realización universal de los derechos de la primera generación, o derechos de libertad, que en su origen tuvieron una titularidad restrictiva.

## **2. LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO DATOS DE UNA DEMOCRACIA SIN REPRESENTACIÓN SUFICIENTE Y DE UNOS DERECHOS HUMANOS INCAPACITADOS PARA RESPONDER A SU MOMENTO HISTÓRICO**

La pobreza y la exclusión social afecta a un gran número de personas en la actualidad, se trata de un fenómeno social complejo pero no de una realidad inabordable, y no sólo porque la Tierra proporciona recursos suficientes para las necesidades de todos sus habitantes -como ha reconocido la FAO en la Conferencia Internacional sobre agricultura orgánica y seguridad alimentaria celebrada en mayo de 2007, la agricultura orgánica tiene capacidad actualmente para producir alimentos suficientes para alimentar a toda la población mundial-, sino porque además contamos con recursos económicos, técnicos y humanos para su solución.

Se considera que la exclusión social es un término superador al de pobreza por cuanto se define en términos no puramente alimentarios o económicos sino que abarca un tipo más amplio de participación en sociedad, se trata de es un fenómeno complejo multidimensional y que está condicionado por la interacción de muchos factores, y en este sentido la ex-

clusión social se define como un tipo de desigualdad o marginación característico de las sociedades del siglo XXI. La globalización económica como proyecto político no actúa a favor de la pobreza, ni de la exclusión social ni del medioambiente, por ello, el gran perdedor del actual modelo globalizador es la idea de sostenibilidad en sentido social y ecológico. La tolerancia frente a las desigualdades extremas ha caracterizado a la globalización desde comienzos de la década de los noventa, y la desigualdad de ingreso y de capacidad, esto es, las pautas de distribución, influyen directamente sobre las oportunidades de nutrición, salud, educación y vivienda, lo que nos pone delante de una cuestión de justicia distributiva y, en un sentido más próximo, de justicia social. Por ello es tan importante en nuestros días que exista una coordinación entre las políticas de crecimiento económico y las políticas de inclusión social, y por ello es tan importante en nuestro días el reconocimiento efectivo de los derechos sociales como poder jurídico de los sujetos, como garantía jurídica de inclusión de aquellos sujetos que el mercado ha dejado fuera de la sociedad, y más aún como ejercicio legítimo de derechos básicos para una ciudadanía social activa e inclusiva. Ciertamente, aunque la ciudadanía social se generalizó en un marco de desarrollo del Estado del bienestar, hoy día en nuestro marco político económico la defensa de esta ciudadanía social y de la aplicación de los derechos sociales aparece como una conquista a defender; como señala Antonio Antón, “el enfoque de avanzar en una nueva ciudadanía social da por supuesto no solamente una consolidación del Estado del bienestar, sino un avance sustancial del mismo, cosa difícil de ver a medio plazo; queda como reto y acción defensiva, como propuesta útil contra el neoliberalismo y el pensamiento único imperante” (Antón, 2000: 19).

El avance hacia una sociedad inclusiva se desarrolla hoy básicamente en el terreno político, económico, jurídico y sociológico. Para que esta propuesta avance será necesario, junto al impulso de una fuerza social activa en propuestas sociales, la construcción de una nueva agenda de políticas por la inclusión capaz de combatir la exclusión social desde todos sus sectores y sus implicaciones (Gomá y Subirats, 2003). Hay que defender la exigencia del desarrollo jurídico-institucional de los derechos sociales, que haga efectiva una propuesta de Justicia Social concretada en una ciudadanía social, y que permita a todas las personas como ciudadanos de pleno derecho acceder a todos los recursos, mecanismos y redes sociales que permitan desarrollar su plena personalidad y su proyecto de vida (Vicente, 2006). En este sentido,

y en relación a las soluciones de inclusión social para Europa, se propone, junto a la puesta en práctica de una agenda política para la inclusión - políticas de renta básica, contra la exclusión laboral y por la calidad del empleo, de universalización de servicios sociales, educativas y de cohesión, de vivienda social y regeneración integral de barrios, de ciclo de vida integral, de acogida y ciudadanía multicultural-, el proyecto jurídico de la defensa y realización de los derechos sociales como derechos de integración superiores de las distintas esperas de la exclusión social.

Más allá de los estrechos márgenes de la Unión Europea y su Estado social de bienestar, en el escenario actual de América Latina, donde se cruzan desde hace décadas pobreza, exclusión y dominación colonial, emerge una propuesta para hacer realidad la utopía socialista para el siglo XXI, y en este sentido de construcción utópica, nuevos actores políticos y sociales, sobre la base de profundos cambios jurídicos, políticos y económicos, revitalizan la democracia popular, el autogobierno y la soberanía local, sacan a la luz la fractura social de sus sociedades, luchan abiertamente contra la pobreza, la exclusión y la dominación neoliberal, y empoderan a la base social y cultural de sus pueblos.

### **3. PROPUESTAS INTEGRACIONISTAS DESDE LA PERSPECTIVA CRÍTICA DE LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA**

#### **3.1. Una agenda de inclusión social para las políticas de bienestar del siglo XXI**

Como respuesta al actual estancamiento del modelo social de los Estados del bienestar se presenta el proyecto político de una agenda de la inclusión como pieza clave de las políticas de bienestar del siglo XXI.

El progreso económico que vive Europa en los últimos años, y España es un caso evidente, no se ha visto acompañado de una reducción sustancial de los niveles de pobreza, por ello a partir del año 2000 la lucha contra la pobreza y la exclusión adquiere una mayor relevancia en la agenda política de la Unión Europea, ahora formulada en positivo como estrategia por la inclusión social y que han terminado por configurar el marco adecuado para su regulación a través de la Estrategia de Lisboa 2000.

Los días 23 y 24 de marzo de 2000 se celebró en Lisboa el Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE donde se diseñó la "Agenda de Lisboa 2000-2010" con el objetivo de establecer una estrategia global de

una economía y una sociedad basada en el conocimiento, la modernización del modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social y el mantenimiento de las perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento. Sin duda un aspecto importante de esta estrategia es que por primera vez se señala la necesidad de afrontar la situación de pobreza existente en todos los Estados miembros de la UE. Entre los objetivos definidos por la Cumbre de Lisboa se establece erradicar la pobreza en el año 2010, para ello se pone en marcha el Comité de Protección Social junto con el Comité de Empleo, encargados de la supervisión del cumplimiento de los objetivos expresados en la Estrategia de Lisboa y una serie de mecanismos que refuerzan esta estrategia, como el llamado Método Abierto de Coordinación (MAC) que es un método de coordinación de políticas entre los Estados miembros de la UE, a través del que se posibilita la actuación a nivel europeo en áreas que son competencia de los Estados miembros y que la UE no legisla, pero en las que resulta beneficioso el intercambio de información y de buenas prácticas a este respecto, así como la realización de evaluaciones por parte de otros Estados miembros -la llamada evaluación por pares (Peer Review)- tras presentar sus Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social a la Comisión Europea, a los cuales se comprometen. Entre las funciones del Comité de Protección Social, dentro del Método Abierto de Coordinación, se encuentra el desarrollo de los Indicadores de Inclusión Social, los llamados indicadores de Laeken, gracias a los cuales es posible realizar un seguimiento comparativo. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIn) son una herramienta clave para la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa: el primer conjunto de Planes nacionales se presentó en junio de 2001 basándose en los objetivos comunes que había acordado la UE en Niza en diciembre de 2000 en materia de pobreza y exclusión social, relativos al periodo 2001-2003; el segundo conjunto de planes nacionales se presentó en julio de 2003 basándose en los nuevos objetivos comunes en materia de pobreza y exclusión social, relativos al periodo 2003-2005; el tercer conjunto de planes nacionales se presentó en septiembre de 2005 con carácter bianual (2005-2006), donde se incorporaron las principales tendencias y desafíos detectados desde el Plan anterior así como una evaluación general de los objetivos, las prioridades y las metas clave del Plan 2003-2005; el cuarto y último conjunto de planes nacionales (2006-2008) donde los 25 Estados miembros han elaborado su plan correspondiente, y donde se hace referencia a que se incorporan los objetivos de la



Estrategia revisada de Lisboa, abarcando conjuntamente medidas de en el ámbito de pensiones así como de cuidados de larga duración.

En España, la Estrategia Europea para la Inclusión Social ha permitido que la inclusión social se incluya en la agenda política y administrativa de nuestro país, y en este sentido se han elaborado cuatro Planes Nacionales de Acción, y las Comunidades Autónomas han puesto en marcha sus planes de inclusión social. En este sentido, aunque ya el tercer Plan (2005-2006) se incluye dentro de la estrategia de Lisboa revisada, los tres Planes (2001-2003; 2003-2005; 2005-2006) tienen la misma estructura, esto es, se desarrollan siguiendo los cuatro objetivos que la Comisión había planteado para los PNAIn. En relación a la situación actual en las Comunidades Autónomas en materia para la Inclusión social, desde finales de los años 90 y principios del 2000, la mayoría de gobiernos autonómicos han promovido planes de inclusión social para luchar contra la pobreza y la exclusión social en sus territorios. En 13 de las 17 Comunidades Autónomas se ha aprobado al menos un plan de inclusión social. Las regiones que tomaron la iniciativa fueron La Rioja, Castilla la Mancha, Navarra y Canarias, las cuales aprobaron planes con anterioridad a la Cumbre de Lisboa del 2000 y el establecimiento de la Agenda Social Europea y el Método Abierto de Coordinación. La siguiente ola de planes se aprobó entre los años 2002-2003, coincidiendo con la aprobación de los primeros Planes de Acción para la Inclusión bajo el marco de la Estrategia Europea de Inclusión Social. Finalmente, la última ola de planes se aprobó tras la revisión y renacimiento de la Estrategia Europea de Lisboa y de la Agenda Social Europea. Comunidades Autónomas como Cataluña y la Comunidad Valenciana aprobaron recientemente planes de inclusión social en concordancia con el Plan de Acción para la Inclusión del Reino de España. En otros territorios autonómicos como Asturias, Baleares, Murcia o Cantabria no se ha ejecutado ningún plan, aunque existan políticas y medidas impulsadas por los gobiernos autonómicos para reducir la pobreza y la exclusión social.

La Estrategia de Lisboa pretende fomentar un modelo de desarrollo sostenible para la Unión que incremente el nivel de vida de todos sus ciudadanos promoviendo la interacción positiva entre la economía, el empleo y las políticas sociales. En este sentido, es importante profundizar en el concepto de “desarrollo sostenible”. En 1983 la Organización de Naciones Unidas creó la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, que en 1987 presenta su informe Nuestro Futuro Común, conocido por informe

Brundtland, aportando la definición de desarrollo sostenible como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Posteriormente, en el documento Cuidar la Tierra: revisión de la Estrategia Mundial para la Conservación, elaborado por la UICN, el WWF y el PNUMA se presenta una nueva definición según la cual “el desarrollo sostenible consiste en mejorar la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan”, y a partir de este momento el término sostenibilidad quedaría incluido en todos los informes posteriores dedicados al estudio de la situación ambiental. Cinco años después, en 1992 tuvo lugar en Río de Janeiro la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, conocida como la Cumbre de la Tierra, fue entonces cuando dicho término se consolidó y se incluyó en la denominada Agenda 21 y se creó la Comisión de Desarrollo Sostenible para el seguimiento de sus propuestas y objetivos. También dicho término se incluyó en la Carta de la Tierra un logro importante fue la aprobación de una resolución en apoyo de la Carta de la Tierra durante la Conferencia General de la UNESCO en octubre del 2003, dicha resolución reconoce a la Carta de la Tierra como un marco ético importante para el desarrollo sostenible y confirmó la intención de los estados miembros de “utilizar la Carta de la Tierra” como un instrumento educativo, particularmente en el marco del Decenio de las Naciones Unidas para la Educación con miras al Desarrollo Sostenible, y además, en el Plan de Acción para el Decenio de la UNESCO, se recomienda que la Carta de la Tierra sea puesta en acción. En el año 2000, 191 Estados miembros de Naciones Unidas se comprometieron a cumplir antes de 2015 los denominados Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM): Objetivo 1, Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Objetivo 2, Lograr la enseñanza primaria universal; Objetivo 3, Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer; Objetivo 4, Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; Objetivo 6, Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; Objetivo 7, Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente ; Objetivo 8, Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. En definitiva, todos estos documentos son un intento de que las políticas nacionales, regionales, intergubernamentales e internacionales combinen en sus programas de acción la dimensión medioambiental con la económica y social, y de este modo caminen juntas la cohesión social y el desarrollo sostenible.

Sin embargo, y a pesar de que en los últimos años se ha avanzado mucho en el conocimiento de la pobreza y el desarrollo sostenible, en la coordinación estrategias y acciones para abordarlas, y en promover las condiciones que permitan conseguir la cohesión social y la sostenibilidad, lo cierto es que han tenido escasa relevancia en las agendas nacionales, se la ha dotada de escasos recursos, y no han gozado de impulso político suficiente, quizás éstas sean algunas de las razones por las no habido claros resultados en que el crecimiento económico genere la reducción de los niveles de pobreza en Europa, en España, y más concretamente en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

### **3.2. Los derechos sociales como derechos de integración en la amplitud histórica que hoy les corresponde**

La pobreza y la exclusión social están estrechamente relacionada con el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, por ello, como respuesta al actual estancamiento del modelo social y a la crisis del Estado del Bienestar, y más allá del proyecto político de una nueva agenda para la inclusión, se propone la defensa y realización de los derechos sociales como derechos de ciudadanía en la comunidad política de los Estados sociales y democráticos del siglo XXI, y se plantea además como un proyecto jurídico irrenunciable desde la idea de universalización real de los derechos humanos.

El reconocimiento material de los derechos económicos, sociales y culturales, también llamados para abreviar derechos sociales, su eficacia y garantía, se exige aquí desde una perspectiva jurídica, y más ampliamente filosófico-jurídica, para defender el imperio de la Justicia Social frente al imperio de la Ley del Mercado. Se trata de una perspectiva filosófico-jurídica a la que corresponde la idea de Justicia y su concreción en derechos humanos fundamentales que se manifiestan históricamente a través de sucesivas generaciones, para proyectarse en una concepción constitucional amplia, abierta y material, sustentadora del proceso de formación del Estado de derecho en la realidad histórica de cada momento.

En el sentido expuesto, y siguiendo la continua construcción histórica del Estado de Derecho, en el momento histórico en que nos encontramos hemos avanzado desde la aparición del Estado de Derecho liberal como paradigma inicial, ignorante de la actividad del Estado dirigida a la igualdad material de los individuos, es decir, que no reconocía la finalidad de la justicia social,

la cual obliga a intervenir en el orden económico y financiero estableciendo prioridades y límites para una distribución justa de la riqueza, hasta llegar, después de la segunda guerra mundial, a la dinámica que conduce al Estado del bienestar como realización de la inclusión política, esto es, la incorporación estatal y social de toda la población a las pretensiones de los distintos sistemas funcionales de la sociedad, y también de la doble participación en decisiones y resultados. Y hoy en día, aunque el nuevo discurso liberal continúe negando el carácter de auténticos derechos a los derechos sociales, el Estado social de derecho no puede prescindir de los derechos sociales sin afectar seriamente al concepto de Estado de Derecho, en el sentido de la defensa de los derechos sociales como derechos humanos básicos.

A pesar de los límites de la justificación liberal, la respuesta a la eterna discusión sobre si los derechos sociales son derechos individuales o derechos colectivos, y de que si los derechos humanos colectivos existen o no, y condicionar a esta cuestión instrumental o formal de la titularidad la cuestión ontológica y material del carácter universal y básico de los derechos humanos, tiene muchas soluciones doctrinales, una de las defendidas en el contexto intelectual más próximo consiste en atender no a la cuestión de la titularidad en sí sino a las razones que reclaman su existencia, las cuales nos obligan a ampliar las herramientas jurídicas cuyo primer producto han sido los derechos humanos individuales, y buenas razones existen, las cuales pueden encontrarse en la exigencia de integración social y política de los individuos y grupos desaventajados o marginados para lo que resulta insuficiente la categoría actual de los derechos individuales, ya la titularidad de los derechos básicos está justificada en razón al ser humano concreto y su específica situación social. En este sentido, como señala Javier de Lucas (2001: 159-160): “el objetivo es complejo y va más allá de la discriminación (por eso no basta con los derechos individuales o con medidas antidiscriminatorias del tipo de acciones afirmativas o medidas de discriminación inversa), pues se trata no sólo de restablecer la igualdad, no sólo de eliminar la vulnerabilidad y la exclusión que se sufre qua miembro del grupo, sino también de recuperar el respeto (en sus dos dimensiones, el autorespeto y el respeto mutuo, sobre todo al otro que es claramente visto como otro), el reconocimiento de la propia dignidad, el valor de la dignidad propia”.

Si el Estado de Derecho como construcción y conquista de la modernidad camina hacia una eutanasia liberal o hacia un discurso político-constitucional inclusivo, abierto y material, dependerá en última instancia

de su apuesta y conquista de la defensa de los derechos sociales como auténticos derechos de ciudadanía. Para ello, no basta con programas y exigencias políticas, sino que hay que construir dogmáticamente, por ello el avance ha de consistir en que las garantías de los derechos sociales no queden relegadas a la vaguedad de una promesa política programática, sino que se reconozca a estos derechos una vinculación jurídica directa. Ahora bien, la exigibilidad de los derechos sociales se ha de desarrollar no sólo en la vía jurisdiccional, sino también en la vía administrativa, porque la consecución de la igualdad social es una función que corresponde a la administración del Estado como Estado social y democrático de Derecho.

En el caso de España, el Estado Español se formula constitucionalmente como “Estado social y democrático de derecho”, y reconoce los derechos sociales como derechos humanos y/o fundamentales en su Título Primero, ahora bien como “principios rectores de la política social y económica” -Capítulo III-, y esta semántica de la estructura constitucional tiene importantes consecuencias práctico-jurídicas, ya que permite desplazar la “inclusión” de exigencia jurídica a pretensión política. De ahí, que a pesar de su formulación constitucional como Estado social, el Estado de Bienestar sería el tránsito a un verdadero Estado democrático capaz de garantizar la “inclusión” de toda la población a través de la exigencia y reconocimiento constitucional de los derechos sociales como auténticos derechos de ciudadanía.

En este sentido, se constatan las insuficiencias del Estado del Bienestar como Estado social, que es inequívocamente neocapitalista, lo que lo incapacita para superar la desigualdad social, de ahí, que el paso al socialismo habría de ser paralelo al Estado democrático de Derecho, libre de la dominación y la alineación del capital y por tanto capaz de lograr la exigencia básica de la emancipación humana. Como señala Elías Díaz (1975: 127): “el análisis y comprensión de las insuficiencias y contradicciones del sistema económico y del sistema ideológico que deriva del neocapitalismo marca el sentido teórico de la superación del Estado social de Derecho: el paso al socialismo será así paralelamente el paso al Estado democrático de Derecho”.

En el ámbito de la Unión Europea, la idea de una Carta de derechos fundamentales como contenido de uno de los Tratados de la Unión es muy reciente -cuando en 1999 se creó y se puso en funcionamiento la Convención encargada de elaborar la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea-, y en este sentido un aspecto positivo del Tratado Constitucional es

que la Carta de derechos fundamentales obtuvo un reconocimiento jurídico positivo al incluirse dentro del texto del Tratado.

Ahora bien, también conviene señalar que la Unión Europea ha concretado el equilibrio o compatibilidad, característica de los regímenes de los Estado de Bienestar, entre la autonomía del mercado y la política social en una economía libre de mercado altamente competitiva, y podemos tomar a Maastrich como símbolo de esta renuncia a una Europa social a favor de una Europa de mercado. Y como se viene señalando desde una propuesta de integración social y ecológica en sentido amplio, el Mercado en su sentido neoliberal actual nunca podrá garantizar la efectividad de los derechos sociales y de los derechos medioambientales, porque el mercado autorregulado, transnacional, libre y altamente competitivo genera entre sus externalidades acumulación de riqueza, marginación, fractura Norte-Sur y destrucción medioambiental.

### **3.3. La alternativa social de América Latina: construyendo el socialismo del siglo XXI**

Las políticas de privatización, globalización y desregularización de la economía que lleva a cabo la Organización Mundial del Comercio (OMC) por medio de las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio (TLC), hace surgir el Área de Libre Comercio de las Américas. A mediados de los noventa Estados Unidos considera que las negociaciones de la OMC a través de los TLC no se concretan con la rapidez deseada, y comienza a impulsar negociaciones para la formación de Áreas de Libre Comercio, la primera en salir a la luz la iniciativa ALCA, un proyecto de integración comercial en el continente americano que elabora una propuesta marco para todo el continente tomando como base las disposiciones, criterios y parámetros de la OMC y de la Casa Blanca. En realidad, los principales objetivos de un TLC no son iguales para ambas partes, así por ejemplo mientras que Estados Unidos conserva intactas las medidas protectoras y los subsidios a sus agricultores la contraparte de América Latina debe dejar a los suyos desprotegidos.

El proyecto neoliberal de construir una zona de libre comercio panamericana, basada en la competencia y liderado por Estados Unidos -la iniciativa del ALCA-, nace en la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en 1994. Los programas económicos recomendados por el FMI, el BM y la OMC han ido facilitando el camino para la puesta en marcha del ALCA.

Sin embargo, el cambio de regímenes en América del Sur ha complicado las negociaciones, alargando, condicionando y revisando el proceso negociador. Así, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas de Monterrey (México), se acordó implementar una versión menos ambiciosa para el 1 de enero de 2005, y que la presidencia del proceso se compartiera entre los Estados Unidos y Brasil. Tanto Luis Inácio Lula da Silva (Presidente de Brasil) como Néstor Kirchner (Presidente de Argentina) aunque no se opusieron al Tratado, sí lo condicionaron a que efectivamente se un tratado libre y donde se contemplen las necesidades y las sensibilidades de los socios, a la eliminación por parte de Estados Unidos de los subsidios a la agricultura, y a la provisión de un acceso efectivo a los mercados.

Cierto que el mercado norteamericano es importante para las exportaciones latinoamericanas, el problema está en que estos Tratados de Libre Comercio no se limitan a asuntos económicos sino que tienen un fuerte contenido político, que obligan a los países en desarrollo a ceder su soberanía alimentaria, su autodeterminación, su autogobierno y el uso exclusivo de los indígenas de sus tierras; por ello, uno de los temas más polémicos es el relacionado con la imposición de estándares de derechos de propiedad intelectual y derechos de patentes por parte de Estados Unidos. Según la Cumbre de los Pueblos de las Américas, el ALCA trata de crear “un estatuto de derechos y libertades de los inversionistas, consagrando la supremacía del capital sobre el trabajo, transformando la vida y el mundo en mercancías, negando los derechos humanos y saboteando la democracia y la soberanía de los Estados”. La reciente Declaración de la ONU sobre “los Derechos de los Pueblos Indígenas” aprobada el pasado mes de septiembre, es muy esperanzadora en este sentido.

Actualmente el proyecto ALCA está estancado. Después del fracaso de la reunión de la OMC en Cancún en el 2003, se realizó la reunión ministerial que negociaba el ALCA en Miami, sin embargo, las movilizaciones de la sociedad civil, junto a la oposición de los gobiernos latinoamericanos, especialmente Brasil, que defendió condiciones para su industria y agricultura, imposibilitaron llegar a un acuerdo. Ante este panorama, Estados Unidos avanza poco a poco mediante acuerdos regionales o bilaterales de libre comercio, esto es, va realizando tratados paralelos que tienen el mismo formato y característica de un ALCA hasta llegar a una red de convenios que cubra toda Centroamérica y varios países andinos. En este sentido, ya ha

firmado tratados con México y Chile, y sigue negociando aceleradamente el Tratado de Libre comercio de América Central (CAFTA).

El alejamiento más evidente del dogma neoliberal lo está llevando a cabo la Alternativa Bolivariana para las Américas -ALBA-, una vía para la integración regional en Latinoamérica basada en la cooperación, la equidad, la acción contra la pobreza, la soberanía alimentaria, y la autodeterminación. Esta contrapropuesta al modelo ALCA es liderada por Venezuela y se inicia con la firma del Tratado ALBA entre el jefe de Estado Fidel Castro y el presidente Venezolano Hugo Chávez en diciembre de 2004, y el 29 de abril de 2006 ingresa Bolivia con la firma del presidente Evo Morales del acuerdo para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas. El Presidente boliviano con el concepto del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) ha aportado bases ideológicas propias a la alianza. En este sentido, el Tratado tripartito ALBA-TCP de cooperación entre Venezuela, Cuba y Bolivia prevé la aplicación tanto de la Alternativa Bolivariana como del Tratado de Comercio de los Pueblos. La propuesta TCP es bastante similar a los principios del ALBA, se basa en una crítica al modelo neoliberal de desarrollo, al cual se contraponen modalidades de producción cooperativistas e indígenas.

Actualmente el proyecto ALBA está intensificándose, en enero de 2007 el nuevo presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, anunció el ingreso de su país en el ALBA, y se está negociando el ingreso de Ecuador con la firma del nuevo presidente Rafael Correa.

Con el proyecto ALBA se pretende una integración latinoamericana solidaria y desarrollar un gran número de cooperaciones interestatales, especialmente en el sector energético, financiero y monetario. En relación al sector energético se apuesta por cooperaciones entre empresas públicas o en la creación de nuevas empresas conjuntas, como ejemplo de integración energética de los pueblos del continente está la alianza continental de empresas energéticas estatales "Petroamérica", que constituye el pilar energético del ALBA. En relación al sector financiero y monetario la reciente creación del Banco del Sur intenta dar un primer paso hacia la independencia de los países de América Latina de los dictados del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional aprovechando su actual debilidad, y ya se anuncia como segundo paso la creación de un fondo monetario sudamericano o un fondo de reservas globales de la región para ponerlas al servicio del desarrollo.



El interés de estos nuevos enfoques de integración y desarrollo solidario se extienden de América Latina a Europa, sobre todo después del fracaso del Tratado Constitucional y de la cacareada crisis del Estado del bienestar. En este sentido, movimientos progresistas de la Unión Europea están desarrollando modelos de integración social y de equidad entre los estados, donde los nuevos modelos latinoamericanos sirven de estímulo, y se está abriendo una discusión más detenida e intensa sobre el ALBA, el TCP y otras alternativas integracionistas.

## BIBLIOGRAFIA

- Antón, A. (2000). *Trabajo, derechos sociales y globalización*. Madrid: Talasa Ediciones.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo Veintiuno de España Editores. Madrid.
- De Lucas, J. (2002). "Sobre algunas dificultades de la noción de derechos colectivos". En F. J. Ansuátegui Roig (ed.). *Una Discusión sobre Derechos Colectivos*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. Universidad Carlos III de Madrid. Dykinson.
- Díaz, E. (1975). *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Madrid: Edicusa.
- Fundación Luís Vives (2007). *Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social*. Cuaderno Europeo 4. Madrid: Fundación Luís Vives.
- Gomá, R. y Subirats, J. (2003). "Estado de Bienestar y Exclusión Social: Hacia Una Nueva Agenda de Políticas de Inclusión". En J. A. Garde (coord.). *Informe 2003, Políticas Sociales y Estado del Bienestar en España*. Barcelona: Fuhem.
- Polanyi, K. (1989). *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta, D.L.
- Vicente, T. (2006). *La exigibilidad de los derechos sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch.



## CAPÍTULO 6

### EL RACISMO COMO FORMA DE EXCLUSIÓN DEL PUEBLO GITANO. ASPECTOS JURÍDICOS

*María José Fernández Torres*

#### INTRODUCCIÓN

El pueblo gitano viene denunciando la grave discriminación racial que padece y la vulneración del derecho a su propia identidad, al trabajo, a la vivienda y a la educación entre otros. Denuncias que este colectivo viene reiterando frente a las acciones u omisiones de los diversos estados de Europa, y que aún hoy no han encontrado la respuesta esperada en Derecho; esto es, el cese de la discriminación institucional, cultural y social y, por supuesto, el resarcimiento del daño causado.

La población gitana en la Unión Europea (UE) supera los 13.000.000 de personas. La Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo afirma que éste es un colectivo con severos problemas de supervivencia, fruto de la grave discriminación racista que padece. Discriminación, que “constituye el mayor obstáculo para el pleno reconocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales”<sup>1</sup>.

Esta afirmación no hace sino reconocer que la situación jurídica actual del pueblo gitano, tanto en España como en el resto de Europa, obedece, sin duda, a la ya larga tradición de discriminación institucional que se viene practicando contra estos sujetos. Ciertamente, su forma de vida nómada y su cultura ágrafa, han convertido a este colectivo en presa fácil de políticas represivas.

---

<sup>1</sup> Vid. Informe elaborado por el Comisario europeo de Derechos Humanos, Álvaro Gil Robles, para el Comité de Ministros y Asamblea Parlamentaria de la UE con motivo de su visita a España realizada en marzo de 2005.

## 1. LEGISLACIÓN HISTÓRICA

La legislación elaborada en nuestro país para los gitanos a lo largo de la historia es, quizás, como veremos, la más eficaz de todas las posibles para destruir a un pueblo.

Los primeros miembros de la comunidad gitana entran en España durante la segunda mitad del siglo XV. Las primeras disposiciones represoras contra este colectivo se promulgan en ese mismo siglo y han continuado promulgándose, en mayor o menor medida, hasta la entrada en vigor de la Constitución Española (CE) de 1978.

Desde finales del siglo XV hasta el siglo XX la política de hostigamiento y represión a los gitanos ha sido una constante de todos los monarcas españoles. Sin hacer una exhaustiva relación de la legislación promulgada al respecto sí merece que se aluda a algunos de sus preceptos.

Los Reyes Católicos abren este vergonzoso capítulo de la historia española, cuando en 1499, dictan la primera pragmática contra este pueblo, en la que se les ordena cambiar sus cultura y tradición, por las del Reino de Castilla. Esta disposición indicó la línea discriminatoria a seguir por quienes habrían de llegar a gobernar España.

Carlos I y Felipe II se sirvieron también de reales pragmáticas para mantener la misma política represora. Durante el siglo XVII, la situación de los gitanos se hace aún más difícil ya que se les obliga a abandonar sus oficios tradicionales. Carlos III, el rey ilustrado, en un gesto de clara voluntad exterminadora, prohíbe que conste en cualquier documento el término *gitano* unido al concepto de pueblo; además, establece en la misma Pragmática que el sustantivo *gitano* se relacione siempre con situaciones de “conflictividad”, “peligrosidad” o “vagancia”<sup>2</sup>. Y ya en el siglo XIX, es de todos conocido que, en la denominada “Cartilla del Guardia Civil”<sup>3</sup>, se fomentaba, asimismo, el acoso a ese colectivo.

En el siglo XX no se modificó sustancialmente la situación discriminatoria de ese colectivo. La legislación elaborada para el pueblo gitano, tanto en nuestro país como en el resto del viejo continente, responde a la filosofía que

---

<sup>2</sup> Pragmática Sanción de 19 de septiembre de 1783, “Reglas para contener y castigar la vaguería excesos de los llamados gitanos”, en Novísima Recopilación, Tit XVI.

<sup>3</sup> Aprobada por R.O. de 22 de junio de 1852 se permitía en ella perseguir y detener a los gitanos manteniendo el viejo prejuicio de que el hecho de ser gitano, respondía a la etiqueta legal de “vagos”, “malhechores” o “gente sospechosa”.

asume el binomio peligrosidad/pueblo gitano fundamentada en teorías criminológicas preventivas de la delincuencia que pretenden predecir el comportamiento futuro de un individuo en base a su pertenencia a un colectivo determinado, en este caso, por ser miembro del pueblo gitano. Esta corriente inspiró la elaboración de los primeros censos de gitanos en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Los Países Bajos, Rusia y Suiza con la finalidad de “combatir la molestia gitana” (Bekämpfung des Zigeunerunwesens), y propiciar su posterior exterminio (Fraser, 2005: 250 y ss.). En algunos aspectos participa de la misma filosofía, aunque evidentemente no con el mismo objetivo, la Ley de Vagos y Maleantes de 1933 y su heredera, la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social de 1970, vigente parcialmente en nuestro país, hasta su derogación por el Código Penal (CP) de 1995.

En los últimos años, las nuevas teorías criminológicas centran su estudio, por un lado, en el aparato del Estado como sujeto victimario, irrespetuoso con los derechos humanos y, por otro, en las víctimas de tales vulneraciones. Llegando a la conclusión de que las víctimas, a su vez, pueden convertirse en sujetos peligrosos para la sociedad debido al descontento y la ira que pueden experimentar por su victimización. En definitiva, estas teorías desvelan, que la política criminal que practican numerosos estados parten de unos inadmisibles prejuicios hacia las clases menos favorecidas de la sociedad; políticas, que no puede dejar indiferente a quienes defendemos la igualdad en derechos de las personas.

## **2. DERECHO A NO SER DISCRIMINADO, DERECHO A LA IGUALDAD**

La discriminación racial se define desde la perspectiva jurídica, como “toda forma de discriminación, exclusión o restricción [...], basada en motivos de raza, linaje, origen nacional o étnico que [...] anule o menoscabe el reconocimiento, y el [...] ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales”, según el artículo (art.) 1.1 de la Convención Internacional contra toda forma de racismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 21 de diciembre de 1965.

El rechazo al racismo se refleja desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en numerosos instrumentos de Derecho Internacional tanto de ámbito regional como universal<sup>4</sup>.

El Estado español, como es sabido, establece el derecho a la igualdad en la Constitución de 1978 y sanciona la lesión de ese derecho en el Código Penal de 1995. La Constitución proclama: el derecho fundamental de igualdad ante la ley (art. 14 de la CE), la obligación de todos los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para que la igualdad entre los ciudadanos sea real (art. 9.2 CE) y el deber del Estado de velar para que el valor de la igualdad inspire nuestro ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE).

Además, el legislador reprime la lesión del derecho a la no discriminación tipificando cuatro delitos y creado *ex novo* una circunstancia modificativa de la responsabilidad criminal. El Código Penal castiga: “la provocación a la discriminación y las injurias discriminatorias [...] por motivos de raza [...]”, art. 510 CP; “la denegación de servicios públicos [...] y prestación profesional o empresarial privada por la misma causa”, artículos (arts.) 511 y 512 CP; así como “la tortura basada en algún tipo de discriminación y el genocidio de inspiración racista”, arts. 174 y 607 CP. Complementa la defensa de este derecho con la circunstancia agravante del art. 22.4º CP, que incrementa la pena cuando el hecho delictivo se realiza *por motivos racistas*.

La Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de ONU y la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo de la UE, también se ha pronunciado sobre la situación del pueblo gitano en Europa, instando a los gobiernos a elaborar medidas que pongan fin a la discriminación institucional, social y cultural que padece este colectivo.

Sin embargo, la realidad nos sorprende con numerosos actos de violencia contra los gitanos. En la ex-Yugoslavia, el comité bosnio de Helsinki denunció que entre 1992 y 1995, este pueblo sufrió una verdadera limpieza étnica en la ciudad de Banja Luca. Amnistía Internacional, por su parte, ha denunciado graves linchamientos públicos de gitanos y el maltrato policial de que

---

<sup>4</sup> Universales de la ONU: entre otros, Declaración Universal de Derechos Humanos de 10-12-1965; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16-12-1965; Pacto internacional de Derechos Sociales y Económicos de 16-12-1965. Regionales europeos: entre otros, Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950; Convención Marco para la protección de las minorías nacionales de 1-2-1995.

son objeto en diversos estados de Europa incluido el nuestro<sup>5</sup>. Recientemente, el propio Consejo de Europa, a través de la Comisión contra el racismo y la intolerancia (ECRI) alerta en su informe de 2006 que la nueva forma de racismo contra los gitanos y la violación de sus derechos humanos viene de la mano de las medidas antiterroristas elaboradas por los estados después de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

### **3. LA ACTUACIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL EN RELACIÓN A LOS GITANOS. CONSECUENCIAS JURIDICAS**

Las medidas adoptadas por la Administración española para terminar con la situación de desigualdad y discriminación que afecta al pueblo gitano, no culmina en la ejecución de medidas positivas para el desarrollo e integración de esta comunidad. Todo lo contrario, por acción u omisión, el Estado español sigue violentando los derechos humanos de este colectivo mediante disposiciones que -en ocasiones- pueden implicar actuaciones constitutivas de delito según nuestro Código Penal.

#### **3.1. La irrelevancia de la costumbre jurídica gitana ante la Administración**

El legislador español viene elaborando diversos estudios estadísticos sobre la situación de los gitanos en nuestro país. El 17 de diciembre de 1999 la Subcomisión creada en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados para el estudio de la problemática del pueblo gitano, elaboró un informe donde se abordó la situación de su cultura y cuestiones de acceso al trabajo, vivienda, salud, escolarización, etc.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Amnistía Internacional ha denunciado, entre otras, las siguientes agresiones a gitanos en Europa: Rumanía (1993), los gitanos son agredidos ante la pasividad de la policía e incluso son víctimas directas de maltrato policial; Eslovaquia, en la década de los noventa, mujeres gitanas (muchas de ellas menores de edad) fueron esterilizadas sin su consentimiento o bajo coacción, por médicos de hospitales públicos; Bulgaria (2002), además de la discriminación institucional que padecen, es alarmante la segregación escolar de los niños gitanos; Hungría (2003), la misma ONG denuncia que la discriminación hacia los gitanos afecta a todos los ámbitos de la vida social y, además, son víctimas de abusos policiales; República Checa, durante 2006, la actuación violenta de la policía y de grupos extremistas y la segregación de escolares, ha propiciado reiteradas denuncias de la ONG; España (2005), la ONG destaca que los gitanos son el colectivo peor valorado socialmente, lo que impide el desarrollo personal y colectivo de este pueblo.

<sup>6</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales nº 520, de 17 de diciembre de 1999.

En este informe se afirma, que el pueblo gitano tiene una identidad cultural propia, valores y tradiciones que están en grave peligro de extinción, por falta de actuaciones encaminadas a su conservación y desarrollo.

En la práctica, uno de los problemas más graves que origina la negativa de la Administración a reconocer la eficacia de la costumbre jurídica del pueblo gitano, produce sus efectos más inmediatos en la institución del matrimonio y las sucesiones *mortis causa*.

El pueblo gitano tiene sus propias instituciones y costumbres de carácter jurídico y una de ellas es la forma de celebrar el matrimonio. Forma, que el Estado español no reconoce como válida, concediéndole, todo lo más, el valor otorgado a las uniones de hecho en la nueva normativa al respecto. Como es sabido, en los Ayuntamientos se han creado unos registros a fin de censar las uniones de hecho, pero estos registros tampoco son utilizados por los gitanos. Esta circunstancia puede provocar que, en supuestos en que la pareja se haya unido en matrimonio conforme a la costumbre gitana y uno de ellos fallezca *ab intestato* (sin testamento), el miembro de la pareja *supérstite* o sobreviviente no pueda probar su relación con el finado y, por tanto, no pueda heredarle. O que cuando ejerza la acción protectora de la Seguridad Social, la prestación económica por viudedad le sea denegada.

Como se aprecia, el reconocimiento de las instituciones del pueblo gitano, no es una cuestión baladí pues, como acabamos de demostrar, tiene consecuencias serias en la vida cotidiana de la sociedad gitana.

La reivindicación del colectivo gitano ante el Estado español sobre esta materia ha sido desoída por nuestros gobernantes. Ahora bien, la recalcitrante negativa de la Administración a este respecto es rebatible a tenor de lo dispuesto en nuestra Constitución, el Código Civil y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En este sentido, en el preámbulo de la CE, se recoge “el compromiso del Estado de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los Derechos Humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”. Es decir, el legislador en este párrafo está admitiendo, en definitiva, la vigencia del derecho foral o derecho especial en materia civil de las regiones que tienen estas normas. La cuestión por tanto, queda delimitada en la interpretación del concepto de derecho foral como derecho personal o territorial y en el concepto de pueblo.

El derecho foral, de larga tradición en nuestra historia, como es sabido, es derecho territorial, y así se desprende del art. 149.1.8º de la CE. Pero no está



tan claro, que el concepto de pueblo tenga que ir necesariamente unido a un lugar geográfico concreto del Estado español y no a todo el Estado. La cuestión, en definitiva, es la siguiente: habida cuenta que al término *gitano* se le ha devuelto su condición de *pueblo* y que después de casi VII siglos de permanencia de un gran número de sus miembros en España, estos son españoles, porque la nacionalidad en España se sostiene en el criterio del *ius soli*, es decir, el del lugar del nacimiento. ¿Se puede considerar al pueblo gitano español un pueblo más de España?

La respuesta -por los argumentos expuestos- necesariamente ha de ser afirmativa por lo que el Estado no puede hacer dejación de su obligación de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los Derechos Humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones y todo ello, por supuesto, también para el pueblo gitano de España.

Por su parte, el Código Civil reconoce el “carácter personal de las leyes aplicables al matrimonio; que estas leyes se determinan por la nacionalidad de la persona física” (art. 9.1.2) y confiere fuerza de ley a “la costumbre, en defecto de ley en determinadas condiciones” (art. 1.3). Es decir, la forma de contraer matrimonio del pueblo gitano español de acuerdo a su costumbre es perfectamente defendible desde estos preceptos.

Para mayor abundamiento, en el ámbito del Derecho Internacional Público, el derecho a la propia identidad se contiene en el art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, vigente en España desde el 27 de julio de 1977, que establece que “En los estados en que existan minorías étnicas, [...] no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo [...]”. El Comité de Derechos Humanos, en 1994, llegó a la conclusión de que este Pacto impone a los estados miembros la obligación específica de garantizar el desarrollo, respeto y ejercicio de estos derechos<sup>7</sup>. En este sentido, es conveniente recordar que los arts. 10.2 y 96 de la CE obliga al Estado español a interpretar las normas del ordenamiento jurídico español de acuerdo a las Declaración de Derechos Humanos, acuerdos y tratados ratificados por España sobre la misma materia, formando parte del ordenamiento español los tratados válidamente celebrados por España.

---

<sup>7</sup> Doc. CCR/C/21/Rev.1/Add.5, de 26 de abril de 1994

Vemos pues, que existe una sólida base jurídica para sostener la reivindicación del derecho a la propia identidad (valores, tradición y costumbre) que mantiene el pueblo gitano español.

### **3.2. La omisión de medidas sobre el empleo, salud y vivienda**

La nula actuación del Estado español para atender las carencias de los gitanos en materia de empleo, salud, y vivienda, pone de relieve una maliciosa omisión que, como veremos, puede revestir -incluso- los caracteres de delito. En este apartado analizaremos, pues, dos cuestiones: la situación de este colectivo en los ámbitos referidos y abordaremos la posible responsabilidad del Estado ante esta realidad.

#### *3.2.1. Empleo, salud y vivienda de los gitanos*

La situación de la población gitana en materia de empleo en España es muy peculiar si la comparamos con la del resto de los ciudadanos. Según el Informe de la Subcomisión de Política Social y Empleo de las Cortes, ya mencionado, la venta ambulante es su actividad mayoritaria, seguida de la recogida de chatarra, cartonaje y la actividad temporal en la agricultura.

En atención a este preocupante informe, podríamos pensar que nuestro gobernante ha elaborado un plan o política de empleo, con medidas fiscales dirigidas a la bonificar a los empresarios que empleen a miembros del colectivo gitano, al igual que se hace con otros colectivos desfavorecidos, promoviendo en definitiva, la igualdad que predica el art. 9.3 de la CE.

Pues bien, nada más lejos de la realidad. No solamente no se han tomado medidas de promoción de empleo sino que, además, la venta ambulante se ha prohibido en los diferentes municipios del Estado. Al eliminar con ello sus únicos medios de trabajo, se acentúa su extrema pobreza y se pone en serio peligro su supervivencia.

El Plan Nacional de Acción Social para la Inclusión Social del Reino de España 2001-2003 incluye a este colectivo como grupo vulnerable en riesgo de exclusión y se impone como objetivos: 1) mejorar la calidad de vida y dotar de un cierto grado de bienestar a los gitanos, haciendo efectivo el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a los sistemas de protección social; 2) favorecer su participación en la vida pública y social; 3) fortalecer el movimiento asociativo gitano y 4) combatir la discriminación y el racismo hacia la minoría gitana.

El Consejo de Europa, por su parte, elaboró las directivas 2000/43 y 2000/78 relativas a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico y el establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

Ahora bien, ¿qué consecuencias inmediatas han tenido esas directivas en el Ordenamiento español en relación al pueblo gitano, en concreto, en los programas de empleo estatal para el año 2006?

Ninguna, no se ha hecho nada en absoluto. No se ha elaborado ni un solo plan nacional de empleo específico dirigido a la población gitana, ni se han tomado medidas en el Plan de Acción para el empleo del Reino de España. En cuestión de igualdad en el acceso al empleo, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales adopta medidas dirigidas a eliminar la discriminación por razón de sexo. Pero nada establece respecto a la discriminación hacia los gitanos, ni como minoría nacional ni como individuos o ciudadanos.

En la guía laboral del Ministerio de Asuntos Sociales de 2006, dentro del apartado Acción Social, se incluye, como programa de fomento para el pueblo gitano, la inserción laboral y social. Sin embargo, esto no deja de ser, una proposición de *lege ferenda*, pues la realidad es que en el Plan de Fomento de empleo para el año 2006 y en el régimen previsto de bonificaciones a empresarios, en ninguno de sus apartados se contiene alusión alguna a los gitanos. Ciertamente habla de personas en situación de exclusión, pero esta misma disposición define el concepto de exclusión y en él no se contempla a los gitanos. Por tanto, no es cierto que se esté fomentando el empleo de personas gitanas.

De otra parte, resulta desconcertante -y sintomático- que la Administración contemple el Derecho al Trabajo del pueblo gitano dentro de las medidas de Acción Social, en lugar de tratar esta cuestión como política de igualdad entre ciudadanos españoles al amparo de lo dispuesto en las directivas ya citadas y en nuestra Constitución.

En cuanto a la salud y vivienda, una gran proporción de los gitanos españoles habitan en viviendas de muy baja calidad. De hecho, ocupan el 95% de las chabolas o infraviviendas de los grandes núcleos urbanos. El 80% de ellos, habita en viviendas de menos de 50m<sup>2</sup> que albergan a más de cinco personas. Son en su mayoría viviendas de protección social, de baja calidad ubicadas en lugares apartados de los centros urbanos, sin los servicios mínimos exigibles, favoreciendo la aparición de guetos marginados y con un

grave problema de hacinamiento, en donde conviven hijos y nietos de aquellos a quienes se adjudicaron.

La carencia de infraestructuras básicas de salubridad en estos asentamientos y la inhabilitación de las viviendas es denunciada en el Informe de la Subcomisión del Congreso ya mencionado, que reconoce la necesidad de programas de prevención, promoción, educación y recuperación de la salud de los gitanos, siendo los niños y los ancianos el grupo más vulnerable. Unas condiciones de vida como las mencionadas ¿no pueden lesionar la salud de quienes habitan en esas chabolas o infraviviendas? Un estudio realizado por Médicos del Mundo sobre el estado de salud de los gitanos que habitan en chabolas, subraya que la expectativa de vida de esta comunidad es de 20 años inferior a la media de la población no gitana. Solo un 3% superan los 65 años y el índice de mortalidad infantil está cuatro o cinco veces por encima de la población no gitana<sup>8</sup>.

La situación de la salud de los gitanos es conocida, pues, por el gobernante español. ¿Qué responsabilidad tiene, entonces, el Estado o la Administración ante esa situación? ¿La desidia, indiferencia o pasividad del gobernante ante tal realidad genera algún tipo de responsabilidad penal, civil o administrativa?

### 3.2.2. Responsabilidad penal

El Código Penal español vigente, aprobado por Ley Orgánica (LO) 10/1995 de 23 de noviembre, tipifica el *delito de genocidio* en el art. 607 y en sus apartados 2º, 3º y 5º se castiga como genocidio someter al grupo o a cualquiera de sus individuos a condiciones de existencia que pongan en peligro su vida o perturben gravemente su salud o cuando les produjeran algunas de las lesiones del art. 149 o 150 o cualquier otra lesión distinta de estas. También se penaliza en el 4º cualquier medida que tienda a impedir su género de vida. ¿La actuación del Estado español puede ser subsumida en este art. 607 del CP?

El término “genocidio” tiene origen doctrinal debido al jurista polaco Lemkin quien, en 1944, utiliza por primera vez esta expresión, para definir la destrucción de grupos nacionales, raciales o religiosos, cuyo autor no puede ser otro que el Estado a través de sus órganos<sup>9</sup>. Sin embargo, su configuración conceptual tiene lugar en 1945 en el Tribunal Internacional de

---

<sup>8</sup> Informe de médicos del mundo publicado en <http://www.elpais.com/> el 27 de febrero de 2007.

<sup>9</sup> Lemkin (1944: 79).

Nüremberg. El Acta de Acusación del mismo año contra los criminales de guerra alemanes dice: “el genocidio deliberado y sistemático, es decir, el exterminio de grupos raciales y nacionales de la población civil de los territorios ocupados, con el fin de destruir determinadas razas o clases de población y grupos nacionales, raciales o religiosos”<sup>10</sup>.

Más tarde, la VIII Conferencia de Bruselas de 1947 convocada por la Oficina Internacional para la Unificación del derecho penal, recogió el bien jurídico protegido en los “crímenes contra la humanidad”, concluyendo el siguiente texto: “[...] actos que tienden a la supresión de la vida humana, cometidos contra individuos o grupos humanos, por razón de su raza, nacionalidad, religión o su opiniones”. Todos estos trabajos desembocaron en el Convenio de 9 de diciembre de 1948 para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, vigente en España desde el 15 de noviembre de 1971, cuyo art. IIc) dice: “En la presente convención se entiende por genocidio [...] el sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de ocasionar su destrucción física total o parcial”.

Frente a la definición de genocidio elaborada por Lemkin, ya expuesta, Wolfgang (1981: 84) concibe otra más extensa: “La comisión de un acto o la omisión de un acto individual o como parte de una política más amplia, que tiene por resultado la destrucción física o psicocultural total o parcial de una colectividad que tiene una posición social común” Definición que, de forma expresa, recoge la omisión como modalidad de comisión del hecho, además de extender el ámbito de sujetos pasivos y diversificar el tipo delictivo distinguiendo entre destrucción física y psicocultural.

Con la referencia a la comisión del delito de genocidio por omisión, se está haciendo alusión a un “no actuar”, a una omisión, que produce un resultado típico en el ordenamiento jurídico-penal. Se trata por tanto, de una actitud “maliciosa y contemplativa” del sujeto activo ante situaciones que, dirigidas a determinadas comunidades o grupos de población diferenciada, persiguen su destrucción o extinción. Ejemplo: El gobernante que, ante situaciones manifiestamente extremas de peligro para la vida o salud de un colectivo, subsumible en el concepto de sujeto pasivo del delito de genocidio, omite su actuación y ello propicia la destrucción total o parcial del grupo. Ciertamente, al tratarse de un delito doloso, la dificultad estriba en probar el carácter intencional del elemento subjetivo de la conducta omitida.

---

<sup>10</sup> Trial of the Major War Criminal Before the Internacional Military Tribunan. Nüremberg, 14 noviembre 1945, 1 de octubre 1946, vol. I, páginas 43 y 44.

Pero esta dificultad no debe traducirse en impunidad de la omisión, sino que debe constituir un incentivo, tanto para los órganos estatales como para los internacionales encargados de la represión de este delito.

Partiendo de la definición del Convenio para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948, incorporada en esencia al derecho penal interno de los países que lo suscribieron, y que -recordemos- aludían a conductas “perpetradas con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso” distinguimos los siguientes elementos del tipo:

1) Sujeto activo: Los gobernantas, es decir, los que ostentan el poder ejecutivo, en definitiva, las personas físicas que actúan en nombre o representación del Estado.

2) Sujeto pasivo: Cualquier grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal. El texto del Convenio, por tanto, no incluyó como sujeto pasivo al grupo o formación política como tampoco lo había hecho Lemkin en su definición de genocidio.

3) Bien jurídico protegido: La propia existencia de los “grupos” aludidos. El término “grupo” es jurídicamente indeterminado por lo que habrá de delimitarse a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (donde se recogen derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales y derechos de solidaridad) y los diferentes instrumentos que la desarrollan como la Declaración adoptada en Viena por la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de 1993, donde se dice: “Todos los derechos humanos son universales, individuales e interdependientes y están relacionados entre sí”

El sentido de los términos utilizados en esa Declaración como inherentes a los derechos humanos (universales, individuales e interdependientes) facilita la interpretación del supuesto c) del art. II del Convenio de 1948: “Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de ocasionar su destrucción física total o parcial” y la del supuesto homólogo contenido en el punto 3º del art. 607 del CP: someter “al grupo o a cualquiera de sus individuos a condiciones de existencia que pongan en peligro su vida o perturben gravemente su salud, o cuando les produjeran algunas de las lesiones previstas [...]”, tipificadas como menoscabo físico, psíquico, maltrato de obra o lesiones no constitutivas.

La *universalidad* se define como característica intrínseca de los derechos fundamentales del hombre. Derechos derivados de la misma dignidad del

individuo y que ha de ser respetada por todos los estados con independencia de su sistema político, económico y sociocultural, por exigencia de la Carta de Naciones Unidas (art. 55).

Para que la universalidad sea eficaz y favorezca el cumplimiento de los derechos y libertades, ha de actuar en dos ámbitos: 1) Reprimiendo conductas (de genocidio, crímenes de guerra y contra la humanidad...) y 2) Identificando grupos humanos que puedan ser vulnerables (pueblos indígenas, refugiados, apátridas...)

Como política global en derechos humanos, la universalidad ha dado origen a normas imperativas de Derecho Internacional, cuyo respeto constituye obligación *erga omnes*, como admitió la Corte Internacional de Justicia en el caso de la Barcelona Tracción, 1970.

La *indivisibilidad e interdependencia* confieren a los derechos y libertades fundamentales consistencia de unidad, convirtiéndolos en un "todo". Estas características permiten denunciar la discriminación en el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los estados y criticar la actuación de los elementos institucionales y procesales existentes por preocuparse sólo del respeto de los derechos civiles y políticos. En efecto, así como los derechos civiles y políticos se traducen en obligaciones de resultado por el Estado, los derechos económicos, sociales y culturales -en cambio- suponen obligaciones de cumplimiento progresivo y subordinado a la disponibilidad de recursos y a la política económica y social del Estado.

Esta configuración puede ser utilizada maliciosamente por los estados, como un escudo que proteja el incumplimiento de las obligaciones internacionales, impuestas normativamente, para frenar el reproche de la comunidad internacional por dicho incumplimiento.

4) Conducta típica: Puede ser realizada tanto por acción como por omisión. Como ya se ha visto, la definición de genocidio ofrecida por Wolfgang (1981) permite calificar la conducta como "omisión simple". Sin embargo, el Convenio sobre el genocidio y el art. 607 del CP permiten que "el no hacer con resultado típico" se califique de "comisión por omisión". Como es sabido, esta modalidad comisiva permite imputar el resultado delictivo al sujeto que, teniendo la obligación jurídica de impedir el efecto, omite la acción que lo habría evitado.

5) Elemento subjetivo: En su modalidad activa, el genocidio es un delito doloso y con *dolo directo*. El tipo no sólo requiere un dolo genérico sino también, la concurrencia de un elemento subjetivo específico como es "la

intención de destruir total o parcialmente” determinados grupos, siendo este elemento subjetivo del injusto lo que caracteriza al genocidio. No obstante, la modalidad pasiva o por omisión, sí cabría admitir, desde nuestra perspectiva, la posibilidad de un *dolo eventual*, habida cuenta de que el dolo en los delitos de omisión tiene características propias que lo diferencian de los delitos activos o de acción positiva. Como se define en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1988, mientras en los delitos activos predomina el elemento volitivo del dolo, pues este se fundamenta en la decisión del autor de realizar el tipo, en los delitos de “comisión por omisión” predomina el elemento intelectual. En estos delitos -afirma nuestro más Alto Tribunal-aunque la omisión no tiene como objetivo directo el resultado delictivo, el dolo del omitente no se puede negar cuando éste ha tenido conocimiento de las circunstancias que generan el peligro de producción del resultado típico y de su capacidad y obligación de impedir la producción del mismo.

6) Consumación: La consumación no requiere la efectiva destrucción del “grupo”. Es suficiente para la perfección del delito con que uno sólo de sus miembros resulte afectado por alguna de las conductas descritas en el tipo. Consecuentemente, cuando exista una pluralidad de sujetos pasivos habrá un solo delito de genocidio en concurso con los correspondientes delitos comunes.

7) La ejecución incompleta también está contemplada expresamente en el Convenio de 1948, en su art. III d).

Pues bien, si todas estas formulaciones teóricas y normativas apuntadas las aplicamos a la realidad que aquí pretendemos denunciar, la situación de los gitanos, que es conocida por nuestros gobernantes, como ya se expuso, se podría afirmar, o al menos cuestionar, si la política practicada por los gobiernos actuales, a través de una modalidad comisiva pasiva, es decir, por omisión, no conduce al mismo fin genocida.

De otra parte, es evidente que no puede alegarse error o ignorancia por parte del sujeto activo, y así lo evidencia el Informe de la Subcomisión del Congreso de los Diputados cuyos datos aquí se han comentado. Estamos hablando de una comunidad con rasgos étnicos y culturales diferenciados, en una situación de absoluta indigencia, de abandono que deambula por las calles de la “Europa del bienestar”. La situación actual de este pueblo se debe, sin duda, a los efectos que en ellos han producido políticas y regulaciones como las aquí denunciadas, que deberían avergonzar a quienes definen a los gitanos como gente antisocial y desconfiada.



### 3.2.3. *Responsabilidad Administrativa*

Además de la posible responsabilidad penal argumentada, también se puede sostener la imputación de responsabilidad administrativa. En este sentido, el art. 106.2 de la CE dice: "Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos". Por tanto, las lesiones o pérdida de salud que origina el mal funcionamiento de los servicios públicos es responsabilidad de la Administración. Por ejemplo: En los guetos habitados por personas gitanas es muy frecuente que los niños sufran algún tipo de lesión porque las trampillas del servicio de fluido eléctrico instaladas en las aceras, no están cubiertas. Pero la responsabilidad todavía es más extrema en aquellos asentamientos en los que el servicio de recogida de basuras no se cumple y la suciedad acumulada genera la aparición de enfermedades infecciosas, que lesionan la integridad física y salud de menores, ancianos y demás personas que habitan en estos lugares. Y todo ello ante la pasividad de la Administración.

### 3.3. **Los gitanos en el sistema educativo español**

La actuación de la Administración española competente en esta materia no es en absoluto respetuosa con este colectivo. Nuestro sistema educativo no sólo desconoce la identidad del pueblo gitano, sino que permite que determinadas publicaciones, fundamentales para el aprendizaje de la lengua española, divulguen definiciones difamatorias sobre los gitanos, como a continuación denunciaremos.

#### 3.3.1. *Educación reglada*

Según el Informe de la Subcomisión de las Cortes, ya mencionado, la realidad escolar de los gitanos en España no es nada alentadora. El 70% de los adultos gitanos carecen de instrucción. El 60% de los niños en edad escolar no acuden regularmente a clase y es muy escaso el número de jóvenes gitanos que acceden a la enseñanza media o universitaria.

La lengua, historia y cultura gitanas están prácticamente ausentes de los planes docentes y no existe profesorado con formación específica sobre este pueblo. Además, los libros de texto propagan mensajes negativos sobre este colectivo. Ejemplo de este tratamiento negativo es la inaceptable definición

que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española ofrece del término *gitano*, en su cuarta acepción: “persona que estafa u obra con engaño”.

El análisis jurídico de este escenario nos lleva a considerar si de esta situación se desprende algún tipo de responsabilidad legal y a quien es exigible.

El derecho a la educación se completa como *derecho fundamental de configuración legal* en nuestra Constitución en el art. 27, cuyo punto 5 dice: “Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación [...]” Es decir, compete a la Administración que los niños y niñas gitanos puedan ejercer su derecho la educación. Además, en apartado número 2 del mismo artículo se afirma: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. En este sentido, teniendo en consideración el fin de la educación que predica el art. 27.2 de la CE, nos parece inconcebible que la Administración consienta que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua todavía no haya revisado la acepción del término *gitano* mencionada, pues no hemos de olvidar que este diccionario es un texto cardinal para la enseñanza de nuestro idioma y suele estar incluido en los planes docentes.

Ahora bien, esta definición del término *gitano*, “persona que estafa u obra con engaño”, que hace la Real Academia de la Lengua nos invita a plantear el siguiente interrogante: ¿Incurre en responsabilidad legal la Real Academia de la Lengua por la difusión en su diccionario de la cuarta acepción del término *gitano*: “persona que estafa u obra con engaño”?

### 3.3.2. Responsabilidad penal

Desde la perspectiva jurídico-penal, la expresión “persona que estafa u obra con engaño” que recoge el diccionario de la Real Academia, pudiera ser considerada delito a tenor de lo establecido en el art. 510 del CP, en sus apartados 1 y 2: “Los que provocaren a la discriminación, al odio o a la violencia contra grupos o asociaciones, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, origen nacional, su sexo, orientación sexual, enfermedad o minusvalía, serán castigados [...] los que con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio hacia la verdad, difundieren informaciones injuriosas sobre grupos o asociaciones en relación a su ideo-

logía, religión o creencias, la pertenencia de sus miembro a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, enfermedad o minusvalía”.

El antecedente jurídico de este precepto lo encontramos en el art. 165 tercero del Código Penal anterior, CP de 1973, modificado por LO 4/ 1995 de 11 de mayo, que introdujo además los arts. 137bis b) y 137bis c) tipificando conductas xenófobas o discriminatorias e incorporando la circunstancia agravante de obrar por motivos racistas del art. 10.7 en aquél texto. En la exposición de motivos de esta norma, se justifica la necesidad del artículo por la proliferación de episodios racistas y antisemitas en los distintos países europeos.

El Código Penal en vigor, aprobado por LO 10/1995 de 23 de noviembre, tipifica en el art. 510 la *provocación a la discriminación y las injurias discriminatorias*, como delito cometido con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas garantizadas por la Constitución (Libro II, Título XXI, Capítulo VI, Sección I)

En el primer apartado de este artículo se protege el derecho a no ser discriminado mediante acciones que provocan de forma directa a la comisión de delitos de discriminación, en el sentido ofrecido por el art. 18 del CP de la provocación genérica: “La provocación existe cuando directamente se incita [...] a la perpetración de un delito”. Por consiguiente, el art. 510.1 proscribire la provocación para cometer los delitos de discriminación que se reprochan en los arts. 511 y 512 del Código mencionado. Respecto al segundo punto del art. 510, se afirma por la doctrina penalista que estamos ante “una tipificación autónoma de la información injuriosa sobre grupos o ideologías” (Tamarit, 2005: 1921). En este supuesto, la conducta típica consiste en formular expresiones con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio de la verdad, que lesionan la dignidad de grupos o asociaciones, menoscabando su fama o atentando contra su propia estimación que por su naturaleza, efectos y circunstancias, sean tenidas en el concepto público por graves, y ello con la finalidad de provocar la discriminación de aquellos sobre quien se vierten. Es decir, las *injurias discriminatorias* a que se refiere este artículo son aquellas que se caracterizan por dos requisitos: uno de carácter objetivo, pues el sujeto pasivo del delito es un grupo o colectivo humano y, otro de carácter subjetivo, ya que el injusto exige motivación discriminatoria o xenófoba. De no darse estos dos elementos, estaríamos ante las injurias genéricas del art. 208 que reprocha “la acción o expresión que lesiona la dignidad de otra persona, menoscabando su fama o atentando contra su propia estimación

ción [...] que por su naturaleza, efectos y circunstancias sean tenidas en el concepto público por graves”, agravado con la circunstancia de discriminación del art. 22.4 del CP.

El bien jurídico protegido del delito de injurias discriminatorias del art. 510.2, como se aprecia, tiene carácter plural, prevaleciendo el derecho a no ser discriminado sobre el derecho al honor. La conducta típica lesiona ambos bienes, siendo la lesión del derecho al honor el medio para provocar el menoscabo del derecho a no ser discriminado de los ofendidos.

En relación al sujeto pasivo del delito de injuria, no ha sido pacífico el devenir de su ampliación para acoger en él, además de a las personas físicas, también a las personas jurídicas y grupos sin personalidad. No es hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1991, de 11 de noviembre cuando se admite que los colectivos también pueden ver afectado su honor por afirmaciones injuriosas. En esta sentencia el Tribunal Constitucional reconoció que la afirmación contenida en un artículo de Deguelle, ex-nazi, en el que minimiza la dimensión del holocausto judío y les reprocha un carácter victimista, tiene “connotaciones racistas y antisemitas que no pueden mas que interpretarse como incitación antijurídica”. Lo cual “constituye un atentado contra el honor de los judíos, víctimas del régimen nacionalista nazi”. En esta misma sentencia se reconoce legitimación activa a un ciudadano o miembro del pueblo judío, para actuar como demandante por estas ofensas.

Ahora bien, subsumir en cualquiera de los dos apartados del art. 510 la definición que el diccionario de la Real Academia hace del término *gitano* en su cuarta acepción, presenta un problema casi insoluble para depurar la responsabilidad penal. La conducta típica, la acción u omisión que interesa al derecho penal es la humana y, por consiguiente, la doctrina penalista mayoritariamente afirma que las persona jurídicas no poseen responsabilidad penal al amparo del principio *societas delinquere non potest*. Sin embargo, en el supuesto que nos ocupa, podrían responder por estos hechos las personas físicas que integran el Pleno de la Real Academia y son las encargadas de supervisa las actualizaciones de las definiciones que contiene el diccionario antes de publicar cada edición. No obstante, es difícil sostener la modalidad omisiva, la comisión por omisión, en este delito. Y, de otra parte, el elemento subjetivo del delito del art. 510.2 reprime una conducta dolosa, que exige dolo directo (conocimiento de su falsedad), y una forma de culpabilidad entre el dolo eventual y la culpa grave (temerario desprecio); y este elemento no parece concurrir en este supuesto.

No obstante, que los integrantes del Pleno no puedan ser imputados por el delito que comentamos, no solamente no elimina el reproche moral y social por mantener en el diccionario esta cuarta acepción, que mantiene el espíritu de la ya criticada Pragmática de Carlos III de 15 de septiembre de 1783, sino que tampoco elimina totalmente el reproche legal como veremos.

### 3.3.3. Responsabilidad civil

La LO 1/1982, de 5 de mayo, de protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la propia imagen, es otro medio -quizás el más apropiado- para reclamar la reparación del agravio que la expresión analizada del diccionario de la Real Academia (*gitano*: "persona que estafa u obra con engaño"), genera en el honor de las personas que integran este pueblo. Esta ley regula la protección civil del honor, que puede ser instada por cualquier miembro del colectivo afectado, par solicitar al juez que la Academia repare del daño que la definición mencionada ocasiona en el honor o buena fama en relación a la dignidad de los ofendidos. Sin embargo, a través del procedimiento civil, la provocación a la discriminación quedará sin el reproche pertinente.

## 5. CONCLUSIONES

La problemática que afecta al pueblo gitano es compleja, en ella se mezclan aspectos sociales, económicos y culturales que tienen difícil solución, pero es evidente que nada se soluciona si nada se hace para remediarlo. Y como aquí hemos denunciado, nada se está haciendo para solventar la situación desesperada en que se encuentran los gitanos.

Estamos ante un problema multifactorial, que demanda soluciones asimismo diversas, cuyo origen es el deficitario estado del Principio de Igualdad entre las personas, déficit que no será fácil superar con la voluntad política actual.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, L. (1983). "Dogmática y teoría jurídica de los derechos fundamentales en la interpretación de éstos por el Tribunal constitucional español". *Revista de Derecho Político*, 18/19, 17-30.
- Alonso García, E. (1983). "El principio de Igualdad del art. 14 de la Constitución española". *Revista de Administración Pública*, 100/102, 21-92.
- De Bartolomé Zenzano, J.C. (2002). *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Fraser, A. (2005). *Los gitanos*. Barcelona: Ariel Pueblos.
- Garrido Falla, F. (1980). *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Cívitas
- Lemkin, R. (1944). *Axis Rule in Occupied Europe*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Moyna Ménguez, J. y otros (2001). *Código penal. Comentarios y Jurisprudencia*. Madrid: Colex.
- Muñoz Conde, F. (2004). *Derecho penal. Parte especial*. Valencia: Tiran lo Blanch.
- Remiro Brotons, A. (2007). *Derecho Internacional*. Valencia: Tiran lo Blanch.
- Saiz Arnaiz, A. (1999). *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución Española*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial
- Tamarit Sumalla, M. J. (2005). *Comentarios a la parte especial del Derecho Penal*. Pamplona: Aranzadi.
- Wolfgang, M. E. (1981). "Estudio comparativo internacional de la violencia: revista de la literatura con recomendaciones sobre investigaciones y políticas" *Revista Internacional de Política Criminal*, 37, 69-104.

### **III**

## **GRUPOS EN RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL**





## CAPÍTULO 7

### DEPENDENCIA Y RIESGO SOCIAL

*María Isabel Sánchez-Mora Molina y Ángel Olaz Capitán*

#### 1. INTRODUCCION

En el siempre controvertido marco del Estado del Bienestar, irrumpe con fuerza y no exenta de cierta polémica la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia (en adelante Ley de Dependencia), considerada como el “Cuarto Pilar del Estado del Bienestar”.

Desde el 30 de noviembre del 2.006, fecha en la que el Pleno del Congreso aprobara dicha ley, largo y sinuoso ha sido el camino recorrido hasta el momento actual, y diferentes las interpretaciones que de ella se han hecho -por parte de los principales actores sociales- en cuanto a su contenido, alcance y dimensión.

Pese a ello y sin ánimo de polemizar sobre la distancia, existente o no, entre las expectativas trazadas y los resultados obtenidos -posiblemente demasiado pronto para categorizar-, varios han sido los principios inspiradores de esta ley. Entre ellos se destacan los siguientes:

- El carácter universal y público de las prestaciones.
- El acceso de la ciudadanía a las prestaciones en condiciones de igualdad.
- La participación e implicación de todas las administraciones en el ejercicio de sus competencias
- Un espíritu, por tanto, ambicioso, igualitario y solidario que, materializado en la Ley de Dependencia, establece un conjunto de actuaciones concretas.
- El establecimiento, por primera vez en nuestro país, de un nuevo derecho universal y subjetivo de ciudadanía que garantiza la atención y cuidados a las personas dependientes (nos referimos a personas mayo-

res y personas con discapacidad que no pueden valerse por sus propios medios).

- La creación de mecanismos, siguiendo la estela solidaria antes apuntada, para la inclusión de otros colectivos de personas con discapacidad intelectual, con enfermedad mental y la de menores de tres años con graves discapacidades.
- La constitución y puesta en marcha de un Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en clara correspondencia y complementariedad con: el Sistema Nacional de Salud, el Sistema Educativo y el Sistema de Pensiones, desarrollados de manera tangible en la década de los 80 del pasado siglo.
- La implantación de sistemas y programas orientados a la evaluación de todos aquellos españoles que, tras su solicitud, puedan ver determinado su grado y nivel de dependencia, así como a las prestaciones a las que tienen derecho por parte de la Administración.
- La priorización a través del SAAD de la prestación de servicios tales como ayuda domiciliaria, asistencia a centros de día y de noche, teleasistencia, plazas residenciales, etcétera, además de las oportunas prestaciones económicas que complementen las ayudas determinadas con anterioridad.

A estos beneficios sociales para la comunidad, se unen otros de corte social, económico y laboral que, entre otras cosas, supondrán la creación en los próximos años de hasta 300.000 empleos, según los distintos informes consultados. Lo que, sin duda, supone un beneficio colateral de la aplicación del sistema.

## **2. EL CONCEPTO DE DEPENDENCIA**

Este concepto, como todos aquellos que hacen referencia a un aspecto de la realidad social, es dinámico y, por consiguiente, variable. De este modo, cuando hablamos de dependencia deben considerarse los múltiples caminos que conducen a ella.

Así, podríamos distinguir diferentes categorías de personas que, por distintos motivos, pertenecen al colectivo de los “dependientes”. Nos referimos a los que para poder subsistir necesitan de la atención de los demás: familia o sociedad. De forma esquemática son los siguientes:

- Personas que no formando parte del sistema productivo directa o indirectamente dependen de subsidios, pensiones contributivas o no contributivas o cualquier otra prestación para sobrevivir, aunque no padezcan ningún tipo de discapacidad (inmigrantes, huérfanos, etc.).
- Personas que formando parte del sistema productivo, padecen algún tipo de discapacidad y necesitan ayuda en cualquiera de sus modalidades para desarrollar parte de sus necesidades cotidianas. Este grupo desgraciadamente creciente -debido al modo de vida de nuestra sociedad actual- conlleva usos y costumbres muy distintos a las anteriores, en cuanto a movilidad, tecnologías, etcétera. De este modo, en la actualidad, aumenta el número de personas que sufren diferentes formas de discapacidad, como consecuencia de accidentes de tráfico, deportivos o laborales.
- Personas mayores. Grupo de 65 y más años que progresivamente van necesitando mayor atención. Sobre todo, si se advierte el espectacular aumento de la esperanza de vida alcanzado en las últimas décadas.

Si nos atenemos a la idea que emana de los principios del Estado del Bienestar y al desarrollo del concepto de ciudadanía, La Ley de Dependencia viene a satisfacer las necesidades de todos estos grupos señalados, a través de las Administraciones Públicas, ya que es en ellas donde residen los instrumentos creados por el Estado a tal efecto.

No obstante, a lo anteriormente expuesto, el concepto de dependencia ha tendido a identificarse con la población mayor de 65 años, susceptible de pensiones de jubilación, en su mayor parte y susceptible de prestaciones que atiendan discapacidades, enfermedades, etcétera, de larga duración y que, lejos de desaparecer, permanecen y se agravan.

En efecto, como podremos apreciar, este es el grupo más numeroso y más problemático a la hora de satisfacer sus necesidades, ya que es el más extenso y el que demanda más atención, entre otras cosas, porque no sólo asistimos al envejecimiento de la población sino al “envejecimiento del envejecimiento”. Pero no es el único. Ya hemos mencionado que cada vez hay más discapacitados a edades jóvenes, con problemas importantes y, este colectivo, el colectivo joven, que lamentablemente crece también en nuestra sociedad, requiere un tratamiento diferente para tratar de integrarlos en la vida laboral, ya que tienen derecho a formar parte de la vida activa, laboral y social, a la vez que la sociedad necesita el aporte económico que estas personas pueden generar.

Es necesario, por tanto, establecer mecanismos que les permitan acceder a los estudios, al mercado laboral y a desarrollar actividades de ocio como cualquier otro ciudadano.

Estos aspectos, evidencian la necesidad de establecer medidas para tratar de manera desigual lo desigual y procurar alcanzar la igualdad. O, dicho de otra forma, será necesario diversificar las medidas y sus sistemas de aplicación, con el fin de integrar al máximo a las personas con dependencia evitando, de esa manera, el siguiente paso: la exclusión.

### 3. DIRECTRICES Y TENDENCIAS EUROPEAS

No se descubre nada nuevo al afirmar que la protección social de la dependencia se encuentra instalada, desde al menos la década de los 90 del pasado siglo, en la agenda política y en los planes de ruta de una gran parte de los gobiernos y formaciones políticas de nuestro entorno más cercano.

En este sentido, debe recordarse como antecedente el informe “Social Protection for dependency in old age in the 15 EU Member States and Norway” (Pacolet y otros, 1998), primer estudio comparativo europeo de la acción protectora de los gobiernos en este campo.

Con todo y a la hora de hacer análisis comparativos, el problema, si es que puede denominarse así, radica en las evidentes diferencias conceptuales que existen en los distintos modelos, según el país considerado. De ahí que y haciendo un laborioso ejercicio de síntesis podamos establecer dos tipos de modelos: los llamados de naturaleza universal y los de carácter asistencial<sup>1</sup>.

Puede afirmarse que, en general, la tendencia predominante en los países de la Unión Europea respecto de la protección social de la dependencia se orienta hacia modelos de naturaleza universal, si bien cubren una parte del coste -en los cuidados de larga duración- haciendo que el “copago” inter venga en mayor o menor medida.

Por otro lado, los modelos inspirados en el carácter asistencial o asistencialismo, se encuentran en cierto retroceso a favor de una universalización del derecho social a la protección de las situaciones diversas de dependencia. Esto implica que la accesibilidad no depende únicamente de los recursos del beneficiario, sino de la necesidad sociosanitaria evaluada.

---

<sup>1</sup> Algunos de los principales trabajos sobre este tema tienen que ver con las aportaciones de Jacobzone y otros (1998); Jenson y Jacobzone (2000); también Scharf y Wenger (1995); Challis (1992) cuyo detalle puede ampliarse en la bibliografía adjunta.

En esta dirección y habiendo un creciente acuerdo en que la necesidad de cuidados se imponga como criterio, la protección social pública debe cubrir una importante parte del coste, quedando la otra parte de la financiación a cargo del usuario.

Así pues, los modelos de protección universal (Países Nórdicos y Holanda) y de Seguridad Social (Alemania, Austria, Luxemburgo y Francia), se orientan hacia la universalización de la acción protectora, bien desde la aplicación activa del principio de subsidiariedad (modelos de Seguridad Social), bien desde la aplicación del principio de ciudadanía (fundamentalmente los países nórdicos).

Por otro lado, los regímenes de bienestar de tipo asistencial (principalmente Italia y otros países del sur de Europa) son sistemas de orientación liberal, en cuanto a protección social de la dependencia, si bien, en algunos de ellos, existe un debate político y científico, bastante equilibrado, entre los partidarios de la universalización de la protección y quines abogan por el mantenimiento de la situación actual.

De todo ello, se desprende que las diferentes opciones presentadas, no dejan de ser posibilidades y modelos de actuación claramente enraizados en las particulares formas en las que cada país entiende la naturaleza, grado de cobertura y lo que inevitablemente resulta indiscutible, la financiación de las prestaciones y, en su caso, el equilibrio entre las aportaciones del ciudadano y de la administración.

#### **4. ESPAÑA. LOS PROBLEMAS DE DEPENDENCIA: ENVEJECIMIENTO DEMOGRAFICO, CAMBIOS EN EL MODELO DE FAMILIA Y ACCESO DE LA MUJER AL MUNDO LABORAL**

Dentro de las políticas sociales, orientadas a combatir los factores que contribuyen a la exclusión social, destacan los retos que presenta la población dependiente y más concretamente las estrategias y programas de actuación que permitan responder a las necesidades que esta situación plantea.

Las personas que padecen dependencia, en cualquiera de sus modalidades, necesitan de forma eficiente una normalización, siempre en la medida de lo posible, de sus vidas y de la vida de sus familiares más cercanos.

Como resultado de los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística en el año 2002, en el marco de la Encuesta sobre Discapacidades,

Deficiencias y Estado de Salud (EDDES'99)<sup>2</sup> pudieron conocerse de primera mano datos e informaciones necesarias para completar el mapa relativo a la discapacidad, la dependencia, el envejecimiento de la población y el estado de salud de la población residente en España.

La publicación de los resultados detallados ha facilitado a los investigadores sociales un importante arsenal estadístico sobre el que ponderar las situaciones de dependencia y la descripción de aquellos perfiles característicos de estas situaciones.

Y es que la demanda de cuidados para personas dependientes, además de haberse incrementado en los últimos tiempos, para describir una trayectoria ascendente en las próximas décadas, será resultado de un particular cocktail donde los tradicionales aspectos demográficos, sanitarios y sociales jugarán un papel determinante.

Así, además del ya conocido envejecimiento de nuestra población con su lógico impacto en enfermedades neurodegenerativas como el Alzheimer, las mayores tasas de supervivencia de personas nacidas con alteraciones genéticas debido a la investigación médica y otras enfermedades y accidentes graves, debe señalarse la cada vez más creciente incidencia en accidentes laborales -pese a las ingentes medidas tomadas tanto por la Administración, como por el empresariado en prevención de riesgos laborales- y los accidentes de tráfico, donde paradójicamente se divulgan el número de fallecidos y no tanto el de personas afectadas por paraplejas y otras lesiones que condenan a la persona a un total estado de postración de por vida.

Aun con todo, un análisis más exhaustivo de la actual situación por la que discurre nuestro modelo de sociedad, nos lleva a contemplar -además del mas que evidente envejecimiento experimentado-, otros escenarios donde poder detenerse a observar los cambios registrados en la estructura familiar y la creciente incorporación de las mujeres al mundo laboral, todos ellos entendidos como expresiones o síntomas sobre los que debe detenerse la actual Ley de Dependencia, en evitación de posibles situaciones de exclusión social.

---

<sup>2</sup> La EDDDES'99 fue y posiblemente siga siendo la fuente de información más adecuada sobre la que fundamentar un estudio de la población dependiente en España. Dicha encuesta fue realizada por el Instituto Nacional Estadística en colaboración con el IMSERSO y la Fundación ONCE. El trabajo de campo, pionero en España fue realizado durante el año 1999 y tuvo una muestra de 70.500 viviendas, lo que supuso recabar información entono a unas 220.000 personas en toda España.

#### 4.1. El envejecimiento demográfico

Uno de los fenómenos que, más incidencia, están teniendo en las sociedades avanzadas, es el envejecimiento de la población, “fenómeno que a su vez, es consecuencia de la interacción de diversas variables de distinta naturaleza [...] que afecta a la población mundial, si bien, donde es muy preocupante es en los países miembros de la Unión Europea” (Sánchez-Mora, 2002: 89); pero el envejecimiento, no es un fenómeno uniforme en todos los países.

Como señalan Carmen Bell y Josefa Gómez Fiaren: “El fenómeno del envejecimiento nos ofrece, a modo de caleidoscopio, multitud de facetas cuya connotación viene dada por el «punto de mira», es decir, «desde» donde se contempla [...] La Demografía, a diferencia de otras ciencias que se ocupan del comportamiento del individuo, trata la población como grupo y mide el Envejecimiento por el peso relativo del conjunto de viejos, siguiendo también las variaciones de los otros dos grupos, puesto que la pirámide de edades depende de factores endógenos: natalidad y mortalidad y exógenos: guerras, epidemias, hambrunas, catástrofes naturales etc.”<sup>3</sup> (Gómez-Fayren y Bell, 1999: 15-16).

Por otra parte, el tema del envejecimiento es más complejo de lo que podría ser un simple análisis demográfico, como señalan las autoras citadas con anterioridad, “¿Se trata, en realidad, de un problema demográfico, o más bien de una valoración socialmente negativa del número de mayores por lo que ello implica de adaptaciones y replanteamientos sociales y políticos?” (Gómez-Fayrén y Bell, 1999: 17). Esta reflexión, merece la pena y es realmente interesante, porque recoge la complejidad que envuelve a todo fenómeno social, y nos presenta un punto de partida interesante, para intentar averiguar si, en primer lugar, el envejecimiento es un artificio, socialmente utilizado en beneficio de algunos intereses políticos, económicos o sociales.

En segundo lugar, el hecho de que cada vez haya más gente que llega a la edad anciana es un logro de la humanidad, consecuencia de los efectos beneficiosos del Estado del bienestar, y de los avances de la sociedad; por tanto,

---

<sup>3</sup> Sin duda todos los factores indicados, pueden alterar la esperanza de vida. Ya que si bien la mortalidad infantil, ya es muy reducida, hay otras variables como los accidentes de tráfico que están aumentando la mortalidad en los jóvenes. Asimismo, la aparición de nuevas enfermedades coronarias, o las consecuencias de determinadas adicciones pueden alterar las constantes demográficas.

debe ser entendido como un hecho positivo; no obstante, se está empezando a crear ya una multitud de problemas a los que es necesario dar solución desde diferentes perspectivas, políticas, económicas y sociales, ya que afectan a ámbitos tales como la familia, el mercado de trabajo, la jubilación, la sanidad, las pensiones, etcétera.

Pero, qué duda cabe, que esta situación está generando gran cantidad de problemas, los cuales, como suele ocurrir con todos los fenómenos sociales, tienen diversas causas y, a su vez, diversas consecuencias, dependiendo del lugar y el momento en el que se presentan. Por ejemplo, el interrogante sobre la viabilidad de los sistemas de pensiones, y la alarma que esto ha generado, se debe al hecho de no haber tenido en cuenta que dichos sistemas dependerán de una combinación de variables “macro” y “micro”, que tienen que ver con el nivel de progreso del país.

De este modo será necesario tener en cuenta, tanto los aspectos demográficos, como los problemas técnicos, que derivan de la confluencia de los factores económicos, como las políticas sociales y de empleo que se establezcan, tanto en el ámbito global (en el caso de España y en el europeo), como dentro de cada país.

En este sentido, en numerosas ocasiones tanto desde la literatura al respecto, como desde los diferentes grupos políticos, se señala la necesidad de instaurar políticas de empleo fuertes y estables, como forma de sostener la protección social suficiente que asegure el bienestar de ese grupo de población que hoy llamamos “los mayores” y, en concreto las pensiones, en una sociedad en la que cada vez menos efectivos de población activa, tienen que sostener un mayor número de personas dependientes.

El continente europeo, y España no es una excepción, es el que más ha envejecido y con mayor rapidez. Además parece que el proceso es imparable, ya que cada vez es mayor la proporción de personas que entran en el grupo de mayores de 65 años y que alcanzan una edad más avanzada. A esto, ha contribuido el descenso de las tasas de mortalidad, y el aumento de la esperanza de vida a todas las edades, debido fundamentalmente a la caída generalizada de las tasas de mortalidad infantil.

A su vez, las tasas de natalidad continúan descendiendo, de forma alarmante, sin que, al menos en el corto plazo, se puedan tomar medidas para evitar ese descenso. “Ambos descensos (el de fecundidad y el de mortalidad) sitúan a los países desarrollados en la fase final de la llamada «transición demográfica» o, mejor, transición de la población, consistente en el paso de



una situación de altas y equilibradas tasas de natalidad y mortalidad y, como resultado, de escaso crecimiento, a una nueva situación de bajas y equilibradas tasas de natalidad y de mortalidad y también de escaso crecimiento” (Algado, 1997: 73). Si bien la mortalidad está empezando a aumentar, dado el aumento de la población mayor.

Como es lógico pensar, esta situación no ha sido exactamente la misma en todos los países que pertenecen a este territorio, aunque, lo que sí es cierto es que a pesar de las peculiaridades de cada uno de ellos, de las diferencias en los ritmos y en las diferencias totales de la población, todas presentan el rasgo común del envejecimiento.

**Cuadro 1. Evolución de los principales indicadores demográficos. España, 1900-2001**

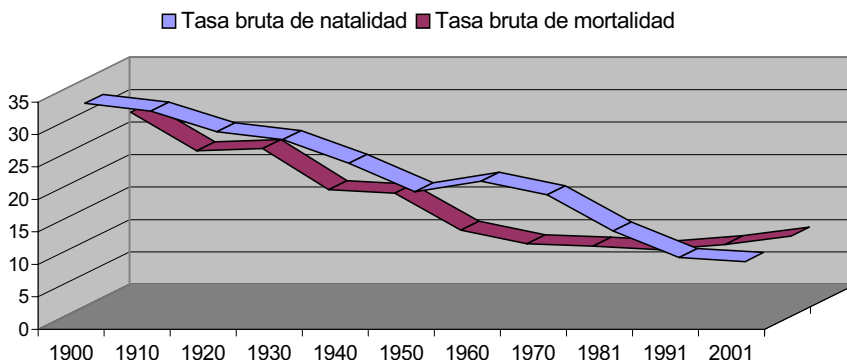
Año	Tasa bruta de natalidad TBN (‰)	Tasa bruta de mortalidad TBM (‰)	Índice sintético de fecundidad ISF	Esperanza de vida EV (0)	Crecimiento vegetativo CV (‰)
1900	33,77	28,90	-	34,0	4,87
1910	32,58	22,98	-	41,0	9,60
1920	29,36	23,33	4,10	41,0	6,03
1930	28,19	17,00	3,70	50,0	11,19
1940	24,51	16,49	3,30	49,0	8,02
1950	20,18	10,78	2,50	62,0	9,40
1960	21,78	8,65	2,80	69,0	13,13
1970	19,65	8,33	2,90	72,0	11,32
1981	14,12	7,77	2,10	75,6	6,35
1991	10,04	8,56	1,35	77,2	1,48
2001	9,40	9,90	1,25	78,9	-0,50

Fuente: Censos y Tablas de Mortalidad, varios años. Elaboración propia.

Por otro lado, y como se puede apreciar (ver cuadro 1), desde 1900 hasta 2001, la población española ha sufrido un crecimiento vegetativo, con oscilaciones que señalan un débil crecimiento en las primeras décadas, un aumento importante en las décadas de los 60 y 70, y a partir de ese momento un declive, hasta alcanzar en la última década un crecimiento negativo, ya que la mortalidad ha superado a la natalidad.

Estos valores numéricos nos sitúan en una posición realmente preocupante, que como ya hemos señalado, es un claro exponente de la tendencia al envejecimiento de la población y que presenta uno de los graves problemas a los que se enfrenta la sociedad actual en un futuro, al no contar con los suficientes repuestos de población activa, que permita mantener a un contingente, cada vez mayor de población dependiente.

**Gráfico 1. Evolución de las tasas de natalidad y mortalidad. España, 1900-2001**



Fuente: Censos y Tablas de Mortalidad, varios años. Elaboración propia.

En otro orden de cosas, mientras la natalidad decrece, con cierta continuidad, la mortalidad decrece a lo largo de todo el siglo, a excepción de 1920, 1991 y 2001 (gráfico 1). Este último declive, es reflejo y causa del envejecimiento que sufre la población española, lo que unido a una esperanza de vida cifrada en 78,9 (la más alta de toda la Unión Europea) no deja de arrojar nuevas luces sobre nuestras perspectivas más inmediatas.

Dada esta situación y valorando los datos en su conjunto, es de esperar, una tendencia, cada vez mayor, al aumento del contingente de población dependiente, mayor de 65 años, dada la combinación de variables en ese sentido, esperanza de vida, baja mortalidad y baja fecundidad.<sup>4</sup>

En el cuadro 2 podemos apreciar la evolución de los diferentes grupos de edad, de la población española, a lo largo del siglo XX y una proyección de la tendencia hasta el año 2020, que señala la perspectiva de aumento numérico, del colectivo de la tercera edad. Asimismo, en cuanto a la tasa de dependencia (ver gráfico 2), podemos distinguir la misma tendencia a lo largo del siglo XX y un resultado parecido, en cuanto a la proyección, que de esta tasa se presenta, hasta 2020.

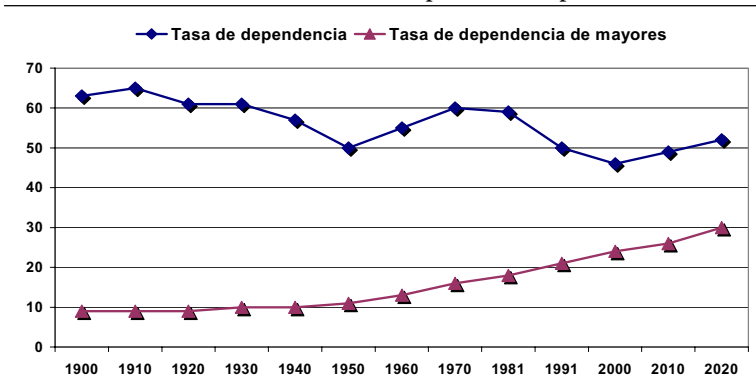
Así, aunque la tasa general de dependencia presenta oscilaciones, según ha variado el comportamiento de la fecundidad, la tasa de dependencia de mayores ha crecido de forma continuada, en todo el período, y se espera que esta tendencia se acentúe en las próximas dos décadas.

<sup>4</sup> El aumento de población dependiente, menor de 16 años se debe a los cambios en el sistema educativo y a partir de los 16 años (edad activa) a los problemas del paro juvenil y al alargamiento de los años de formación.

**Cuadro 2. Evolución de la población española por grandes grupos de edad, 1900-2020**

	Miles de personas			Porcentajes		
	0-14 años	15-64 años	65 y más años	0-14 años	15-64 años	65 y más años
1900	6.233,7	11.416,6	967,8	33,5	61,3	5,2
1910	6.785,9	12.104,2	1.105,6	33,9	60,5	5,5
1920	6.892,6	13.280,7	1.216,6	32,2	62,1	5,7
1930	7.483,4	14.753,7	1.440,7	31,6	62,3	6,1
1940	7.749,0	16.438,6	1.690,4	29,9	63,5	6,5
1950	7.333,8	18.620,5	2.022,5	26,2	66,6	7,2
1960	8.347,3	19.675,9	2.505,3	27,3	64,5	8,2
1970	9.459,6	21.290,5	3.290,6	27,8	62,5	9,7
1981	9.685,7	23.761,0	4.236,7	25,7	63,1	11,2
1991	7.532,6	25.969,4	5.370,2	19,4	66,8	13,8
2000	5.905,6	26.889,5	6.694,5	15,0	68,1	16,9
2010	5.979,0	26.643,8	7.175,5	15,0	66,9	18,0
2020	5.619,7	25.739,8	7.888,1	14,3	65,6	20,1

Fuente: IMSERSO. Las personas mayores en España. Informe 2000. Elaboración propia.

**Gráfico 2. Evolución de la Tasa de Dependencia. España, 1900-2020**

Fuente: Las personas mayores en España. Informe 2000. Elaboración propia.

Ante esta situación, la presión encubierta para la creación de un sistema que provea de los cuidados necesarios para personas dependientes a buen seguro que no descenderá, pero al tiempo surgirán con fuerza otras demandas que competirán por unos recursos escasos por definición, con relación a las necesidades del sistema de protección social.

Por todo ello, es importante y urgente a la vez encarar el desarrollo de un sistema de atención de las necesidades de las personas dependientes, diseñando, desarrollando e implantando todas aquellas infraestructuras,

plataformas y recursos -tanto humanos como técnicos- que sean capaces de anticiparse y responder en tiempo y forma a los problemas reales de los discapacitados, profundizando en la causa última de los temas y no tanto en los síntomas mas o menos evidentes.

Envejecer y hacerlo dignamente es un derecho que revela el estadio evolutivo de una sociedad. En suma, un reto complicado pero apasionante donde las posibles amenazas deben convertirse en sinónimo de oportunidad.

Atendiendo a todo lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que en las últimas décadas la población mayor española ha experimentado un crecimiento muy considerable. El número de personas mayores de 65 años se ha duplicado en los últimos treinta años del siglo XX, pasando de 3,3 millones en 1970 (9,7 % de la población total) a más de 6,6 millones en 2000 (16,6 % de la población total). Este fenómeno del envejecimiento va a continuar en los próximos años, en los que la población mayor seguirá incrementándose de manera notable, a la vez que disminuirá la proporción de personas en edades jóvenes, como muestra la evolución prevista de la estructura de la población española durante el periodo.

A estas circunstancias es necesario añadir otros rasgos característicos, ya apuntados anteriormente, de las sociedades modernas que los agudizan, tales como el cambio en modelo de familia tradicional y el acceso de la mujer al mercado laboral que brevemente pasamos a comentar

#### **4.2. El cambio en el modelo de familia tradicional**

Desde siempre y en gran parte de los casos, han sido las familias las encargadas del cuidado de las personas dependientes. Es lo que algunos han denominado "apoyo informal". Si bien para ser más precisos, deberíamos focalizar nuestra atención en las mujeres que han compuesto el núcleo familiar y más concretamente las mujeres de mediana edad, consagradas a la administración, cuidado y atención del resto de los miembros de la unidad familiar.

El cambio en el tradicional modelo de familia y sus actuales representaciones: monoparentales, de un mismo sexo, uniones de hecho, y otras tantas expresiones, está evidenciando la progresiva disminución del anteriormente citado "apoyo informal". Estas cuestiones unidas a un mayor envejecimiento poblacional crean una brecha generacional que, si no es con ayuda de recursos externos se hace difícilmente compatible.

A estos elementos, deberían añadirse otros aspectos como la quiebra del llamado “matrimonio para toda la vida” y el creciente número de separaciones, divorcios y nuevos matrimonios; junto a la movilidad geográfica que, por razones de trabajo, obliga a sus miembros a permanecer distanciada y, en algún modo, propiciando el debilitamiento de la red de solidaridad familiar.

Por último y con la democratización de los roles familiares, la mujer ya no se concibe como la destinataria oficial a hacerse cargo de sus mayores. Tradicionalmente en nuestro país han sido las hijas, las herederas incuestionables de padres con problemas de dependencia.

#### **4.3. El acceso de la mujer al mercado laboral**

Es más que evidente la progresiva incorporación de la población femenina al mercado laboral, tanto en cantidad como en la calidad de sus conocimientos, capacidades y habilidades -personales y profesionales a la vez- puestos al servicio de la sociedad.

Sin embargo, la actual división sexual del trabajo esta dificultando su más pronta y eficiente incorporación a un mundo en el que los roles establecidos, sino determinan al menos condicionan gran parte de sus actuaciones. De hecho, no está tan claro que de las mujeres que desarrollan una actividad laboral reglada, no deban seguir ocupándose de las tareas domésticas y de otras responsabilidades familiares, fuera de su horario laboral -suponiendo que puedan asumir una teórica jornada laboral de 8 horas- y con dedicación exclusiva en los fines de semana, puentes, vacaciones, etcétera.

Responsabilidades que, sea por las razones que sean, terminan extendiéndose a la prestación de cuidados para aquellos familiares enfermos, discapacitados y ancianos, lo que explica, en muchos casos, su lento y corto desarrollo profesional. Por otro lado, las grandes dificultades por conciliar la vida personal con la profesional, junto a una precariedad en el empleo contribuyen, en alguna medida, a entender el proceso del envejecimiento de la población, originado un retraso de la maternidad y en otros casos una reducción, cuando no una interrupción *sine die* de la misma.

### **5. CONCLUSIONES**

La sociedad del siglo XXI parece situarse en una ley de aceleración histórica, en la que cada vez, en menores lapsos de tiempo se producen un mayor número de cambios y de más proyección intergeneracional.

Además de los consabidos cambios demográficos y su traducción concreta en un mayor envejecimiento de la población, la cuestión no debe limitarse a la presunta asepsia cuantitativa del dato, sino además, a la interpretación cualitativa de la calidad de vida que requiere una sociedad enmarcada en el contexto del Estado del Bienestar.

El envejecimiento de la población es la expresión de un logro humano: vivir más y vivir mejor, constituyendo una de las transformaciones sociales más importantes, producidas en el último tercio del pasado siglo. Ahora bien, a la vista de las previsiones hay que hablar del llamado “envejecimiento del envejecimiento”, esto es, el gran aumento que va a experimentar el colectivo de población de 80 y más años, cuyo ritmo será muy superior al de 65 y más años en su conjunto. Este grupo se ha duplicado en sólo 20 años (entre 1970 y 1990) pasando de medio millón a 1,1 millones de personas. Todo hace prever que para el año 2016 superará los 2,9 millones de personas, lo que en números relativos supone el 6,1 % de españoles mayores de 80 años. De seguir esta progresión, para el año 2016, tres de cada diez personas mayores de 65 años superarán los 80 años.

También es cierto que en la actualidad se está produciendo una “tregua demográfica” en el crecimiento de la población mayor de 65 años, debido a la incorporación a este colectivo de los españoles que nacieron entre 1936 y 1940, periodo de una baja natalidad, que produjo generaciones relativamente poco numerosas. Pero no por ello, debemos olvidarnos que paralelamente aumenta el número de los más ancianos. De modo que la pretendida tregua no es más que una ilusión, ya que la presión sobre los recursos no va a desaparecer, sino que se desplazará desde las prestaciones económicas hacia la prestación de los servicios, y va a exigir un importante esfuerzo inversor para poner al día nuestra insuficiente red asistencial.

Al hilo de las argumentaciones anteriores, las consecuencias que para las sociedades modernas tiene el fenómeno del envejecimiento, coinciden con la necesidad de cubrir las necesidades de cuidados y atención a las personas dependientes, que como ya se ha señalado no dejan de incrementarse. Inevitablemente con el aumento de la *esperanza de vida*, una mayor longevidad implica una más amplia dedicación de recursos disponibles para el colectivo de mayores.

No obstante y en una realidad paralela, a este colectivo, no deben omitirse otros tantos que, en similar situación de dependencia, aunque posiblemente no en igual número, tienen que considerarse. Colectivos como

los formados por personas con discapacidades físicas y mentales -muchas veces por cuestiones genéticas, accidentes de tráfico y situaciones desencadenadas en el ejercicio del puesto de trabajo- conforman una realidad poliédrica en la que, en función del punto de mira, la configuración de la imagen arroja matices sorprendentes.

Ante la evidencia de que el envejecimiento es irreversible, lo que no es irreversible es la solución del problema. Por ello, lo inteligente resulta no considerarlo sólo como un problema, sino también como una oportunidad social que es necesario aprovechar.

Lo cierto es que el incremento de la población más dependiente, coincide en el tiempo con una crisis de los sistemas de apoyo informales, que hasta ahora han venido dando respuesta a esas necesidades. Crisis motivada por otras dos grandes transformaciones sociales iniciadas a finales del pasado siglo: el cambio en el modelo de familia y la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral. Ambas instituciones, todavía hoy -no sabemos por cuanto tiempo- constituyen lo que tantas veces hemos oído decir al sociólogo Julio iglesias de Ussel, el verdadero sistema de seguridad social español.

En este sentido y pensando en positivo, varias son las alternativas que a nuestro modo de ver entendemos razonables y a las que inexcusablemente debe darse una oportunidad: las ayudas a las familias, la incentivación de la fecundidad, la racionalización de las inversiones en los sistemas de prestaciones, junto a una profunda modernización y agilización administrativa. De este modo, será más efectivo integrar al mayor número de personas dependientes en la vida activa de las sociedades y atender a quienes no se puedan integrar de la forma más digna posible.

Como señala Juan José Maraña (2007: 62): “Para quienes antes fuimos minusválidos, luego discapacitados, sin más (raramente fuimos personas), ahora somos la masa con levadura madre en la artesa común de la dependencia, la discapacidad y la senectud. Y siendo ya parte del mismo y futuro pan de muchos, es inevitable que una vez más el ámbito profesional se aplique en la mejora de la medición y la valoración de la discapacidad, al refinamiento de indicadores cada vez mas sofisticados para hacer reseñable las distintas circunstancias o elementos de ésta que generan dependencia. Ya hemos fermentado y el horno espera”.

En cualquier caso y cuestionando la estela protagonizada por el *Darwinismo Social*, imperante en buena parte del siglo XIX, nuestra sociedad -y esta es una reflexión que va más allá del puro ejercicio de la responsabilidad

política- debe procurar la inclusión social de aquellos colectivos genéricos y personas concretas que se encuentren en situación de abandono y, por extensión, de exclusión. Este es el momento y la oportunidad en el que las carencias deben transformarse en nuevas formas solidarias de convivencia. Nadie está libre de formar parte de él.

## BIBLIOGRAFÍA

- Algado, M. T. (1997). *Envejecimiento y sociedad. Una sociología de la vejez*. Alicante: Colección Actual. Vidal-Leuka.
- Gómez Fayrén, J. y Bell, C. (dir), (1999). *Población y proceso de envejecimiento en la Región de Murcia*. Murcia: CAM.
- Challis, D. (1992). "The care of the elderly in Europe: social care", *European Journal of Gerontology*, 1.
- Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (2000). *Informe 2000. Las personas Mayores en España. Datos estadísticos estatales y por Comunidades Autónomas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Instituto Nacional de Estadística (2002). *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999*. Resultados detallados. Madrid: INE.
- Jacobzone, S. y otros (1998). *Long Term Care Services to Older People, a perspective on future needs: the impact of an improving health of older persons*. París: OCDE.
- Jacobzone, S. (1999). "Le vieillissement et les soins pour les personnes âgées dépendantes: un aperçu des perspectives internationales". *Labour market and social policy occasional papers*, 38.
- Jenson, J. y Jacobzone, S. (2000). *Care allowances for the frail elderly people and their impact on women care-givers*. París: OCDE.
- Maraña, J. (2007). *La experiencia de la independencia*. Madrid: DIVERSITAS Ediciones-AIES.
- Sánchez-Mora, M. (2002). "Bienestar y Malestar Social. De la sociedad del trabajo a la sociedad postlaboral". *Aranzadi Social*, 22, 83-97.
- Scharf, T. y Wenger, C. (eds.) (1995). *International Perspectives on Community Care for Older People*. Avebury: Aldershot.
- Pacolet, J. y otros (1998). *Social Protection for Dependency in old age in the 15 EU Member States and Norway*. Bruselas: European Commission.



## CAPÍTULO 8

### PERSONAS SIN HOGAR

*Pedro José Cabrera Cabrera*

Si bien es difícil, llegar a determinar con exactitud los niveles de exclusión subjetiva tal y como son experimentados por las propias personas excluidas, probablemente, si nos limitamos a considerar la cuestión en términos puramente objetivos, el hecho de vivir sin techo, sin hogar donde radicar la propia biografía, sea una de las expresiones más graves, si no la mayor, de cuantas formas puede revestir la exclusión social. Su mera presencia a nuestro lado nos perturba e inquieta, quizás porque remite de algún modo a componentes básicos de la existencia humana, en tanto que realidad en tránsito, sólo en apariencia radicada, establecida y firme, pero sabiéndose, finalmente, en lo más profundo, nómada y sin hogar definitivo. Al considerar la cuestión de las personas sin hogar, estamos hablando del corazón de la exclusión social.

Pocas realidades humanas resultan ser tan viejas y tan nuevas, tan conocidas e ignoradas, tan próximas y a la vez tan lejanas como la pobreza severa y miserable de quienes no tienen siquiera un lugar en donde cobijarse. Utilizando los términos con que se refirió a ellos el historiador y activista contra la pobreza Bronislaw Geremek, recientemente fallecido, los pobres sin hogar constituyen una especie de “estirpe de Caín” que de forma misteriosa e interminable se prolonga a lo largo de los tiempos, las épocas, y los sistemas políticos y culturales más diversos. La obstinada persistencia de la pobreza sin techo, viene a ser una especie de maldición que, si bien en nuestras sociedades ricas es sufrida tan sólo por unos cuantos seres humanos, acaba siendo expresión y reflejo del nivel de indignidad moral y política en el que de algún modo todos nos vemos envueltos.

Muchas sociedades del pasado, y también en la actualidad muchos países pobres, han carecido de techos suficientes en donde cobijar a sus miembros. La escasez de medios de alojamiento como consecuencia de los bajos niveles de desarrollo, o de la destrucción de los ya existentes como consecuencia de guerras, catástrofes naturales, etc., ha multiplicado una y otra vez el número

de los *homeless*. Esta era por ejemplo la situación vivida en nuestro país tras la guerra civil, o en toda Europa al final de la II guerra mundial como resultado de la destrucción masiva del parque inmobiliario debido a los bombardeos y el abandono. Por eso mismo, en aquel momento, por ejemplo, inicia en Francia el Abbé Pierre, fundador de Traperos de Emaús, su campaña ininterrumpida desde entonces para tratar de conseguir que no exista “ningún francés sin techo”.

Sin embargo, en nuestro país, en el momento presente, no existe un problema de escasez de techos que nos explique la existencia entre nosotros de gente sin hogar. Por el contrario, la situación es de hiperabundancia. Si nos atenemos a los datos del último Censo realizado por el INE, a comienzos del año 2001 existían en España 20,1 millones de viviendas para un total de 40,8 millones de habitantes. El 68,5% de estas viviendas eran usadas como vivienda principal, un 16% se utilizaban como vivienda secundaria (para vacaciones, etc.), y casi un 14%, o lo que es lo mismo, 2.894.986 viviendas, se encontraban vacías. Incluso si aceptamos que los errores durante el trabajo de campo hubiesen elevado su número o que el mal estado de conservación de una parte de ellas las hiciera inhabitables, ¿cómo explicar que dos años más tarde, el mismo Instituto Nacional de Estadística, estimara que en España existían entre 16.000 y 21.500 personas sin hogar? Esto es, cómo podríamos intentar desvelar y desentrañar la lógica oculta que nos permita comprender que estamos viviendo en un país donde existen cien techos por cada “*sin-techo*”, cien viviendas vacías y sin usar por cada persona que vive en la calle, sin hogar.

De todos modos, la claridad apabullante con que hablan estas cifras, exige que nos pongamos previamente de acuerdo sobre algunos de los supuestos en los que descansan. Para empezar, ¿de quienes hablamos cuando decimos “personas sin hogar”?

### **¿Cuántos son?**

Las palabras nunca son neutrales, la realidad que nombramos queda inevitablemente connotada, construida y recreada en virtud del término que usamos para designarla. Esa stirpe maldita de pobres sin abrigo ha recibido a lo largo de la historia innumerables nombres: de pobres a pordioseros, de mendigos a vagabundos y de ahí a vagos, holgazanes, gandules, haraganes, zánganos, golfos, pícaros, aprovechados, sinvergüenzas, randas, rateros, ladrones y... criminales. La distancia a recorrer en cada paso es demasiado

corta y fácil de traspasar. Sin embargo, el resultado final es una completa falsificación de la realidad inicial. La pobreza extrema es siempre sospechosa y difícil de contemplar. Por eso mismo resulta tan difícil reconocerla y hacerla visible. La primera vía para intentar hacerla desaparecer consiste en negar su existencia. Y una forma de negarla consiste en no nombrarla o, mejor aún, nombrarla erróneamente. A lo largo de las últimas dos décadas, en España se utilizó sobre todo el término “transeúnte” para designar a la gente que iba de albergue en albergue y de ropero en comedor, buscándose la vida en un régimen itinerante que, en buena medida, estaba favorecido y estimulado desde la red de servicios de acogida pretendidamente orientados a hacerlo desaparecer. La mayoría de estos centros funcionaban según el sistema de puerta giratoria: “tres días de estancia y a la calle”. Carretera y manta..., y vuelta a empezar en el siguiente albergue.

Si en este momento, preferimos hablar de personas sin hogar, no es por un nominalismo diletante y estéril, sino para intentar poner el énfasis, en primer lugar, en la condición de personas de quienes sufren el problema, y en segundo lugar, en la circunstancia de privación respecto del alojamiento en que se encuentran. No se trata por tanto, ni de seres extraños y atípicos, ni de gente que comparta pautas de conducta extraordinarias (vida errante, alcoholismo compulsivo, etc.), en ese sentido tampoco se trata de un “colectivo” puesto que no estamos ante ninguna comunidad humana con una identidad compartida y semejante, sino que se trata únicamente de personas enormemente heterogéneas que se encuentran viviendo una determinada situación de exclusión residencial. Es la situación que comparten lo que nos interesa analizar, ¿cuáles son las trayectorias que más fácilmente conducen a esa situación?, ¿quiénes son los que se encuentran en ella y cuántos la padecen?, ¿con qué grado de severidad?, ¿cómo se consigue sobrevivir en medio de tales privaciones? y, finalmente, ¿cómo se puede abandonar dicha situación?, o incluso ¿cómo podríamos intentar erradicarla?

Al hablar de personas sin hogar (o sin techo), y por extensión de sinhogarismo, no estamos sino traduciendo al castellano los términos ingleses *homeless* (*roofless*) y *homelessness* que se usan respectivamente, para referirse a quienes carecen de hogar, vivienda o alojamiento, y al problema social en sí mismo. En este sentido, adoptamos la pauta seguida por quienes hablan francés (*sans-abri*), italiano (*senza dimora*), o catalán (*sense-llar*; *sense-sostre*). Sin embargo, la rápida adopción del término, indudablemente más diáfano y ausente de connotaciones peyorativas que algunos otros que ve-

níamos usando hasta ahora, no significa que podamos incorporar igual de rápidamente, ni el marco institucional en el que surge, ni el nivel de desarrollo de las políticas de bienestar y de vivienda de los países a los que se remite, ni mucho menos las consecuencias que entraña de cara a la intervención y la acción social.

Viviendo a la intemperie, o casi, podemos encontrar no sólo la figura típica y tónica de quien arrastra sus enseres en un carrito de supermercado por las calles de una gran ciudad, sino a gente tan diferente entre sí como trabajadores en paro, menores fugados de casa, jóvenes contraculturales, mujeres prostituidas, inmigrantes sin papeles, enfermos mentales sin familia, personas con problemas de alcoholismo y/o drogadicción, familias desahuciadas de su domicilio, etc. Todos ellos sin otra cosa en común que no sea el hecho de carecer de un lugar donde alojarse, ya sea de forma temporal o permanente. Ni su edad, ni su sexo, ni su nivel educativo, o su recorrido profesional, ni sus problemas o sus conductas, ni su pasado, ni sus expectativas de futuro tienen por qué ser idénticas. La única circunstancia compartida por todos es el lugar (un no-lugar en realidad) en donde viven. Ciertamente muy lejos de lo que pomposamente se proclama en el artículo 47 de la Constitución: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”.

Entender el problema del sinhogarismo en términos de **exclusión residencial** significa abandonar la visión del mismo como una cuestión de desarreglo personal y de desadaptación individual. Es más, muchas de las conductas especiales o extrañas de quienes se encuentran sin techo, no son sino una respuesta adaptativa a las condiciones extremas en que viven. Lejos de buscar explicaciones al problema basadas en la naturaleza peculiar de quienes lo padecen, en base a quienes *son*, significa intentar resolver el enigma apoyándose esencialmente en la descripción y el análisis de la situación en donde *están*. Su peripecia vital, no explica nada sino en la medida en que es analizada como biografía, esto es, dentro de un contexto, histórico, social y político determinado.

Más allá de las palabras que utilizemos, es enormemente importante tratar de alcanzar una definición consensuada del problema y de quiénes son las personas sin hogar, a partir de las condiciones de alojamiento en que viven y no por sus rasgos personales o intrínsecos. Este es el intento que mantienen desde hace décadas, tanto los investigadores y académicos que se han ocupado de analizar la cuestión (Snow, 1986; Wright, 1988; Burt y Co-

hen, 1989; Jencks, 1994; Marpsat y Firdion, 2000; Edgar et al. 2000), como las entidades sociales que se encargan de combatirlo (*v. gr.* FEANTSA) y más recientemente las agencias públicas y de la administración que se ocupan del mismo (INE, 2005; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en cada uno de los Planes Nacionales de Inclusión Social; y a nivel europeo: Eurostat y Comisión Europea, Dir. Gral de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades).

En ese sentido, podemos aceptar como punto de partida la definición que hace años ideó Dragana Avramov, coordinadora por aquellas fechas del European Observatory on Homelessness según la cual, personas sin hogar serían *“todas aquellas personas que no pueden acceder o conservar un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por razones económicas u otras barreras sociales, o bien porque presentan dificultades personales para llevar una vida autónoma”* (Avramov, 1995).

A partir de esta definición en donde la carga de la prueba se sitúa en las barreras para acceder o conservar el alojamiento por razones económicas o sociales y sólo en último lugar por la existencia de dificultades personales, podemos entender la evolución experimentada en los últimos años al interior de la comunidad de investigadores europeos del problema, que ha llevado a formular en el año 2005 una Tipología Europea del Sinhogarismo y la exclusión residencial (ETHOS. *European Typology on Homelessness*), tipología que tras un par de revisiones en 2006 y 2007 en las que se introdujeron algunas pequeñas variaciones para tratar de facilitar su adaptación al contexto nacional de cada uno de los Estados miembros de la UE, continúa siendo la guía de lectura e investigación a la hora de tratar de cuantificar y medir un fenómeno enormemente complejo y cambiante.

La idea principal que subyace a la propuesta ETHOS consiste en distinguir dentro del sinhogarismo, entendido como un proceso de exclusión residencial más o menos severa, cuatro categorías principales o conceptuales, que pueden subdividirse en trece categorías operativas, y que a su vez pueden traducirse en diversas situaciones residenciales, fruto en gran parte de las peculiaridades nacionales y del funcionamiento de los distintos regímenes de provisión de alojamiento existentes en cada país.

Las cuatro categorías conceptuales básicas son el resultado de la existencia o no de exclusión en tres ámbitos o dominios fundamentales en torno a los cuales se organiza la calidad del alojamiento de que dispone una perso-

na. Estos tres ámbitos tienen que ver con: (a) el régimen legal de utilización del mismo; (b) la vida social y privada que permite; y (c) las condiciones físicas de habitabilidad que reúne.

Como resultado de la intersección de estos tres dominios (legal, social y físico) emergen las condiciones de exclusión residencial, tal y como han sido establecidas por Luis Cortés y que se resumen según el grado de (1) accesibilidad; (2) adecuación; (3) estabilidad; y (4) habitabilidad. Bien entendido, que cada una de estas notas han de ser referidas a las circunstancias vitales y biográficas de cada persona. Una vivienda que puede ser adecuada para una persona joven o soltera, deja de serlo cuando esta persona se hace mayor, o cuando tiene hijos, etc.

Aplicado al continuo de posibilidades de mayor o menor grado de exclusión que refleja la tipología ETHOS, todo lo anterior se traduce en cuatro grandes categorías o tramos:

- Sin Techo (*Rooflessness*)
- Sin Vivienda (*Houselessness*)
- Vivienda Insegura (*Insecure Housing*)
- Vivienda Inadecuada (*Inadequate Housing*)

Según se den o no condiciones de exclusión o carencia en cada uno de los tres ámbitos o dominios, nos encontramos con una posibilidad distinta de experimentar el sinhogarismo (*homelessness*) que discurre entre las formas más graves, como es el caso de quienes viven literalmente Sin Techo y por tanto carecen de un lugar físico donde residir, no disponen de un espacio para la privacidad y las relaciones sociales, ni cuentan con ningún título legal que les permita reclamar el uso y disfrute de un espacio para sí mismos..., y otras modalidades más “suaves” o mitigadas del problema, como sería el caso de quienes viven en chabolas, en edificios ocupados, o en condiciones de hacinamiento extremo.

<b>Categoría conceptual</b>	<b>Dominio Físico</b>	<b>Ámbito Social</b>	<b>Dominio Legal</b>
Sin Techo ( <i>Rooflessness</i> )	-	-	-
Sin Vivienda ( <i>Houselessness</i> )	+	-	-
Vivienda Insegura ( <i>Insecure Housing</i> )	+	+	-
Vivienda Inadecuada ( <i>Inadequate Housing</i> )	±	+	+

Desde este marco conceptual, podemos hablar del sinhogarismo en términos restringidos o estrictos (la gente sin techo y sin vivienda), o bien optar por hacerlo en términos amplios y extensos. En cualquier caso, la importan-

cia de un abordaje del problema realizado en estos términos, radica en que es capaz de explicar y dar cuenta de la crisis social y personal de los alojamientos que viven (cada uno con sus propios matices, evidentemente) tanto los usuarios de un albergue de emergencia, como las amplias capas de personas pobres que malviven en núcleos chabolistas, o en caseríos y almacenes al borde de los campos de cultivo como es el caso de muchos inmigrantes, por no hablar de los colectivos que residen en alojamientos sociales bajo uno u otro régimen, como puedan ser los refugios para mujeres maltratadas, los menores en instituciones, o las familias amenazadas de desahucio, o incluso aquellos jóvenes que ven alejarse la posibilidad de emanciparse debido a la carestía de la vivienda y la precariedad y escasez de sus ingresos.

Según esto, podemos entender la tabla siguiente que corresponde a una traducción algo libre y adaptada al contexto español de la última revisión de la tipología ETHOS propuesta el año 2007 por FEANTSA en base al trabajo desarrollado desde el European Observatory on Homelessness (ver <http://www.feantsa.org/.../ethos20052007.doc>).

Naturalmente, una de las consecuencias más obvias que resultan de aplicar esta rejilla de lectura a la realidad, consiste en obtener unas cifras sobre el número de personas sin hogar existentes en un país que varían enormemente según incluyamos una u otra de las 24 subcategorías que recogen las diferentes situaciones residenciales en que se divide el sinhogarismo, entendido éste como un problema de exclusión residencial. La decisión de incluir o no a las mujeres que viven temporalmente en refugios por problemas de violencia doméstica, a los inmigrantes internados en los Centros de Internamiento de Extranjeros, o a la población chabolista, modificará sustancialmente el perfil sociodemográfico de la población afectada, las causas principales de su precaria situación habitacional y desde luego las estrategias destinadas a dar solución a su problema.

**ETHOS – Tipología Europea del Sinhogarismo y la exclusión residencial (Revisión 2007)**

<b>Categoría conceptual</b>	<b>Categoría operativa</b>		<b>Situación residencial</b>		<b>Definición</b>
<b>SIN TECHO</b>	1	Viviendo en un espacio público (a la intemperie)	1.1	Espacio público y exterior	Durmiendo en la calle o en espacios públicos, sin un albergue
	2	Duermen en un refugio nocturno y/o se ven obligados a pasar varias horas al día en un espacio público	2.1	Albergue o refugio nocturno	Personas sin un lugar habitual donde residir que hacen uso de albergues o centros de alojamiento de muy baja exigencia
<b>SIN VIVIENDA</b>	3	Personas que viven en albergues y centros para gente sin hogar / alojamiento temporal	3.1	Albergues y centros de alojamiento	Cuando la estancia es entendida a corto o medio plazo y de forma temporal, no como lugar de residencia definitiva
			3.2	Alojamiento temporal y de tránsito	
			3.3	Alojamiento con apoyo	
	4	Personas en albergues para mujeres	4.1	Albergues para mujeres (solas o con hijos)	Mujeres alojadas debido a que han sufrido violencia de género, siempre y cuando se entienda como residencial temporal
	5	Personas en centros de alojamiento para solicitantes de asilo e inmigrantes	5.1	Alojamiento temporal / Centros de recepción	Inmigrantes en centros de recepción o de alojamiento temporal debido a su condición de inmigrantes / Centros de repatriación (internamiento)
			5.2	Alojamientos para trabajadores temporeros	
	6	Personas que en un plazo definido van a ser despedidas de instituciones residenciales o de internamiento	6.1	Instituciones penales (cárceles)	Sin vivienda disponible en el momento de la excarcelación
			6.2	Instituciones sanitarias (hospitales, etc.)	Estancia mayor de la estrictamente necesaria debido a su falta de vivienda
			6.3	Centros de menores	Sin vivienda a la que dirigirse al cumplir los 18 años por ejemplo
	7	Personas que reciben alojamiento con apoyo sostenido debido a su condición de personas sin hogar	7.1	Residencia para personas sin hogar mayores	Alojamiento con apoyo de larga estancia para personas que han vivido sin hogar
7.2			Vivienda tutelada y con apoyo a largo plazo para personas anteriormente sin hogar		



**ETHOS – Tipología Europea del Sinhogarismo y la exclusión residencial (Rev. 2007) (cont.)**

Categoría conceptual	Categoría operativa		Situación residencial		Definición
VIVIENDA INSEGURA	8	Personas viviendo en un régimen de tenencia inseguro sin pagar alquiler	8.1	Viviendo acogidos por familiares	Residiendo en un alojamiento convencional pero que no es el habitual, debido a la pérdida de su vivienda. Ocupación ilegal o sin ningún tipo de garantía jurídica para poder residir allí
			8.2	Sin tenencia legal (Ej: subalquilados)	
			8.3	Ocupación ilegal	
	9	Personas viviendo bajo amenaza de desahucio	9.1	En régimen de alquiler	Con orden de desahucio, por impago de alquiler
			9.2	Con la vivienda en propiedad	A punto de verse expropiados, por impagos de hipoteca
	10	Personas que viven bajo amenazas de violencia por parte de la pareja o de la familia	10.1	Con denuncias presentadas ante la policía	Cuando ha actuado la policía y/o los centros de intervención rápida para tratar de encontrar un alojamiento seguro y a salvo. Órdenes de devolución (vivienda en propiedad)
VIVIENDA INADECUADA	11	Personas viviendo en estructuras temporales y no convencionales	11.1	Caravanas y similares	Casa móvil / caravana (que no es usada como vivienda de vacaciones)  Alojamiento autoconstruido, chabolas, chozas o cabañas
			11.2	Edificaciones no convencionales ni pensadas para que residan personas	
			11.3	Estructuras temporales	
	12	Alojamiento impropio	12.1	Edificio ocupado que no es apropiado para vivir en él	Habitáculos impropios para ser usados como vivienda por seres humanos según la legislación nacional Por encima de las normas nacionales de hacinamiento
	13	Hacinamiento extremo	13.1	Muy por encima de los estándares habituales que marcan el hacinamiento	

Así por ejemplo, si nos limitamos a utilizar las 13 categorías operativas y las aplicamos a la realidad española en el momento en que el INE (2004) elaboró su encuesta a personas sin hogar -encuesta que constituye la fuente más fiable a nivel nacional sobre extensión y dimensiones del sinhogarismo estricto-, nos encontramos con el resultado que aparece en la Tabla siguiente. Pensemos que las limitaciones de las fuentes y estadísticas oficiales no nos permiten cubrir todo el espectro contemplado en la rejilla ETHOS, pero en

todo caso, resulta evidente a la luz de los resultados ofrecidos que el sinhogarismo puede ser tanto un problema que afecta apenas a unos pocos miles de personas que viven estrictamente sin techo, como constituirse en un problema de amplio alcance que afecta a un millón y medio de personas en España.

**Una aplicación de la tipología ETHOS al caso español**

<b>Categoría</b>	<b>Estimación</b>	<b>Fuente</b>	<b>Fecha de referencia</b>
<i>A. SIN TECHO (ROOFLESS)</i>			
1. Vivir en un espacio público (sin domicilio)	3.200	Elaboración propia en base a INE (2004)	2003
2. Duermen en un refugio nocturno y/o se ven obligado a pasar varias horas al día en un espacio público	2.990	Elaboración propia en base a INE (2004)	2003
<i>B. SIN VIVIENDA (HOUSELESS)</i>			
3. Personas que viven en albergues y centros para gente sin hogar / alojamiento temporal	10.800	INE (2004)	2003
4. Personas en albergues para mujeres	4.400	Instituto de la Mujer	2003
5. Personas en centros de alojamiento para solicitantes de asilo e inmigrantes	2.100	Elaboración propia en base a datos facilitados por la Secretaría de Estado de Emigración e Inmigración	2005
6. Personas que en un plazo definido van a ser despididas de instituciones residenciales o de internamiento	2.100 (sólo prisiones)	Estimación propia en base a Dirección General de Instituciones Penitenciarias	2005
	14.064 (menores)	Dirección General de las Familias y la Infancia del Ministerio de Asuntos Sociales	2003
7. Personas que reciben alojamiento con apoyo sostenido debido a su condición de personas sin hogar	Sin datos	-	-

## Una aplicación de la tipología ETHOS al caso español (cont.)

Categoría	Estimación	Fuente	Fecha de referencia
<b>C. VIVIENDA INSEGURA</b>			
8. Personas viviendo en un régimen de tenencia inseguro sin pagar alquiler	Sin datos	-	-
9. Personas viviendo bajo amenaza de desahucio	Sin datos	-	-
10. Personas que viven bajo amenazas de violencia por parte de la pareja o de la familia	Sin datos	-	-
<b>D. VIVIENDA INADECUADA</b>			
11. Personas viviendo en estructuras temporales y no convencionales	52.051	Censo 2001 (Elaboración propia)	2001
12. Alojamiento impropio	112.824	Censo 2001 (Elaboración propia)	2001
13. Hacinamiento extremo	1.310.162	Censo 2001 (Elaboración propia)	2001

Si resumimos el contenido de la tabla anterior y la reducimos a los cuatro grandes tramos contemplados por ETHOS, podríamos decir que hacia el año 2003 (fecha de referencia de la única encuesta realizada a nivel nacional con el fin de estimar la población sin hogar usuaria de la red de centros, albergues y comedores para los más excluidos) en España existían alrededor de 6.000 personas viviendo sin techo (*roofless*), unos 50.000 sin vivienda (*houseless*), un número imposible de determinar de gente con vivienda insegura (*insecure housing*), y en torno a 1.500.000 personas con vivienda inadecuada (*inadequate housing*). Y como conclusión final, si agrupamos bajo la denominación Personas Sin Hogar, a los que viven en la calle y a los que (dentro de los que viven sin casa) se encuentran alojados de modo provisional y transitorio por servicios de alojamiento específicamente destinados a gente sin hogar, tendríamos como resultado que las personas sin hogar existentes por aquella fecha en España serían unos 20-25 mil. De hecho, el INE daba la cifra de 21.900 personas sin hogar.

Si como hemos dicho, mas que de un colectivo, se trata de un agregado estadístico reunido en base a su situación residencial, ¿cuál es la distribución de la gente sin hogar en función del tipo de alojamiento que utiliza? (tabla 1).

**Tabla 1. Personas sin hogar según tipo de alojamiento**

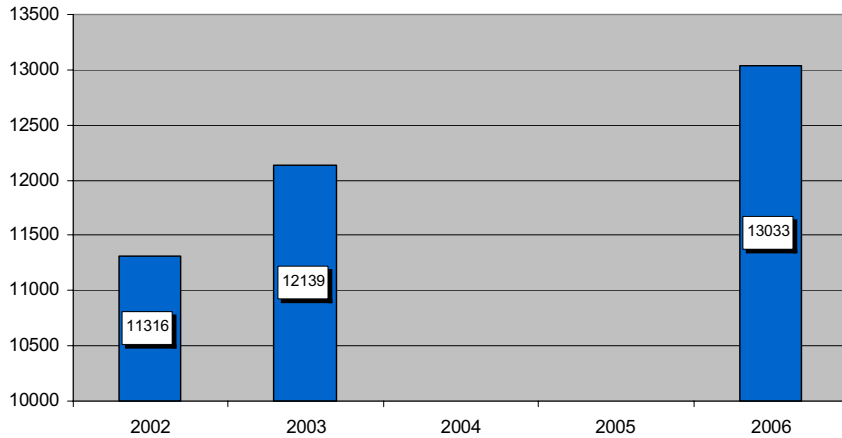
	Total	%
En espacio público	4.924	22,5
Alojamientos de fortuna	3.294	15,0
Albergue o residencia	8.454	38,6
Pensión pagada por una ONG u organismo	316	1,4
Piso facilitado por una ONG u organismo	1.862	8,5
Centros de internamiento	618	2,8
Centro de acogida a mujeres maltratadas	666	3,0
Piso ocupado	1.765	8,1
Total	21.900	100,0

Fuente: INE 2005

En líneas generales, este sería el panorama que presenta la exclusión residencial más grave en nuestro país. Los albergues dan acogida aproximadamente al 40% de la población sin hogar, porcentaje que se elevaría hasta el 50% (la mitad) si incluimos la plazas pagadas en pensiones y el alojamiento en pisos o viviendas tuteladas y/o de transición. De la mitad restante, tenemos que, la mayoría vive a la intemperie: casi la cuarta parte de las personas sin hogar (22,5%), duermen literalmente sin techo en España. Otra buena parte (15%) se instala en alojamientos de fortuna (una tienda, un coche, una chabola más o menos ligera, etc.), o bien opta por ocupar un edificio vacío (8%), normalmente sin las condiciones mínimas de habitabilidad.

Creemos que en sus rasgos generales el panorama continúa siendo el mismo a mediados del año 2008, aunque probablemente la población sin hogar ha crecido a un ritmo lento pero sostenido, hasta alcanzar probablemente las 25-30 mil personas. Para realizar tal afirmación nos limitamos a aplicar un incremento anual que podría oscilar entre un 2% y un 3%. Lo que no parece demasiado si pensamos que las cifras ofrecidas por el INE en sus diferentes estudios sobre personas sin hogar relativas a la evolución del número de plazas de alojamiento ofrecidas por la red de atención en albergues, pensiones y pisos tutelados ha crecido a un ritmo del 3,8% anual entre el año 2002 y el año 2006 (para el 2004 y 2005 no existen datos, gráfico 1).

Gráfico 1. Plazas en centros de alojamiento para PSH

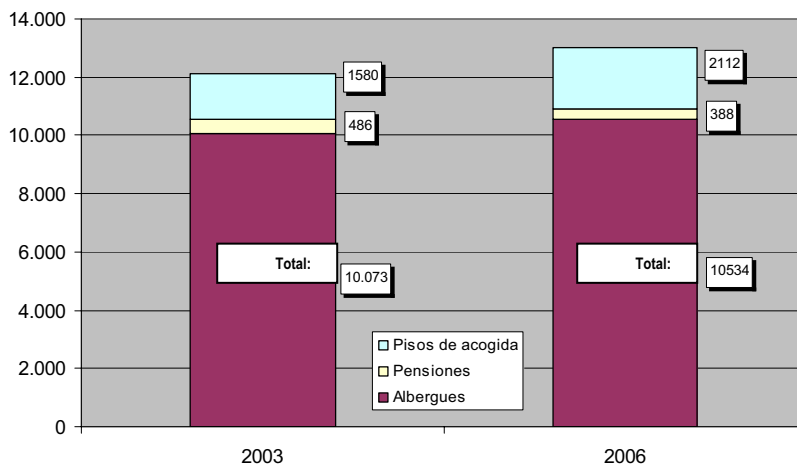


Fuente: INE 2003, 2005 y 2007. Sin datos para los años 2004 y 2005

Bien es verdad que la composición interna de la oferta que se realiza desde la Red específica de atención a personas en situación de exclusión residencial severa no ha sido uniforme, sino que mientras que las plazas en albergue se han incrementado entre 2003 y 2006 un 4,6%, la oferta de plazas en pensiones ha sufrido un importante recorte, puesto que ha disminuido en un 20,1%, lo cual refleja todo un cambio en la filosofía de trabajo social, que cada vez confía menos en las posibilidades de intervención hacia una vida normalizada desde la residencia en hostales y pensiones baratas donde si bien tienes un techo sobre la cabeza, a menudo te ves obligado a constricciones (en el uso del agua, los horarios de comidas y acceso, etc.) y limitaciones en la privacidad que dificultan más que ayudan a normalizar hábitos de vida. Esto, además de su elevado coste, ha hecho que las entidades e instituciones que trabajan con personas sin hogar hayan optado cada vez más por reducir el alojamiento en pensiones e incrementar la oferta de plazas en viviendas y pisos de acogida, de manera que la oferta de plazas en pisos ha crecido un 33,7% en el mismo período (ver gráfico 2).

En resumidas cuentas, si fuera cierta la estimación según la cual las personas sin hogar podrían cifrarse en torno a 25-30.000 en España y se mantuviera el porcentaje del 22,5% viviendo en la calle, podríamos concluir diciendo que la gente que vive literalmente sin techo en nuestro país podría cifrarse en torno a las 6-7.000 personas.

**Gráfico 2. Evolución de la oferta de alojamiento en la Red de atención a PSH**



Fuente: Elaboración propia. INE 2003 y 2007

### ¿Quiénes son?

Cada una de las personas que atienden a los más excluidos en los albergues, centros de día, comedores y roperos, ya sean voluntarias o profesionales, podría responder a esta pregunta de un modo diferente y único. Nada hay que pueda sustituir esa impresión que nace del encuentro cara a cara, personal y directo con las propias personas sin hogar, que permite aproximarse de modo inmediato al enigma que representa cada vida humana situada más allá de las líneas que separan la precariedad y la inclusión social.

Los estudios cualitativos, basados en el análisis en profundidad de unos cuantos casos (ej: *Vides al descobert* de Tejero y Torrabadella, 2005) pueden ofrecernos una perspectiva detallada e imprescindible para entender determinados aspectos tal y como son vividos por los propios protagonistas. Si necesitamos presentar un panorama general de la situación en nuestro país, no tenemos otra posibilidad de presentar a quienes se encuentran sin hogar que no sea utilizando la encuesta realizada por el INE en el año 2005. Hasta ahora es el único estudio realizado en nuestro país con una muestra amplia y representativa de la población que acude a la red de centros (albergues, comedores, centros de día) que atienden, básica o exclusivamente, a personas sin hogar. Los otros dos estudios llevados a cabo por el INE son

encuestas que recogen los datos de los Centros, mientras que éste del 2005 presenta las respuestas obtenidas mediante entrevistas cara a cara a 2.854 personas sin hogar contactadas en dichos centros<sup>1</sup>.

Teniendo en cuenta que nuestro objetivo es presentar las características generales de la población que vive sin hogar en España y que, de acuerdo con la visión del problema que se refleja en ETHOS, nos interesa particularmente el subgrupo de quienes viven “sin techo” por la gravedad particular de su situación de exclusión y los retos que presenta de cara a la intervención social, trataremos de desmenuzar los resultados del INE distinguiendo entre el total de 21.900 personas sin hogar que estimaron que existían, aquellas que se encontraban alojadas en algún tipo de recurso y quienes vivían literalmente en la calle. Para ello contamos con la clasificación que nos presentaba el INE según el lugar de pernoctación que ya hemos presentado anteriormente (tabla 2).

**Tabla 2.- Personas sin hogar según lugar de pernoctación**

		Personas	%
“Sin Casa”	Albergue o residencia	8.454	38,6
	Centro de acogida a mujeres maltratadas	666	3,0
	Centros de internamiento	618	2,8
	Piso facilitado por una ONG u organismo	1.862	8,5
	Piso ocupado	1.765	8,1
	Pensión pagada por una ONG u organismo	316	1,4
“Sin Techo”	En espacio público (estación de ferrocarril, metro, aparcamiento, jardín público, ...)	4.924	22,5
	Alojamientos de fortuna (hall de un inmueble, cueva, coche,...)	3.294	15,0
	Total	21.900	100,0

Fuente: INE 2005

Si nos atenemos a la literalidad de las categorías recogidas, podemos aceptar que, de alguna forma, quienes viven “En espacio público” y en “Alojamientos de fortuna” se corresponden con quienes viven en la calle, esto es SIN-TECHO. Mientras que el resto de las categorías, se corresponderían con quienes, estando sin hogar, disponen de un techo donde dormir esa noche, y por lo tanto corresponderían, aproximadamente con lo que en la tipología ETHOS viene a ser la categoría de quienes están SIN-CASA o sin vivienda.

<sup>1</sup> Las tablas completas con los resultados de la encuesta pueden consultarse en <http://www.ine.es>

Esta correspondencia no es estricta puesto que en la perspectiva europea que incorpora ETHOS, habría que incluir entre la gente sin techo a quienes se alojan momentáneamente en un albergue siempre que éste funcione sobre criterios de urgencia estricta, sin tener la posibilidad de pasar en él sino las horas de sueño, debiendo abandonarlo durante el día, y disponiendo de la posibilidad de permanecer alojados en él durante un período de estancia breve, de tan sólo unos cuantos días. Desgraciadamente, los datos que presenta el INE no permiten desagregar las 8.454 personas que pernoctan en albergues o residencias, distinguiendo entre el albergue de estancia breve y baja exigencia, y los albergues que operan sobre criterios de mayor estabilidad residencial.

Según lo dicho, tendríamos por tanto que a finales del año 2005 existirían en España 13.682 personas viviendo “Sin-Casa” y 8.218 viviendo literalmente “Sin-Techo”. Los primeros constituirían el 62,5% de las personas sin hogar, mientras que la gente a la que nos interesa describir en este momento, esto es, la gente que duerme a la intemperie, vendría a ser el 37,5% de la población sin hogar.

**Tabla 3. Personas sin hogar por lugar de pernoctación**

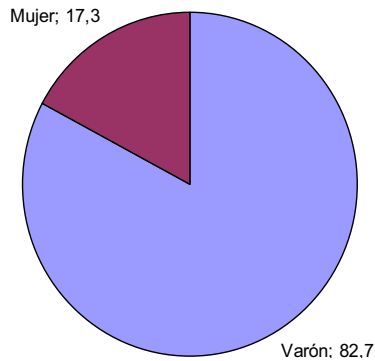
	Personas	%
“Sin-Casa”	13.682	62,5
“Sin-Techo”	8.218	37,5
Total (Sin-Hogar)	21.900	100,0

Fuente: Elaboración propia. INE 2005.

### ***Género***

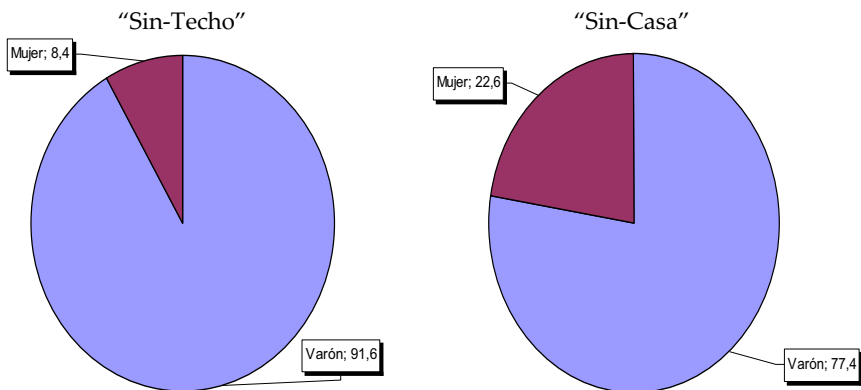
Adentrándonos ahora en las características sociodemográficas de las personas sin hogar, nos encontramos en primer lugar con un hecho que no por conocido puede dejar de sorprendernos: se trata de un problema que afecta esencialmente a varones en una proporción que es casi de cinco a uno (ver gráfico 3). De algún modo los patrones tradicionales que reservan la calle para el hombre, mientras a la mujer la confinan en el interior de la casa, encuentran su respaldo en esta mayor disposición de los hombres a “echarse a la calle” cuando aparecen los problemas. El carácter de huida por un lado y la convicción de que, en determinadas circunstancias resulta una salida digna para un varón, mientras que la mujer “debe” acomodarse y encontrar la forma de resignarse a convivir incluso en las peores condiciones (violencia, maltrato, etc.) antes que “verse en la calle”, tiene como resultado final un claro patrón sexista en el reparto de la exclusión residencial extrema.



**Gráfico 3. Personas sin hogar según sexo (%)**

Fuente: Elaboración propia. INE 2005

Este patrón sexista no hace sino agudizarse a medida que avanza la exclusión hacia sus formas más severas, de manera que, si entre las personas sin hogar las mujeres representan un 17,3%, entre la gente literalmente Sin-Techo, los datos del INE nos revelan que el porcentaje decae hasta el 8,4%, la proporción en este caso es de 11 varones por cada mujer (gráfico 4) Parafraseando los viejos enunciados sexistas, incluso en el momento de la mayor exclusión “la calle no está hecha para la mujer”.

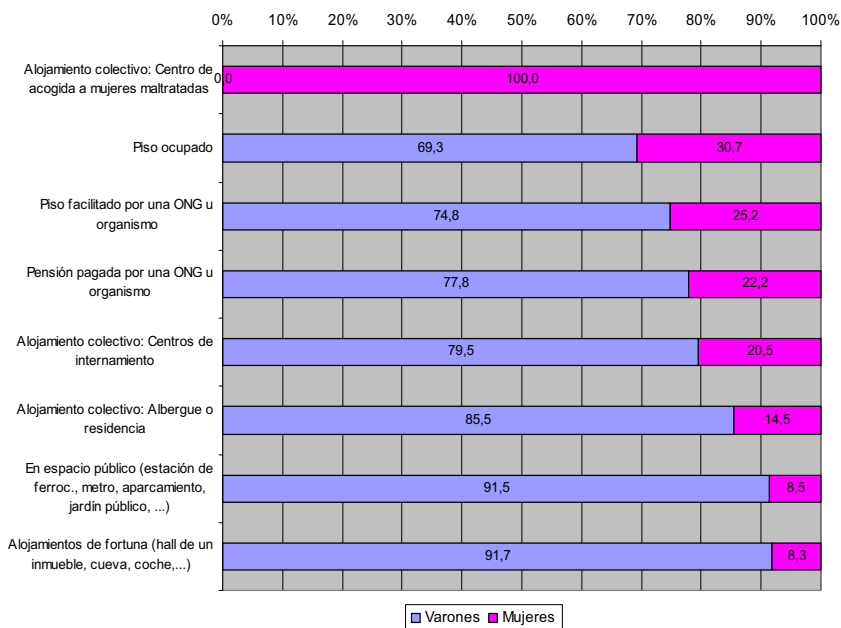
**Gráfico 4. Personas sin hogar “Sin-Techo” y “Sin-Casa” según sexo (%)**

Fuente: Elaboración propia. INE 2005

Muy probablemente, también colabora en este resultado final, el propio funcionamiento de la red de emergencia que reserva con más facilidad un

lugar bajo techo a una mujer sin hogar que no a un hombre. Esto se puede comprobar al revisar la proporción según sexo de los distintos subgrupos de personas sin hogar en razón del lugar en que dicen pernoctar (gráfico 5).

**Gráfico 5. Personas sin hogar según lugares de alojamiento y sexo (%)**



Fuente: Elaboración propia. INE 2005

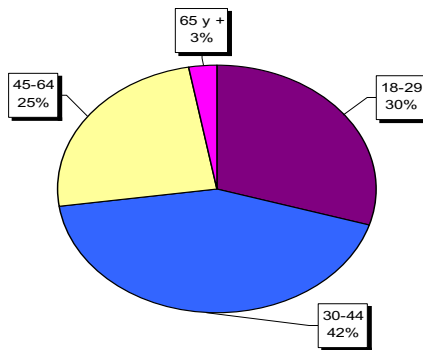
Si dejamos a un lado el caso de los centros de mujeres maltratadas, donde obviamente el 100% son mujeres. La mujer antes que verse en la calle, se mete en algún piso vacío y lo ocupa (30%). Y por lo que se refiere al funcionamiento de la red de alojamientos de emergencia, nos encontramos con que el acceso de las mujeres a pisos facilitados por entidades sociales u organismos públicos asciende hasta representar un 25%, y algo parecido ocurre con las pensiones (22,2%) y los centros de internamiento (20,5%). Todo ello hace que la presencia de la mujer en “la calle” descienda hasta representar apenas un 8% de la población sin techo, prácticamente la mitad de lo que le correspondería, si nos atenemos a lo que supone la proporción de mujeres entre las PSH (17,3%). Y todo ello, a pesar de que apenas un 14% de mujeres se alojan en lo que vienen a ser los albergues específicos para gente sin hogar, ya que tradicionalmente éstos han venido funcionando desde el presupuesto de que

se trata de centros para varones, lo que ha hecho que el porcentaje de centros mixtos o que pueden acoger a mujeres sea muy escaso<sup>2</sup>.

### *Edad*

Por lo que se refiere a la edad, la encuesta del INE nos ofrecía el dato de una media en torno a los 37,9 años. Lo que traduce la existencia de un tramo de edad modal situado entre los 30 y los 44 años, dentro del cual se encuentra el 42% de las personas sin hogar (gráfico 6).

Gráfico 6. Personas sin hogar según edad (%)



Fuente: Elaboración propia. INE 2005

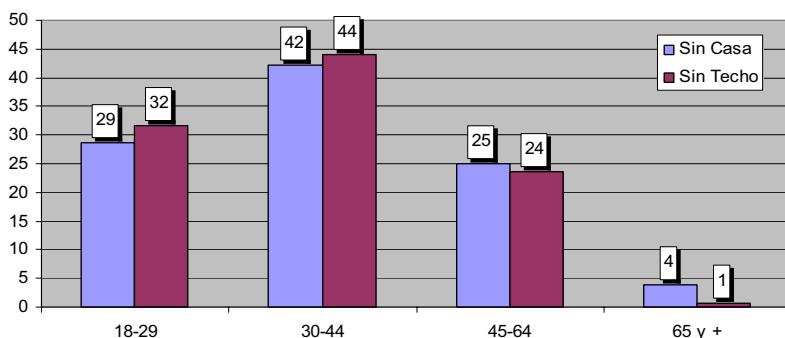
No se puede desdeñar el hecho de que una buena proporción (30%) sean jóvenes menores de 30 años, lo que sin duda habla de una infancia llena de dificultades y de una complicada incorporación al mercado de trabajo y a la vida adulta independiente. En cambio la presencia de personas mayores entre 45 y 64, se reduce (25), y la de mayores de 65 años es meramente testimonial (3%). Este hecho traduce dos cosas: en primer lugar, lo difícil que es sobrevivir en la calle; los estudios sobre mortalidad entre gente que vive sin techo, a partir de la edad media a la que muere la gente que vive en la calle, nos hablan de un acortamiento de la esperanza de vida de casi treinta años (Ruiz Farrona, 2007); y, en segundo lugar, la ausencia de mayores de 65, pone de relieve que la conjunción de una política de pensiones para los ancianos de carácter universalista junto con la obligación social de facilitarles plaza en residencias de mayores, permite prácticamente erradicar la cuestión

<sup>2</sup> Aunque no está disponible el número de plazas existentes por sexo. Puede ser indicativo pensar que, de las 11.305 plazas de alojamiento existentes en la red a 15 de diciembre de 2006, sólo el 40% estaban en centros de titularidad pública, y que el 60% eran plazas de centros privados, la mayoría de los cuales se destinan a varones.

del sinhogarismo entre los ancianos. Algo que no hace demasiados años era un asunto habitual y cotidiano.

Si distinguimos, nuevamente, entre la gente sin hogar a los que se encuentran alojados (sin casa) y a las personas sin techo (gráfico 7), no encontramos grandes diferencias. Si acaso se puede apreciar un cierto número mayor de jóvenes (¿quizás por el incremento de extranjeros viviendo en la calle?) y la práctica desaparición de los ancianos, lo que a nuestro modo de ver demuestra que el objetivo de conseguir la erradicación del sinhogarismo extremo que recientemente ha asumido el Parlamento Europeo en una declaración por escrito “sobre la resolución del problema de las personas sin hogar instaladas en la vía pública” para antes de 2015<sup>3</sup> podría ser perfectamente viable si existiera una clara voluntad política y se pusieran los medios para conseguirlo.

Gráfico 7. Personas sin hogar “Sin-Techo” y “Sin-Casa” según edad (%)



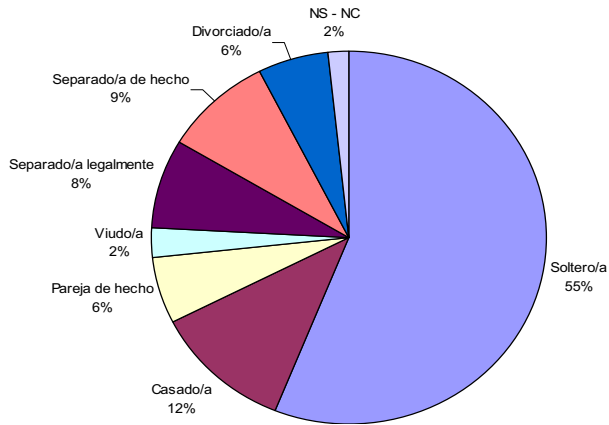
Fuente: Elaboración propia. INE 2005

### *Situación Familiar*

Por lo que se refiere a la situación familiar, en donde se resume de alguna manera el estado de los vínculos y las relaciones más intensas, es obvio que cuando alguien se encuentra sin hogar no es debido únicamente a que carezca de medios económicos para pagar un alojamiento, sino que en buena medida su situación traduce una quiebra o una carencia de la red social de soporte y apoyo personal. La gente sin hogar es gente que se encuentra sola (aunque quizás no tanto como muchas veces se presume) ya sea de forma transitoria o sostenida en el tiempo.

<sup>3</sup> [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference= P6\\_TA\(2008\)0163&language=ES](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6_TA(2008)0163&language=ES)

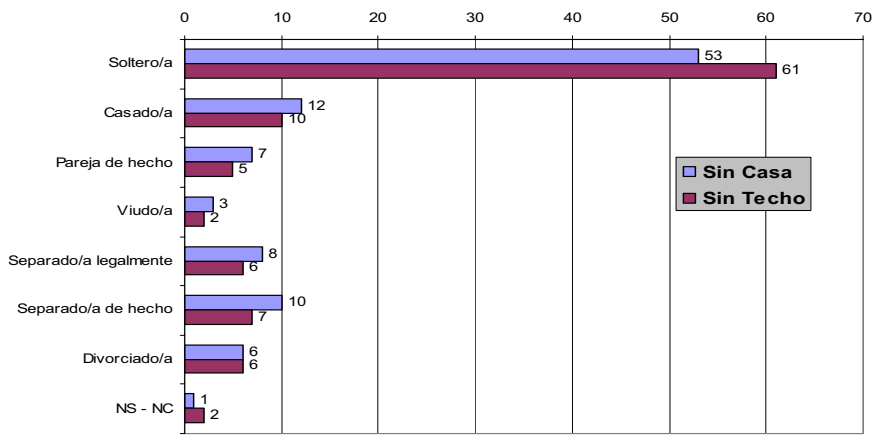
**Gráfico 8. Personas sin hogar según situación familiar (%)**



Fuente: Elaboración propia. INE 2005

Apenas un 18% dice estar casado o en pareja. El resto, esto es, el 80%, están solos, bien porque nunca llegaron a casarse y establecer una familia de destino (55%) o bien porque han visto cómo ésta se rompió (25%).

**Gráfico 9. Personas sin hogar "Sin-Techo" y "Sin-Casa" según situación familiar (%)**



Fuente: Elaboración propia. INE 2005

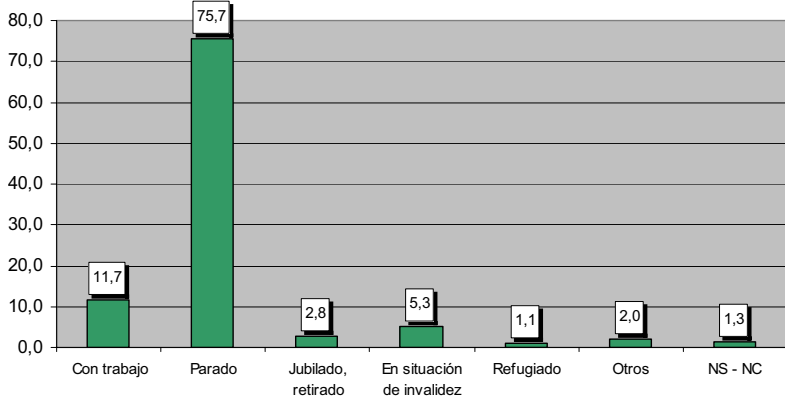
La enorme soledad afectiva que traducen estas cifras, se hace algo mayor aún entre los que se encuentran Sin-Techo, apenas un 15% de casados o en pareja, frente a un 19% entre la gente Sin-Casa (gráfico 9) y sobre todo un importante incremento de los solteros (61%), que compensa más que de so-

bra la relativamente menor presencia de rupturas afectivas. Siendo el número de estas importante, parecería que la gente de la calle, está formada sobre todo por personas que nunca han llegado a casarse.

### *Situación Laboral*

Si el capital social es importante a la hora de tener un lugar en el que vivir y convivir, no lo es menos el capital económico y material, lo que significa para la mayor parte de los que vivimos en una sociedad salarial poder disponer de un empleo y un salario. No es este el caso de las personas sin hogar, que según los datos ofrecidos por la encuesta del INE se encuentran parados en una abrumadora proporción: un 76%, lo que viene a ser casi nueve veces la tasa de paro existente por aquella época, puesto que la EPA correspondiente al cuarto trimestre del 2005 arrojaba una tasa de desempleo del 8,7%.

**Gráfico 10. Personas sin hogar según situación laboral (%)**



Fuente: Elaboración propia. INE 2005

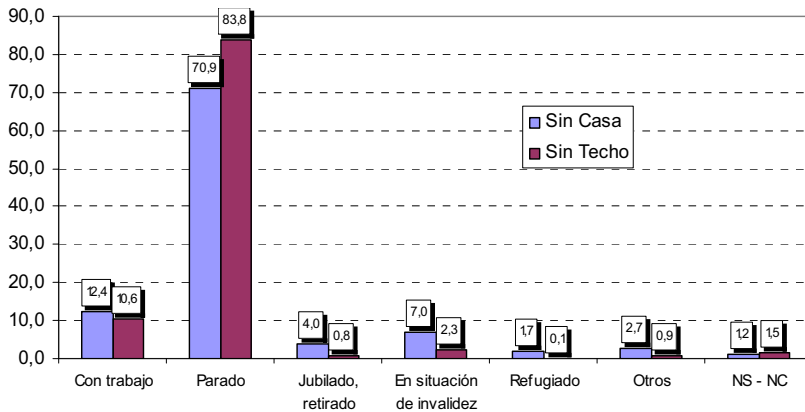
Si a este enorme porcentaje de parados le sumamos los inactivos por encontrarse jubilados, en situación de invalidez o por otras causas, nos encontramos con una población severamente marginada del mercado de trabajo y con pocas posibilidades de obtener medios suficientes para pagar su alojamiento. No obstante, conviene no despreciar la existencia de ese 12% que dice tener un trabajo y que sin embargo se encuentra sin hogar. Estos "trabajadores pobres" pueden haber quedado en situación de exclusión residencial por razones muy diversas, pero en todo caso el hecho es que no

encuentran, al menos de momento, los medios necesarios para encontrar, por sí mismos, un lugar donde vivir.

Esta precariedad laboral se agudiza aún más entre la población que vive Sin-Techo donde el porcentaje de parados sube hasta el 84%. Al mismo tiempo que se reducen las circunstancias de inactividad “legítimas” (jubilación, invalidez, estatuto de refugiado) hasta un exiguo 3,2%. Mientras que entre la población Sin-Casa, los parados “bajan” hasta un 71% y los inactivos ascienden hasta un 13%

Sin embargo, incluso entre la gente que vive en la calle, hay un 11% que dice tener trabajo, dato que en modo alguno resulta desdeñable, aún cuando no sea posible saber si se trata de un empleo en sentido estricto o, como resulta fácil de imaginar, se trata de ocupaciones y trabajos marginales que les permiten obtener ingresos, como por ejemplo recogiendo chatarra, vendiendo pequeños objetos, etc.

**Gráfico 11. Personas sin hogar “Sin-Techo” y “Sin-Casa” según situación laboral (%)**



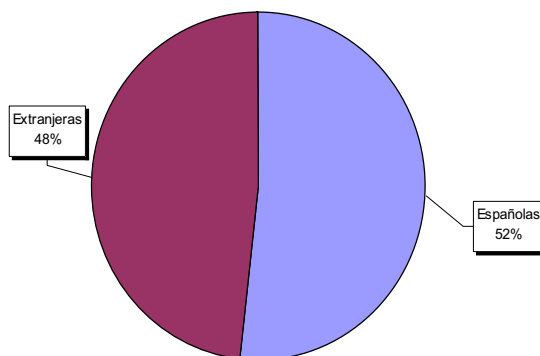
Fuente: Elaboración propia. INE 2005

### **Nacionalidad**

En el momento actual, todo cuanto se lleva dicho para tratar de presentar una imagen general y exhaustiva de las personas sin hogar en España, debe ser matizado e interpretado a la luz del dato siguiente sobre la nacionalidad de los afectados por el problema. Tan sólo un poco más de la mitad, son españoles. Si tenemos en cuenta que a principios del 2005 la población extranjera venía a ser el 8,46%, la tasa de un 48% que hallamos entre la gente sin hogar, es casi seis veces la que les correspondería si aplicáramos criterios

de estricta proporcionalidad. Estar sin hogar, hoy, en España es un asunto que afecta sobre todo a los extranjeros. El 59% de los cuales llevaba menos de tres años residiendo en España.

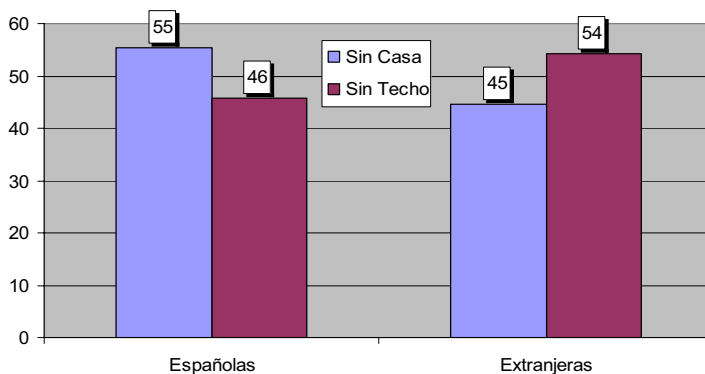
**Gráfico 12. Personas sin hogar según nacionalidad (%)**



Fuente: Elaboración propia. INE 2005

En la mayoría de los casos, es gente que se encuentra en las primeras fases de su proyecto migratorio y que no ha tenido suerte y carece de redes de apoyo suficientes en la sociedad de destino, o incluso se trata de personas que atraviesan períodos en los que deben hacer un uso estratégico de la red de servicios destinada a la población más pobre (albergues, comedores) para cubrir sus necesidades más básicas o para abaratar costes de permanencia entre trabajos estacionales y de temporada.

**Gráfico 13. Personas sin hogar "Sin-Techo" y "Sin-Casa" según nacionalidad (%)**



Fuente: Elaboración propia. INE 2005

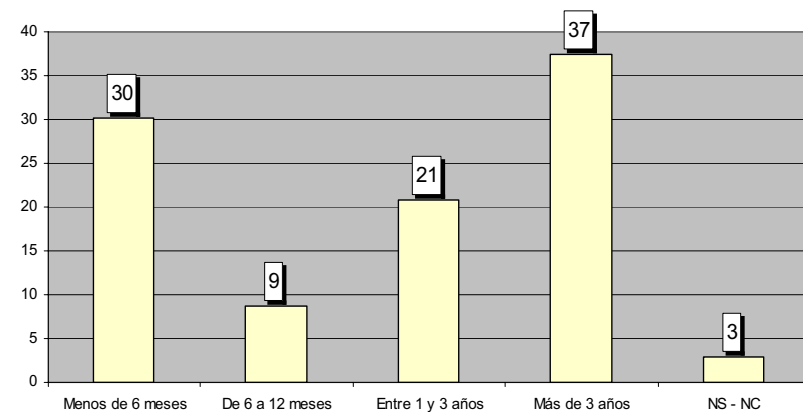


En todo caso, la condición de extranjero actúa como un elemento más que añadir a la lista de circunstancias excluyentes que se dan cita entre la gente sin hogar. Por eso no es raro comprobar que el porcentaje de extranjeros vuelve a crecer cuando comparamos la gente sin casa con los que viven en la calle, sin techo. Entre estos últimos, la encuesta del INE detectó un porcentaje del 54% de extranjeros (gráfico 13). Cifra que coincide casi exactamente con la hallada en diferentes operaciones de recuento nocturno desarrolladas en Madrid y Barcelona.

### *Tiempo sin hogar*

Si para casi una tercera parte de la gente sin hogar (30%), la crisis más aguda está relativamente próxima y hace menos de seis meses que perdieron su alojamiento, no es menos cierto que hay un 37% que se encuentra sin un lugar en el mundo desde hace más de tres años. No se trata por tanto de una crisis momentánea, sino de un problema prolongado que no ha podido ser resuelto, ni por los afectados, ni por la red de servicios sociales destinados a hacerle frente.

**Gráfico 14. PSH según tiempo transcurrido sin alojamiento propio (%)**

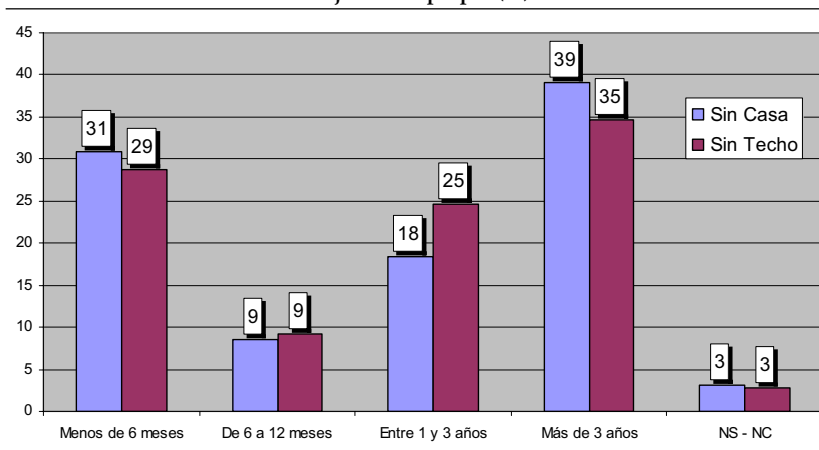


Fuente: Elaboración propia. INE 2005

Este es sin duda uno de los grandes interrogantes que planean sobre todo la acción social destinada a las personas excluidas sin hogar, ¿estamos combatiendo el problema, o nos estamos limitando a gestionarlo? Esta pregunta es aún más inquietante si pensamos (ver gráfico 15) que entre la población que cuenta con un alojamiento facilitado por la red de atención, el porcentaje

de los que se encuentran sinhogar desde hace más de 3 años se eleva hasta rozar el 40%.

**Gráfico 15. PSH “Sin-Techo” y “Sin-Casa” según tiempo transcurrido sin alojamiento propio (%)**



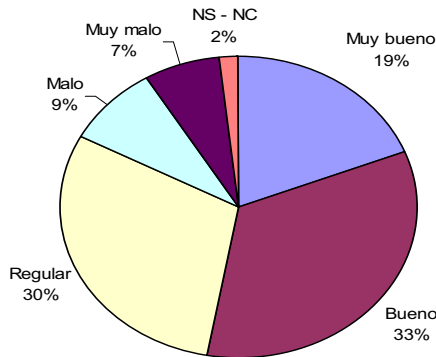
Fuente: Elaboración propia. INE 2005

Entre quienes viven sin techo, los veteranos con más de tres años en la calle, aunque son muy numerosos, se reducen al 35%. Nada extraño si pensamos que una forma, terrible sin duda pero cotidianamente repetida, de abandonar la calle consiste en morir en ella.

### **Salud**

Vivir sin techo es bastante peligroso, no para los vecinos que a veces estallan aquí y allá en reacciones histéricas oponiéndose a la apertura de un centro para personas excluidas, sino para las propias personas sin hogar. De hecho, incluso teniendo en cuenta un cierto grado de sobrevaloración optimista al responder a la pregunta, “Actualmente, ¿cómo es su estado de salud?” (ver gráfico 16), apenas la mitad dicen que éste sea bueno o muy bueno, (pensemos que se trata en su mayor parte de personas jóvenes, con 38 años de media), mientras que un 16% dice encontrarse mal o muy mal.

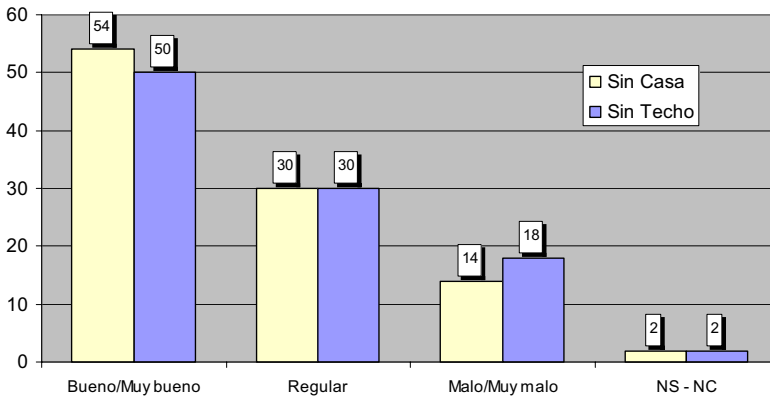
**Gráfico 16. Personas sin hogar según estado de salud (%)**



Fuente: Elaboración propia. INE 2005

Esta deteriorada salud es aún peor entre la gente que vive en la calle, donde el porcentaje de los que dicen encontrarse Mal o Muy mal asciende hasta el 18%, mientras se reduce el de quienes afirman sentirse Bien o Muy bien.

**Gráfico 17. Personas sin hogar "Sin-Techo" y "Sin-Casa" según estado de salud (%)**

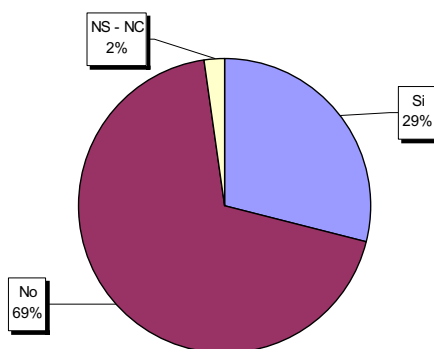


Fuente: Elaboración propia. INE 2005

Pensemos además que en una pregunta posterior, un 29% de las personas sin hogar manifiestan padecer una enfermedad crónica, siendo este porcentaje igual entre quienes están albergados o en la calle. Los déficits de salud son por tanto muy elevados y el hecho de estar en la calle, con todo lo que implica, conlleva serios hándicaps para poder acceder al sistema de salud en

igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos, por más universalista que éste sea en su concepción. De hecho, según la encuesta del INE, sólo el 67% de las personas sin hogar dispone de tarjeta sanitaria. Cuando se vive en un parque o en un banco, la relación con el médico de cabecera se interrumpe o no existe, las medicinas se vuelven inaccesibles y, sobre todo, el régimen de cuidados que requiere toda enfermedad se vuelve imposible. En este sentido, las altas hospitalarias tras un ingreso por accidente o después de sufrir una operación no se realizan muchas veces en condiciones adaptadas a la dureza que implica vivir sin hogar o sin techo.

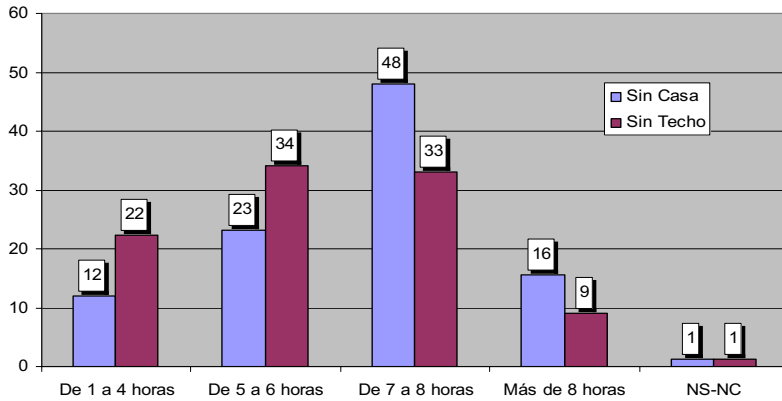
Gráfico 18. Personas sin hogar con enfermedad crónica (%)



Fuente: Elaboración propia. INE 2005

Por último, aparte de la dificultad para conseguir llevar una dieta saludable, el hecho de no poder asearse y descansar convenientemente se convierten en factores que contribuyen a degradar las condiciones de vida y la salud de las personas sin hogar. En este sentido, uno de los aspectos más negativos resulta ser la falta de sueño crónica que naturalmente afecta de modo especial a quienes viven en la calle. Así por ejemplo, las respuestas obtenidas a la pregunta "¿Cuántas horas diarias suele dormir Vd.?", se resume en el gráfico siguiente y ponen de manifiesto que un 56% de las personas que viven sin techo duerme 6 horas o menos por término medio y que casi una cuarta parte (22%) duerme solamente entre 1 y 4 horas diarias.

Gráfico 19. PSH “Sin-Techo” y “Sin-Casa” según horas diarias de sueño (%)



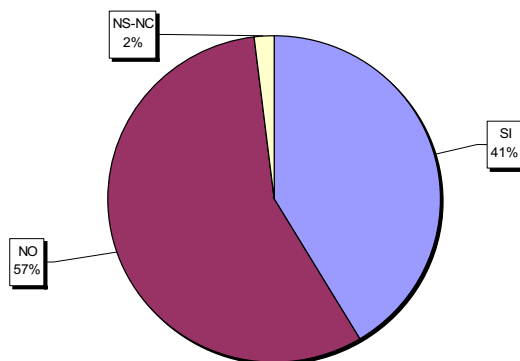
Fuente: Elaboración propia. INE 2005

### *Drogas*

Uno de los capítulos que con más frecuencia contribuyen a deteriorar la imagen de las personas sin hogar entre la ciudadanía, consiste en que prácticamente se les identifica, sin ninguna evidencia empírica que lo sostenga, con alcohólicos y “drogadictos”. De hecho, si nos atenemos a los datos recogidos por el INE, que esencialmente vienen a coincidir con otros estudios regionales y locales, el 41% no consume alcohol, y un 36% lo hace sólo de forma ligera. Mientras que a la pregunta que se les hacía sobre si habían consumido drogas alguna vez (a lo largo de su vida) la respuesta afirmativa “sólo” la daba un 41% de los entrevistados. Es verdad que se trata de una autodeclaración, a una pregunta planteada de forma muy genérica y abierta, pero el contexto en el que se producía la entrevista no induce a pensar que se pudieran producir graves ocultamientos.

Si tenemos presente que en torno a un 30% dice no probar ni el alcohol ni ningún tipo de droga, y que aproximadamente un 50% tiene una relación muy moderada con estas sustancias, resultaría que apenas un 20% de las personas sin hogar se corresponderían con las categorías de consumidores excesivos, bien sea de alcohol o de otro tipo de drogas, siendo tan sólo un 8% los que dicen haber consumido drogas a lo largo de su vida y tener un consumo alto o excesivo de alcohol en estos momentos. Lo que significa que apenas la mitad, esto es un 4 o un 5% podrían ajustarse a la imagen más tópica de la persona sin hogar como alguien que sufre un elevado deterioro físico como consecuencia de sus adicciones.

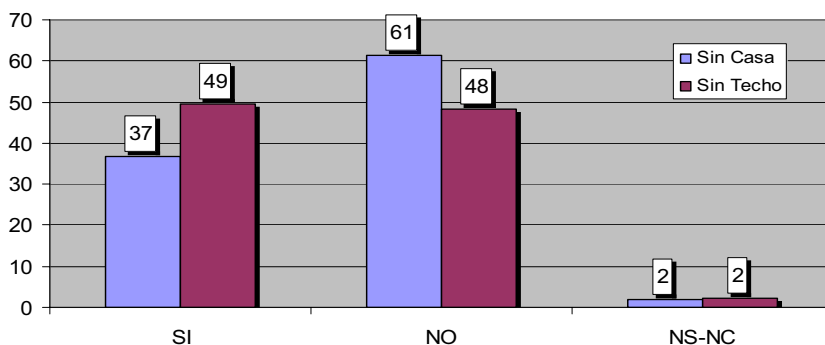
**Gráfico 20. Consumo de drogas entre las Personas sin hogar, "¿usted ha consumido alguna vez drogas?" (%)**



Fuente: Elaboración propia. INE 2005

Bien es verdad que la incidencia del problema de las adicciones aumenta entre la población que vive sin techo, tal y como se muestra en el gráfico 21, en donde los que dicen haber consumido drogas a lo largo de su vida son el 37% entre la población albergada (sin casa) y ascienden hasta el 49% entre la gente que vive en la calle. Desgraciadamente, en este momento, no podemos realizar otros análisis más finos con los datos facilitados por el INE, como por ejemplo desagregar en razón de la nacionalidad o el tiempo en la calle, que nos permitirían concretar mucho más dónde se genera y se concentra esa subcategoría típica y tópica del excluido sin hogar politoxicómano.

**Gráfico 21. Consumo de drogas entre las Personas sin hogar, Sin-Casa y Sin-Techo, "¿usted ha consumido alguna vez drogas?" (%)**

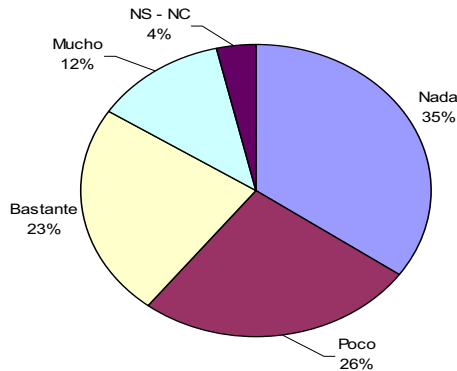


Fuente: Elaboración propia. INE 2005

### *Servicios Sociales*

Si el acceso al sistema de salud es complicado y difícil, algo parecido ocurre también, paradójicamente, con el sistema de Servicios Sociales que por definición debería estar particularmente próximo a las personas sin hogar. Sin embargo, el funcionamiento habitual de la red de atención primaria vuelve muy complicada la intervención con la gente sin hogar y especialmente con la que vive en la calle. La sobresaturación de trabajo de los profesionales, el tipo de demandas que plantean quienes se encuentran viviendo en la calle, la escasez de medios para atender las demandas de alojamiento y el modelo de trabajo social excesivamente burocratizado y confinado al interior de los despachos, hace que el desencuentro entre los Servicios Sociales y las personas más excluidas sea un hecho ampliamente constatable. Al menos desde la perspectiva de los afectados, que prácticamente en sus dos terceras partes dicen no haber recibido ninguna (35%) o muy poca ayuda (26%) por parte de los Servicios Sociales (gráfico 22).

**Gráfico 22. Opinión de las Personas sin hogar sobre la ayuda recibida de los Servicios Sociales (%)**

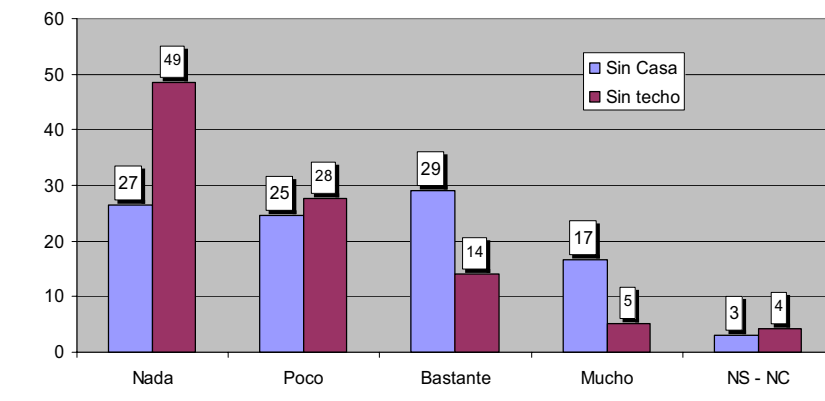


Fuente: Elaboración propia. INE 2005

Es verdad que un 12% dice que los Servicios Sociales le han ayudado mucho, pero si miramos el gráfico siguiente veremos que este grupo se concentra casi exclusivamente entre quienes se encuentran albergados en algún centro, pensión o residencia. Mientras que entre la gente que vive Sin Techo son un 49% los que dicen que no les han ayudado nada y un 28% los que afirman haber recibido muy poca ayuda.

Esta amplísima desafección de la gente Sin Techo respecto del trabajo que se realiza en los Servicios Sociales, es un dato particularmente digno de ser tenido en cuenta, pues, al final, esta visión escéptica acaba convirtiéndose en un nuevo obstáculo que hace aún más difícil la intervención de los trabajadores sociales y se convierte en una nueva barrera para la recuperación personal y la inserción social, incluso cuando se allanan los obstáculos y se rediseña la intervención con vistas a conseguir acercarse a quienes viven sin techo, tal y como se ha hecho en muchas grandes ciudades con la apertura de centros de baja exigencia y de día, la multiplicación del trabajo social de calle, la aparición de equipos de salud mental haciendo su intervención en medio abierto, los servicios de proximidad y acompañamiento, etc. Sin embargo, cuando se les pregunta a los propios afectados, a quienes tienen que dormir en la calle, lo que se constata es que todo el esfuerzo que se haya podido hacer en términos generales no se ha traducido a sus ojos en nada realmente positivo. Y lo cierto es que cada persona que encontramos viviendo sin techo no deja de ser el testimonio fehaciente de un desencuentro y de un fracaso, no sólo personal, sino también social e institucional.

**Gráfico 23. Opinión de las Personas sin hogar, Sin-Casa y Sin-Techo, sobre la ayuda recibida de los Servicios Sociales (%)**



Fuente: Elaboración propia. INE 2005

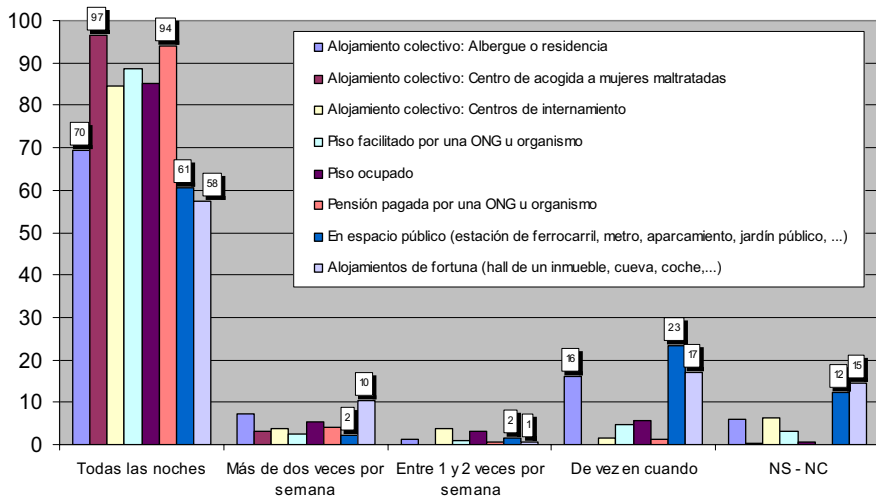
### *Inestabilidad residencial*

Finalmente, para completar el análisis de datos nacionales que venimos haciendo, si tenemos en cuenta que, tal y como hemos venido afirmando desde el principio, el problema de las personas sin hogar tiene que ver esencialmente con su situación de exclusión residencial y no tanto con los



problemas personales que puedan acumular los afectados (que sin duda influyen pero que, por sí mismos, no tendrían por qué implicar vivir sin techo), nos encontramos con la paradoja de que la oferta de alojamiento que reciben por parte de la red de atención resulta ser muy inestable y precaria (gráfico 24). Únicamente las mujeres que viven en centros de acogida para mujeres maltratadas dicen haber dormido allí todos los días de la semana de referencia. A un porcentaje cercano al cien por cien se aproximan también quienes están en una pensión pagada por una entidad social (94%), o en un piso tutelado (89%), pero en cambio sólo el 70% de los usuarios de albergues en el momento de hacer la entrevista dicen haber dormido en ellos todos los días de la semana, lo que de alguna forma significa que no se cuenta con (o no se desea) la posibilidad de dormir establemente en ellos, y se han de alternar las noches en el albergue con las noches en un parque, un banco, un cajero, un edificio ocupado, etc.

**Gráfico 24. Personas sin hogar según frecuencia con duermen en el lugar de pernoctación (%)**



Fuente: Elaboración propia. INE 2005

Si tenemos en cuenta que la inmensa mayoría de las plazas de la red de alojamiento se encuentran en los albergues (81%) y que las plazas en pisos tutelados o de transición apenas representan el 16%, y las concertadas en pensiones sólo vienen a ser un 3% del total, hemos de concluir que hoy por hoy, considerada en su conjunto, la oferta de alojamiento que se pone a dis-

posición de las personas sin hogar en España está marcada por la inestabilidad residencial y la precariedad. Precisamente aquello que se pretende combatir.

### **¿Qué podemos hacer?**

En el momento actual, la cuestión de las personas sin hogar, está experimentando en España una rápida evolución que hace necesario introducir modificaciones en la manera de abordar el problema para poder dar cuenta de los nuevos retos a los que nos hemos de enfrentar, como consecuencia del crecimiento paulatino pero constante de las personas que experimentan crisis residenciales agudas, tendencia que en los próximos años no hará sino ir en aumento como resultado de la crisis económica que ha vuelto a hacer crecer las tasas de paro en un momento en el que muchos hogares se estaban enfrentando a niveles de endeudamiento casi insostenibles como consecuencia de los altos precios de las viviendas y de las facilidades para obtener hipotecas a bajos tipos de interés y con amplios períodos de amortización que habíamos disfrutado en la última década.

En nuestro país, cada nuevo período de debilitamiento del eje de inserción por lo económico-laboral se produce en un contexto en el que las redes familiares y de soporte social que tradicionalmente han venido acompañando en nuestra cultura las crisis personales de desempleo y la precariedad laboral y de ingresos, se van haciendo cada vez más pequeñas y cortas si atendemos al número de sus integrantes (como resultado de la reducción en el tamaño de la familia) y con menos capacidad de apoyo inmediato como consecuencia de la mayor movilidad geográfica y social de la sociedad española. Todo ello en el nuevo contexto que representa el hecho de habernos convertido por primera vez desde hace siglos, en una sociedad multiétnica y multicultural con una fuerte presencia de inmigrantes que según todos los indicios serán los primeros en sufrir las consecuencias de la crisis del empleo.

Actualmente es un hecho ampliamente comprobado el crecimiento de la proporción de extranjeros que solicitan plaza en los albergues o duermen en las calles sin techo. Si el INE en su encuesta a personas sin hogar del 2005 detectó un 48% de extranjeros, este porcentaje se eleva al 53% en el recuento nocturno de personas sin techo celebrado este invierno en Madrid y alcanzó la cifra del 62% en el de Barcelona. El riesgo de etnización del problema está servido en un momento en el que la opinión pública percibe el hecho migra-

torio más como una fuente de problemas que de soluciones. Pensemos que si a finales del año 2004, la inmigración aparecía por el 19% de los encuestados en el barómetro de diciembre del CIS como el tercer problema más importante de la sociedad española, apenas dos años más tarde, en la oleada correspondiente a septiembre del 2006 aparecía por primera vez en el primer lugar elegido por el 59% de la población entrevistada.

Si obtener el respaldo de la opinión pública para destinar recursos a la atención y asistencia de los más excluidos, casi nunca es fácil, en momentos de crisis es aún más complicado, y si además los excluidos son percibidos como foráneos y extraños a nuestra sociedad, entonces el riesgo de que aparezcan reacciones de rechazo e intolerancia es enorme. De hecho, van siendo habituales las reacciones airadas del vecindario cuando se pretende abrir un centro de atención a personas sin hogar en las proximidades de sus domicilios. El llamado efecto NIMBY (not in my backyard) por el que la gente viene a convenir en que se los atienda “pero no en mi patio trasero”, se ha extendido por toda la geografía española. En parte es lógico si pensamos en el enorme esfuerzo que la gente realiza para pagar su vivienda y en que, hoy por hoy, mientras subsistan la ignorancia y los prejuicios sobre el sinhogarismo, la presencia de un albergue o centro para excluidos (con sus inmediatas conexiones simbólicas en el imaginario social con “la droga”, “el sida” y la delincuencia) se traduce en una bajada del precio de los pisos en los alrededores.

Si se añade la nota exótica de la inmigración y el incremento de la población sin hogar con otro color, otra lengua y otra forma de moverse y estar en la calle, en gran medida como consecuencia de la falta de “papeles”, el riesgo de criminalización de la pobreza que siempre ha planeado sobre la cabeza de los más pobres vuelve a actualizarse con renovados bríos. No están tan lejos los tiempos del franquismo en los que se aplicaba la muy republicana Ley de Vagos y Maleantes promulgada en 1931. Aquí y allá surgen iniciativas como por ejemplo, las leyes antimendicidad, que más o menos disfrazadas de apelaciones a la mejora de la convivencia ciudadana, imponen sanciones indistintamente a quienes hacen sus necesidades en la calle por gamberrismo y a quienes viven sin techo, o se extienden las operaciones de rehabilitación de centros urbanos que multiplican el mobiliario antihomeless (bancos en los que no se puede tumbar nadie, papeleras en las que no se puede rebuscar, marquesinas enrejadas, etc.) haciendo la vida más difícil para la gente sin techo a la par que se equivocan y equivocan a la opinión

pública de objetivo, puesto que si bien luchar contra la pobreza es caro y necesita tiempo, luchar contra los pobres es barato y rápido, pero sólo consigue desplazar el problema de sitio y ocultarlo de la vista sin resolver nada.



Fotos: Centro comercial de Glasgow (Escocia)

Todos estos nuevos retos y dificultades se dan cita en un momento histórico en el que sería necesario dar un salto cualitativo de cara a lograr una nueva política frente al sinhogarismo dotada de medios y efectiva, lo que en el caso español significa vincular las políticas sociales con la política de vivienda, ir más allá del albergue temporal para poder realizar una oferta de alojamiento sostenida y a largo plazo a quienes viven situaciones de exclusión residencial severa. Sólo si exceden los límites actuales entre los que se encuentra confinada la actuación frente al sinhogarismo, como servicios especializados dentro de los departamentos de bienestar social o servicios sociales, para poder vincularla a los departamentos de vivienda se podrá pensar en la planificación de soluciones encaminadas a proporcionar una vivienda permanente y adaptada a cada persona sin hogar, en lugar de seguir anclados en la búsqueda de soluciones institucionales que, en el fondo, continúan soñando con la reclusión forzosa en albergues de quienes viven sintecho.

Desgraciadamente, el sector de entidades sociales que actúan a favor de las personas sin hogar se encuentra tremendamente fragmentado y atomizado, en iniciativas locales de pequeño tamaño y vinculadas a organizaciones diversas, entre las que siguen predominando las vinculadas a congregaciones religiosas, parroquias y asociaciones filantrópicas más o menos ligadas a la Iglesia Católica, pero donde han hecho su irrupción otras asociaciones no

confesionales o ligadas a religiones distintas, con lo que el panorama se ha hecho enormemente complicado de cara a una actuación coordinada en defensa de los intereses de las personas sin hogar. A la búsqueda de protagonismo de las entidades más grandes y conocidas por la opinión pública, se suma la lucha por sobrevivir de las más pequeñas y jóvenes que intentan hacerse un hueco en la competencia por las subvenciones, lo que unido a la descoordinación entre los distintos niveles y departamentos de la administración, hace que se multipliquen los proyectos e iniciativas descoordinados entre sí, cuando no haciéndose competencia mutuamente. Es verdad que a nivel local van surgiendo iniciativas de generación de redes en las que se integran servicios públicos y privados, pero con frecuencia se trata más de intentar proyectar una imagen de unidad y diálogo que de establecer verdaderos sistemas de trabajo en red y de coordinación transparente. En cuanto a los intentos de generar federaciones de entidades a nivel estatal, como Enred-Psh o Feantsa-España, se trata de iniciativas muy incipientes y que hoy por hoy están lejos de configurarse en figuras de referencia obligada como pueda ser el caso de la FNARS en Francia, la FIOPS en Italia, o la National Coalition on Homelessness en los Estados Unidos.

El hecho de encontrarnos con unos actores sociales que ante los responsables políticos se encuentran sin voz, o directamente amordazados por sus compromisos institucionales, unido al desconocimiento y la falta de información en que se halla la opinión pública frente a un problema que sistemáticamente le es presentado en los medios de comunicación de forma sesgada y simplista, junto con la desmovilización general de la ciudadanía frente a los problemas sociales, nos traza un escenario en el que es fácil detectar un serio peligro de despolitización del problema a favor de una comprensión psicologicista del mismo, alejándolo de su análisis en términos de exclusión residencial, lo que implicaría necesariamente vincularlo con la situación del mercado de trabajo, la escasa política de vivienda pública y el bajo nivel de protección social, para convertirlo en un problema que se origina tan sólo por la existencia de unos cuantos miles de individuos raros y extraños que no acaban de acomodarse a la vida en sociedad.

No obstante, desde mediados de los noventa, se han producido importantes avances en la mayoría de las grandes ciudades al menos en cuatro aspectos: por un lado se ha desarrollado en bastantes ciudades el trabajo de calle y se han multiplicado los equipos que realizan un trabajo de detección y seguimiento en medio abierto, tanto desde el punto de vista social como

psiquiátrico. Se han abierto bastantes centros de día y se ha superado la dinámica que confiaba lo esencial de la intervención social con personas sin hogar a la provisión de cama, comida y ropa, para abrir paso a los aspectos relacionales y de encuentro interpersonal que puedan dar paso a la recuperación de la motivación y el deseo de incorporarse a la participación social en sentido amplio. Se ha generalizado la conciencia de que es necesario actuar coordinadamente y en conexión con las demás redes: servicios sociales de atención primaria; sistema sanitario y especialmente con los centros de salud mental y adicciones; servicios de búsqueda de empleo y de vivienda, etc. Por último, aunque de forma muy lenta, se ha incrementado el número de investigaciones destinadas a orientar y mejorar la planificación de políticas en relación al tema.

Con todo y con eso, creemos que aún falta mucho camino por recorrer. Entre otras cosas se necesita un liderazgo político que tenga voluntad de actuar y criterios de actuación claros, encaminados no a gestionar (manteniendo) el problema, sino a tratar de erradicarlo o al menos de reducirlo significativamente. Hace unos años, junto con María José Rubio, presentamos un informe sin publicar, que estaba destinado a diseñar un plan de actuación en materia de sinhogarismo en la Comunidad de Madrid basado en diez principios de actuación que en líneas generales seguimos considerando válidos y que resumimos a continuación por si fueran de alguna utilidad para otras administraciones locales o autonómicas.

1.- *Vivir en la calle es malo*, indigno e intolerable en una sociedad moderna y rica como la nuestra. El hecho de que no esté prohibido o de que no pueda, ni deba, impedirse por la fuerza que alguien viva a la intemperie, no lo convierte en algo positivo y beneficioso, ni para la propia persona, ni para la sociedad. Vivir en la calle es malo para la salud, física y mental, para la dignidad personal, y para la pretensión de construir una sociedad democrática y orientada hacia la igualdad, la justicia y el bienestar de todos sus miembros. Por lo tanto, hay que procurar eliminar o al menos reducir al máximo estas situaciones, lo que significa apoyar aquellas estrategias y actuaciones que ayuden a la gente sin techo a dejar la calle, y rechazar todas aquellas otras que los mantienen anclados en ella. Esto implica:

- ♦ Intensificar los incentivos para hacer que la gente salga de la calle, facilitando el acceso a los servicios, incrementando la oferta de alternativas adaptadas a cada caso y minimizando el coste psicológico que tal cambio de hábitos implica para la persona habituada a vivir sin techo.

- ◆ La filosofía subyacente a cada intervención ha de ser cómo lograr hacer más atractiva la vida fuera de la calle.
- ◆ Por eso mismo, los equipos que realicen trabajo de calle procurarán intervenir también sobre el entorno vecinal y relacional de las personas que se encuentran viviendo a la intemperie para tratar de educar y formar a los ciudadanos, evitando que se prodiguen las actuaciones bien intencionadas pero erróneas que terminan por consolidar la exclusión y “fijando” a la persona en la calle.

2.- Es preciso *actuar sobre las causas*. Lo que implica renunciar a una intervención meramente cosmética encaminada a disimular los efectos o invisibilizar la realidad de la exclusión y el desarraigo, tal y como ocurre cuando se aborda el problema exclusivamente en términos policiales, repressivos o de mero control social.

3.- En aras de una mayor eficacia, se requiere una *intervención focalizada sobre los grupos y casos más vulnerables* de entre todo el amplio abanico de situaciones que se dan cita entre la gente sin hogar. Lo que significa concentrar los esfuerzos destinados específicamente a reducir la población literalmente sin techo.

4.- Hay que *incrementar los recursos* existentes puesto que en general no bastan para poder acoger en condiciones dignas a toda la población sin hogar. En este sentido se necesitaría incrementar y diversificar las plazas de alojamiento, así como el número de profesionales y de centros con que contamos. Habría que:

- ◆ Crear más plazas de alojamiento dirigidas a los que están más necesitados de ellas, esto es: aquellos que se encuentran literalmente viviendo en la calle;
- ◆ Reforzar el trabajo de calle mediante la creación de equipos multiprofesionales, vinculados orgánicamente a los servicios sociales generales y a los centros de alojamiento existentes;
- ◆ Se necesitan más centros de día en los que la gente sin techo pueda realizar actividades y permanecer ocupados en tareas que les alejen de la autodestructividad que supone vivir un tiempo de vigilia agobiante y sin sentido;
- ◆ En el caso de los equipamientos colectivos, se debería primar la creación de minialbergues, o mini residencias dotadas con personal que preste apoyo psicosocial y realice un acompañamiento profesional;

- ◆ Finalmente, creemos que hay que favorecer y estimular las salidas de la calle hacia el alquiler social en viviendas y apartamentos públicos, con o sin apoyo profesional.

5.- *Diversificar y adaptar* los recursos a las nuevas realidades y perfiles. Lo que implica, cambiar el enfoque de algunos que ya existen, promover su especialización, y en general adaptarlos a las necesidades actuales. Hay que aumentar la calidad de la atención que se presta en los recursos existentes, de manera que todas aquellas iniciativas que se financian con dinero público no puedan sino actuar desde principios universalistas y orientarse a ofrecer una atención digna, transparente, profesional y técnicamente orientada. Lo que supone:

- ◆ Favorecer el acceso directo a los centros de alojamiento, sin limitaciones horarias u otras exigencias adicionales.
- ◆ Crear residencias de pequeñas dimensiones diseñadas para atender necesidades específicas: adicciones, alcoholismo, salud mental.
- ◆ Está comprobado que las horas más efectivas de actuación en medio abierto son las primeras horas de la noche y al amanecer, con lo que deben favorecerse los servicios de 24 horas y modificar los horarios de intervención. En la actualidad los servicios existentes durante la noche son llevados exclusivamente por voluntarios.
- ◆ Primar las iniciativas que estimulen la utilización independiente y flexible por parte de los usuarios, como por ejemplo, comedores en régimen de autoservicio, o albergues de horario y acceso abierto no limitado. En caso de que sea necesario establecer horarios de entrada, salida y comidas, hacerlos adaptados a los usos mayoritarios de la población española.
- ◆ De igual modo se primarán las iniciativas que se muestren flexibles en la aceptación de mascotas, carritos con las pertenencias, etc., como forma de facilitar la incorporación social de estas personas a ámbitos que les alejen de la calle.
- ◆ Establecer estándares mínimos de calidad que contribuyan a dignificar la atención que reciben las PSH en lo que se refiere a condiciones físicas del local, equipamiento y mobiliario, número de profesionales que intervienen, etc.

6.- Lograr una mayor *coordinación* interdepartamental e interinstitucional. Lo que requiere modificar los procedimientos de trabajo, diseñar protocolos de actuación, y establecer instancias de encuentro y coordinación regular y



periódica entre todas las entidades que intervienen sobre el tema en cada ciudad. Esto es particularmente necesario de cara a poder crear un sistema de información integrado que permita coordinar las actuaciones, integrar las posibilidades que ofrece la red de recursos de alojamiento y atención, y hacer un seguimiento sostenido de la evolución de cada caso, así como proceder a una estimación de los dispositivos e instituciones que muestren ser más exitosos y eficaces a la hora de atraer y hacer salir a la gente de la calle.

7.- Incentivar la salida de la calle de forma *personal e individualizada*. Únicamente se podrán conseguir resultados a largo plazo, si se consiguen generar alternativas realistas y adaptadas a las situaciones personales de quienes han hecho de la calle su medio de vida habitual. Esto significa prestar especial interés a la actuación ante situaciones específicas como son las que presentan, los más jóvenes, los consumidores de drogas, los enfermos mentales y los alcohólicos. Precisamente por las serias dificultades que se dan cita en muchos de los casos más complejos, se requiere la contratación de trabajadores especializados en disciplinas como salud mental, enfermería, educación no formal, y por supuesto, trabajo social.

8.- Primar la *territorialización* de las intervenciones, los programas y los servicios, desarrollando la responsabilidad de las entidades y actores institucionales que intervienen en el sector sobre áreas geográficas concretas de la ciudad o la región, actuando en contacto con la red de servicios sociales de atención primaria.

9.- *Actuar preventivamente* para tratar de evitar la llegada a la calle y reducir así el flujo constante de personas que se ven viviendo sin techo. Esto puede ser especialmente importante en el caso de determinados colectivos que acaban alimentando el flujo de la exclusión sin hogar como puedan ser: los menores institucionalizados, los excarcelados, las altas hospitalarias de quienes carecen de domicilio, las personas amenazadas de desahucio, inmigrantes en situación irregular. Por todo ello se impone la necesidad de intensificar del trabajo preventivo desde los servicios de trabajo social existentes en instituciones como:

- ◆ Centros de tutela y acogida a menores.
- ◆ Instituciones penitenciarias.
- ◆ Hospitales y centros de salud.
- ◆ Juzgados que entienden en problemas de desahucio.
- ◆ Servicios de extranjería y centros para inmigrantes

10.- Dar *protagonismo a los propios sujetos* excluidos sin techo y contar con su propia capacidad para ayudarse a sí mismos.

- ◆ El objetivo del empleo sigue siendo válido para la mayoría de la gente que vive sin techo, y para conseguirlo son fundamentales la participación, la motivación y la utilización de las potencialidades de los propios afectados.
- ◆ Favorecer las iniciativas destinadas a la reincorporación a la vida laboral de las personas marginadas sin hogar, especialmente aquellas que procuren conectarlas con el tejido empresarial y laboral convencional.
- ◆ Los grupos de iguales que realizan actividades de ocio, de expresión artística, literaria o social son un instrumento imprescindible para lograr habilitar a las PSH y pueden actuar como canales para generar iniciativas cargadas de sentido, intención y sabiduría práctica con relación a este complejo problema.
- ◆ Tanto si se trata de avanzar en un programa de deshabitación a las drogas y/o al alcohol, como si se trata de reelaborar la relación con la familia y favorecer así el retorno a casa, los grupos de autoayuda y apoyo entre personas que han vivido experiencias similares deben ser una herramienta que se utilice cada vez más, abandonando las actitudes paternalistas y de sobreprotección que fueron habituales en otros tiempos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Avramov, D. (1995). *Homelessness in the European Union: Social and Legal Context of Housing Exclusion in the 1990s. Fourth Research Report of the European Observatory on Homelessness*. Bruselas: FEANTSA.
- AVS (2006). *Encuesta sobre la demanda de vivienda de AVS*. Boletín informativo, nº 85, mayo 2006.
- Burt, M. R. y Cohen, B. E. (1989). *America's Homeless: Numbers, Characteristics and Programs that Serve Them*. Washington: The Urban Institute Press.
- Cabrera Cabrera, P.J. (1998). *Huéspedes del aire: sociología de las personas sin hogar*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Cabrera Cabrera, P.J. (2000). *La acción social con personas sin hogar en España*. Madrid: Foessa-Cáritas.
- Cabrera Cabrera, P. J. (2006). "Las personas sin hogar en España". En F. Vidal Fernández (ed.). *La exclusión social y el estado de bienestar en España, V Informe FUIHEM de Políticas Sociales*. Barcelona: Icaria

- Cabrera Cabrera, P. J. (2007a). "Exclusión social: contextos para un concepto". *R.T.S. Revista de Treball Social* 180: 9-21.
- Cabrera Cabrera, P. J. (2007b). "Exclusión residencial de los inmigrantes: entre la precariedad y la calle". En S.O.S. RACISMO. *Informe Anual 2007: Sobre el racismo en el Estado Español*. Barcelona: Icaria.
- Cabrera Cabrera, P.J. y Rubio, M.J. (2003). *Personas sin techo en Madrid: Diagnóstico y propuestas de actuación*. Madrid: Dir. Gral. Servicios Sociales, Comunidad de Madrid.
- Colectivo IOÉ (2005). *Inmigración y vivienda en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Cortés Alcalá, L. (2005). "La crisis de la vivienda", *Documentación Social*, 138, 81-100.
- Edgar, W., Doherty, J. y Mina-Coull, A. (1999). *Services for Homeless People: Innovation and change in the European Union*. Bristol: The Policy Press.
- Edgar, W., Doherty, J. y Mina-Coull, A. (2000). *Support and housing in Europe: Tackling social exclusion in the European Union*. Bristol: The Policy Press.
- Edgar, W. et al. (2007). *Measurement of Homelessness at European Union Level*. Bruselas: European Commission. Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG
- Geremek, B. (1989). *La piedad y la horca: historia de la miseria y de la caridad en Europa*. Madrid: Alianza.
- Grupo de Trabajo interáreas para situaciones de grave exclusión (2004). *Propuesta de actuación con personas sin techo en el municipio de Bilbao*. Bilbao: Ayuntamiento, Área de Acción Social.
- INE (2004). *Encuesta sobre las personas sin hogar (Centros)*. Madrid: INE.
- INE (2005). *Encuesta sobre las personas sin hogar (personas)*. Año 2005. Consulta on-line. Primeros resultados publicados el 14 de diciembre de 2005 [<http://www.ine.es/inebase>].
- INE (2006). *Anuario Estadístico de España 2006* Madrid: INE. [En formato pdf en [http://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuarios\\_mnu.htm?L=0](http://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuarios_mnu.htm?L=0)].
- Jencks, C. (1994). *The Homeless*. Cambridge: Harvard University Press.
- Marpsat, M. y Firdion, J. M. (2000). *La rue et le foyer: Une recherche sur les sans-domicilie et les mal-logés dans les années 1990*. Paris: INED-PUF.
- Ministerio de la Vivienda (2007): *Estudio de Oferta de vivienda de nueva construcción en España*. Madrid: Ministerio de la Vivienda.

- Moreno Rebollo, J. L., Muñoz García, J. y Pascual Acosta, A. (2003). *Estudio sobre la Población de Personas Sin Hogar*. Sevilla: Centro Andaluz de Prospectiva. Junta de Andalucía.
- Muñoz, M., Vázquez, C. y Vázquez, J. J. (2003). *Los límites de la exclusión: Estudio sobre los factores económicos psicosociales y de salud que afectan a las personas sin hogar en Madrid*. Madrid: Ediciones Témpora, Obra Social Caja Madrid.
- Muñoz López, M., Vázquez Valverde, C. y Cruzado Rodríguez, J. A. (1995). *Personas sin hogar en Madrid: Informe psicosocial y epidemiológico*. Madrid: Consejería de Integración Social, Comunidad de Madrid.
- Navarro, V. (2006). *El subdesarrollo social de España: causas y consecuencias*. Barcelona: Anagrama.
- Ruiz Farrona, J. (2007). *Informe sobre la violencia directa, estructural y cultural: contra las personas en situación de sin hogar en España 2006*. Barcelona: Fundació Mambré.
- Sánchez Morales, M. R. y Tezanos Vázquez, S. (2004). "Las personas "sin hogar" en la España de principios del siglo XXI: tendencias y escenarios de futuro". En J. F. Tezanos (ed.). *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid: Sistema.
- Sánchez Morales, M. R. (2006). "La internacionalización de la exclusión social extrema en España: tendencias y escenarios de futuro". *Sistema*, 190-191, 385-405.
- Síndic de Greuges de Catalunya (2005). *El fenomen sense llar a Catalunya: Persones, Administracions y Entitats*. Informe Extraordinari. Barcelona. (<http://www.sindic.org>)
- Tejero, E. y Torradadella, L. (2005). *Vides al descobert: Els mons viscuts del fenomen "sense sostre"*. Barcelona: Mediterrània.
- Wright, J. D., Rubin, B. A. y Devine, J. A. (1998). *Beside the Golden Door: Policy, Politics and the Homeless*. New York: Aldine de Gruyter.

## CAPÍTULO 9

# FACTORES SOCIALES DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL DEL PUEBLO GITANO

*José Francisco Caselles Pérez*

*Desde el más absoluto reconocimiento y respeto a la dignidad, a la identidad y a los derechos del Pueblo Gitano, paso a desarrollar el presente trabajo.*

### 1. PUEBLO ROM: PUEBLO DE LOS “HOMBRES LIBRES”. ¿HASTA DÓNDE LIBRE?

El Pueblo Gitano (Pueblo “Rom”: Pueblo de los “Hombres Libres”) es originario de la zona del Punjab, al noroeste de la India. Viajero desde el siglo III, se extiende por toda la Tierra y entra en Europa alrededor del año 1000. Algunas fuentes indican que en Europa viven actualmente unos 12 millones de Romé o Sinté (Interface, 1992: 15). España es el segundo país con mayor población gitana (alrededor de un millón), por debajo de Rumania (alrededor de dos millones y medio) y seguido de Bulgaria (en torno a 800.000). Estos dos últimos países han pasado a formar parte de la Unión Europea este mismo año, 2007.

Me gusta reconocer al Pueblo Gitano como un auténtico regalo y ejemplo para la Humanidad. A pesar de haber sido víctima de muchas guerras, jamás la ha hecho ni ha reivindicado un territorio propio, al tiempo que ha mantenido una relación biofílica con el medio natural. Estas cualidades sustentan dos principios esenciales para la supervivencia de la Humanidad: el ecológico y el pacificador. Galtung (1996) destaca tres características básicas del Pueblo Gitano: empatía, noviolencia y creatividad.

Un Pueblo que, si bien ha desarrollado una cultura riquísima (la cultura del viaje, su lengua: el Romanó -procedente del Sánscrito-, su rica estructura familiar, su organización social y económica, sus tradiciones, arte, espiritua-

lidad, valores, etc.), más de la mitad de su población padece brutalmente el “círculo vicioso de la pobreza”. Algunos autores han llegado a destacar que hasta un 70% de las familias gitanas sufre este círculo (Montoya, 1988). Se trata de un círculo sobradamente conocido y analizado que afecta a diversas áreas de la vida (vivienda, empleo, salud, educación, justicia, derecho, opinión pública, etc.), pero sobre el que nunca parece existir la suficiente voluntad política y social para trascenderlo y librarnos del mismo (Caselles, 2005a). La descripción de los componentes de este fatídico círculo, históricamente sufrido por el Pueblo Gitano, será el principal objetivo de nuestro capítulo. Por cuestiones de espacio y sentido de esta obra, no abordaremos los ricos elementos culturales del Pueblo Gitano, arriba señalados. Ello obliga a una importante aclaración ya intuida en este mismo párrafo. El hecho de que nos centremos en el detestable fenómeno social del círculo de la pobreza, sufrido por la mayoría de la población gitana, no debe impedirnos ver y reconocer otra riquísima realidad, simultánea, de la que goza este mismo Pueblo, incluidas muchas de sus familias más desfavorecidas: la vivencia de su rica identidad cultural en el marco de las relaciones sociales habituales, si bien no normalizado en espacios interculturales deseables, sí respetuoso; también, la vivencia de sus sueños y esfuerzos cotidianos a favor del reconocimiento de esa misma identidad y de su dignificación como Pueblo, en el encuentro constructivo y pacífico con otras identidades. La pobreza no implica necesariamente indignidad de quien la padece: se puede ser persona pobre pero digna, honrada, solidaria, amorosa, leal, sensible, educada, trascendente, respetuosa, afectiva, fecunda, ilusionada, cariñosa, de palabra noble, cumplidora, elegante, con arte, sincera, responsable, colaboradora, feliz, gozosa, alegre, etc. La pobreza, si bien puede condicionar y deteriorar hasta el extremo a la persona, no necesariamente roba su dignidad, los valores profundos del ser humano, ¡faltaría más!, al igual que la riqueza no puede comprarlos. La vivencia cotidiana desde la pobreza da muchas muestras de ello, de esa otra riqueza que no es material ni puede comprarse. Lo realmente indigno y perverso, más bien, es el ejercicio de la violencia (generalmente estructural, y con frecuencia directa) sobre amplios sectores de población, empujados a la pobreza material y la exclusión forzosa, negándoles su realización personal y grupal en todas sus potencialidades. Por todo ello, y por supuesto, nunca debemos confundir o asemejar los efectos negativos de la pobreza, la marginación y la exclusión, con la identidad cultural de un Pueblo, que es algo muy distinto y muy dig-

no. No hay mayor perversión del sistema social que la de atribuir a “la víctima” la exclusiva responsabilidad de su situación.

El hecho de que se trate de un Pueblo disperso, extendido por toda la Tierra, que no se ajusta a la idea habitual de nación (por el sólo hecho de no disponer ni reivindicar un territorio propio -aunque sí manteniendo los demás elementos de identidad: historia, lengua, patrimonio cultural, etc.-) ha generado históricamente la prolongada negación de sus derechos y su frecuente persecución y discriminación con resultados dramáticos<sup>1</sup>. Es muy importante entender y reconocer la base multietnológica del Pueblo Gitano. No es de extrañar que para algunas figuras destacadas, como el Nobel Günter Grass: “los gitanos son los verdaderos europeos”<sup>2</sup>. Se puede ser, por ejemplo, una persona gitana-kale, murciana, española, europea y universal, todo a la vez, manteniendo al mismo tiempo la vinculación con los demás grupos étnicos de su tronco común y originario: sinti-manouche, romà, banjaras de la India, etc. En España, el proceso de sedentarización generalizado de la población gitana-kale, especialmente a partir de los años 60, no se ha correspondido con la normalización de las relaciones sociales pertinentes. Esa deseada normalización es mucho menor con los recientes grupos romà viajeros e itinerantes procedentes del Este de Europa<sup>3</sup>.

Cuando en el título de este primer apartado, al identificar al Pueblo Gitano (Pueblo Rom), según su etimología, como Pueblo de los “Hombres Libres”, nos preguntábamos: “¿hasta dónde libre?”. ¿Hasta dónde el Pueblo Gitano es un Pueblo Libre? Esto que podría parecer una provocación no es sino una denuncia,... y una invitación. Una denuncia de todos aquellos

---

<sup>1</sup> El reconocimiento como Pueblo fue concedido por las Naciones Unidas en 1979. Ese fue uno de los principales objetivos asumidos en el *I Congreso Mundial Gitano* celebrado en Londres, en 1971. Más adelante, las reivindicaciones de la Unión Romaní Internacional, presentadas en su ponencia “*Perspectivas para una mejora del Estatuto del Pueblo Rom como minoría nacional con base multietnológica en el marco de la CSCE*”, dentro del marco de la *Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea*, en Helsinki, en 1992, insistiendo en la necesidad del “*reconocimiento y reforzamiento del estatuto legal y político de los Romanés en Europa*” (lo que exige tener en cuenta las características culturales y los valores propios, así como la especificidad histórica y social de su condición de vida), no tenían réplica: “*El hecho de que el Pueblo Romanó, como comunidad que vive dispersa, no se ajuste a la idea habitual de nación, ha contribuido a la prolongada negación de sus derechos y ha constituido, en gran medida, el motivo de la persecución y discriminación de que se le ha hecho objeto*”.

<sup>2</sup> *La Vanguardia*, 31 de marzo de 2004, p. 56.

<sup>3</sup> Así lo destacaba en las terceras Jornadas de “*Romipen*” (*Gitaneidad*) celebradas en Valencia, Joaquín López Bustamante, al señalar que “*los gitanos del Este sufren triple discriminación, por el hecho de ser pobres, de carecer de papeles y de ser gitanos*” (*Nevipens Romani*, 435, 16-30.06.07, p. 6).

hechos, históricos y presentes, que han impedido y siguen impidiendo su realización plena como Pueblo, y su normalización social desde el respeto a su identidad, en marcos de compromiso interculturales. Y una invitación a toda la comunidad gitana como no gitana, para unir esfuerzos y voluntades a favor de esa normalización y reconocimiento.

Estoy convencido de que el Pueblo Gitano, a pesar de la historia, es esencialmente un Pueblo Libre. ¿Por qué cuestionar entonces su libertad?

En 1994, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, definió el concepto de “seguridad humana”, concepto cada vez más presente que se distingue del concepto de “desarrollo humano” y por supuesto también, yendo mucho más allá, del concepto de “seguridad nacional” (mientras este último vela por la seguridad de los Estados, el primero vela por la protección de los individuos y por la posibilidad de la justicia) (Krause, 2005; Mack, 2005). El concepto de seguridad humana se entiende esencialmente como una combinación de “libertad de temores” y “libertad de necesidades”, sosteniendo que está compuesto por siete elementos, ante los que cualquier amenaza sufrida por cualquiera de ellos puede desatar un “furioso tornado”:

1. *Seguridad económica*: ante la amenaza de la pobreza.
2. *Seguridad alimenticia*: ante la amenaza del hambre.
3. *Seguridad de salud*: ante la amenaza de las lesiones y la enfermedad.
4. *Seguridad medioambiental*: ante la amenaza de la polución, deterioro del medio ambiente y agotamiento de recursos.
5. *Seguridad personal*: ante la amenaza de distintas formas de violencia.
6. *Seguridad comunal*: ante la amenaza contra la integridad cultural.
7. *Seguridad política*: ante la amenaza de la represión política.

Reconocemos el problema en el permanente drama que reflejan las relaciones Norte-Sur, las relaciones entre primer y tercer mundo en un Planeta cada vez más agotado, más amenazado y negativamente globalizado por la ideología neoliberal. Parece, sin embargo, que cuesta más admitirlo dentro de los propios espacios del primer mundo. El cuarto mundo, dentro del primero, es cada vez más extenso y evidente (nunca antes se había rebuscado tanto en los contenedores de basura), a lo que se suma un agravio comparativo que puede hacerlo todavía más cruel (mientras hay quien consume y tira demasiado, hay quien no tiene lo mínimo para subsistir).

Si nos paramos a analizar esos siete elementos ligados al concepto de libertad que establece el PNUD (libre de temores y libre de necesidades) y lo



relacionamos con la realidad histórica y presente del Pueblo Gitano, entendemos perfectamente el sentido de la pregunta planteada en el título de este apartado. El análisis del círculo de la pobreza en el Pueblo Gitano, arrojará mucha más luz a esta reflexión, evidenciando los “temores” y las “necesidades” de las que no consigue liberarse. La libertad es una construcción permanente que exige un compromiso. Durante la segunda mitad del siglo XX hemos contado con figuras destacadas de distintas disciplinas, desde la sociología y el psicoanálisis social hasta la pedagogía, que nos han invitado a reflexionar sobre dicho constructo y a comprometernos con él (Freire, 1978, 1979; Fromm, 1978...).

Los programas y acciones desarrolladas hasta la fecha no han sido suficientes para nivelar la situación social de la mayoría de la población gitana, desfavorecida respecto al conjunto de la ciudadanía. Siguen siendo frecuentes las situaciones de marginación, desigualdad de oportunidades, discriminación, brotes de racismo, etc. Se trata de una población joven, casi la mitad es menor de 16 años y las dos terceras partes menor de 25 años, manteniéndose un alto crecimiento demográfico. Este hecho obliga a prestar especial atención a la situación educativa. El profesor Liégeois, insiste mucho en esta relación demográfica y educativa: “Aparece así en toda su amplitud la ‘cuestión escolar’, y la visión que permiten estas cifras se agudizan aún más cuando se analizan las condiciones, pasadas y presentes, en las que se produce esa escolarización” (Liégeois, 1998: 33). La cuestión educativa, de manera especial la escolar, pasa a reconocerse como uno de los elementos clave, si no el principal, del círculo de la pobreza. El analfabetismo pasaría a ser el mayor aliado y reproductor del círculo, así como la normalización educativa la mejor forma de liberarse del mismo y de trascenderlo<sup>4</sup>.

## **2. EL CÍRCULO VICIOSO DE LA POBREZA: UN CÍRCULO DIFÍCIL DE ROMPER**

Insisto en que frecuentemente se extiende al conjunto de la población gitana una percepción marginal, sobredimensionándola. Se trata de un claro error que le resta dignidad y que es necesario evitar. Igualmente incorrecto resulta asemejar conducta marginal negativa con identidad cultural, aunque

---

<sup>4</sup> Para una ampliación de los contenidos del presente trabajo, especialmente de los educativos, puede consultarse Caselles (2000, 2003, 2004, 2005b, 2006, 2007 y, particularmente, 2005a).

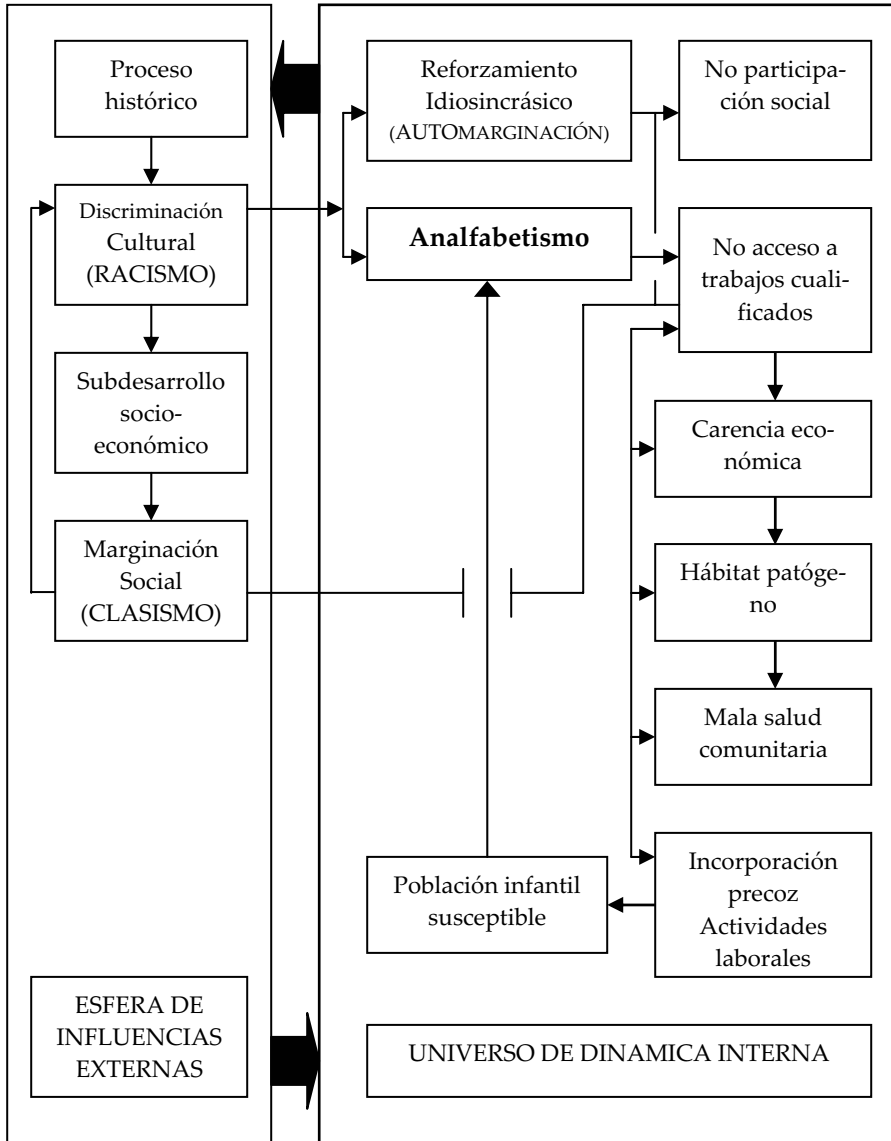
la historia y los dinamismos sociales hayan desplazado a más de la mitad del Pueblo Gitano a una situación marginal y de exclusión. Se trata de una situación de la que se esfuerza por escapar, no sin serias dificultades. Lo que se ha convenido en definir como “círculo de la pobreza”<sup>5</sup> le viene atrapando brutalmente. Presentamos en la Ilustración 1 una aproximación a este círculo vicioso en relación al Pueblo Gitano, se trata de una síntesis elaborada especialmente por Montoya (1988).

Montoya atribuyó a más del 70% de las familias gitanas asentadas en España el padecimiento de este círculo, describiéndolo del siguiente modo: el elemento base viene configurado por el padre (y madre -añado-) de familia analfabeto que ve, en base a este condicionante, drásticamente limitadas sus posibilidades laborales y obligado a ejercitar, para subsistir, trabajos marginales insuficientemente remunerados. Ello deriva en un contexto familiar marcado por una intensa debilidad económica, que se proyecta en la imposibilidad de acceder a unas mínimas condiciones de hábitat, alimentación, cuidados y otras necesidades familiares. Esta situación repercute directamente en sus hijas e hijos que deben incorporarse precozmente al trabajo (edad media 11'5 años) para ayudar a la familia, obstaculizándose su formación escolar y convirtiéndoles a corto plazo en la persona adulta analfabeta que cierra y perpetúa el círculo vicioso. Ello conduce, la mayoría de las veces, a un reforzamiento idiosincrásico caracterizado por la automarginación y la escasa participación social. Todo este universo de dinámica interna se ve agravado por un conjunto de influencias externas de peso (proceso histórico, racismo, subdesarrollo socioeconómico, clasismo y marginación). Analicemos más detenidamente los principales factores señalados.

---

<sup>5</sup> Para profundizar en el análisis de factores y consecuencias de este círculo puede consultarse, por ejemplo, Bartolomé (1997) y Renes (1986).

Ilustración 1: *Círculo vicioso* (Montoya, 1988: 149 -adaptado-)



## 2.1. Factores internos

Señalar, como aproximación y ejemplo, algunos datos sobre los problemas más acuciantes que padece la población gitana y que, sin duda, participan de ese tormentoso círculo, dentro de la esfera de influencias más directas o internas<sup>6</sup>:

### 2.1.1. Vivienda

El 95% de infraviviendas o chabolas de los grandes núcleos urbanos son habitadas por familias gitanas. El 80% de las mismas tienen menos de 50 m<sup>2</sup>, en las que se alberga una media de 5,4 miembros en cada una. La carencia de infraestructura y servicios básicos en estos asentamientos condena a un marco de inhabilitabilidad a un sector importante de población gitana.

En el caso de haber accedido a viviendas normalizadas, en un esfuerzo de integración en el conjunto poblacional, surgen otros problemas: concentración de la población gitana en determinados barrios, dificultando el proceso de integración; deterioro de las viviendas y del entorno al ser su construcción de baja calidad, no facilitando la participación y socialización; el hacinamiento dentro de las viviendas, acogiendo a varias familias ligadas por el parentesco, etc.<sup>7</sup>. Cuando el grupo es nómada, el estacionamiento

---

<sup>6</sup> Diversas fuentes nos permiten profundizar sobre estas cuestiones y datos tan importantes, destaco algunas de las revisadas para este trabajo: *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (1999); Cebrián (1992); Comisión de las Comunidades Europeas (1992); Equipo de Estudios Presencia Gitana (1991); Fundación Foessa (1998); Fundación Secretariado Gitano (2006b; 2007); Guglielmo (2002); Marcos (1986); Villarreal (2001). En la Región de Murcia los estudios globales son escasos y algo antiguos (Vázquez, 1981; Bernal, 1989), lo que exige nuevas investigaciones.

<sup>7</sup> El acceso a una vivienda digna es uno de los problemas que más daña y condiciona su plena integración social. Ello es motivo de numerosos informes "denuncia", incluso alcanzando instancias europeas [por ejemplo, Rosenberg, D. (1997). *Informe del Grupo de especialistas sobre los Romá/Gitanos (MG-S-ROM, 97, 8 rev) sobre la visita de estudio a Valdemingómez (Madrid)*. Estrasburgo: Consejo de Europa; vid. también Presencia Gitana (1998). La situación de las familias gitanas compromete el honor de los Estados europeos y su respeto a los derechos humanos; *Maškaramen* 8]; y numerosos estudios sociales [entre ellos, Pedreño, A. (coor.) (2004). *Desalojados del derecho a la vivienda y a la ciudad: las nuevas formas de exclusión residencial en la Región de Murcia*. Murcia: CEIS-INTEGRA]. La alarma social generalizada en torno al acceso a una vivienda digna, pero especialmente en los grupos más desfavorecidos, como es un sector importante de la población gitana, así como la preocupación por las personas sin hogar, fueron dos de las principales preocupaciones que llevó a trabajar conjuntamente a un amplio colectivo de entidades sociales y ONGs de la Región de Murcia, aglutinadas principalmente en la Plataforma contra la Exclusión Social de Murcia, junto con la Universidad de Murcia. De esa preocupación compartida surge y se crea el *Observatorio de la Exclusión Social*. El Informe de

constituye un problema crucial, donde el hostigamiento es una práctica frecuente.

### 2.1.2. Empleo

El trabajo suele concebirse como una necesidad y no como un fin en sí, lo que conduce habitualmente a no realizar trabajos por cuenta ajena, implicando cierta marginación con el entorno social. La gran habilidad y destreza gitana para el comercio no se ve correspondida por la capacidad para realizarlo de modo empresarial, debido a su escasa cualificación y profesionalización. Las ocupaciones podrían clasificarse en dos grandes grupos: a) Profesiones tradicionales, generalmente ejercidas por cuenta propia, de entre las que destacan por un lado aquellas que están en proceso de transformación (50-80%) (venta ambulante, recogida de residuos sólidos urbanos y temporero) y, por otro, profesiones liberales (5-15%) (anticuarios, comerciantes, mundo de las artes); b) Nuevas profesiones (10-15%), generalmente ejercidas por cuenta ajena, que contempla tanto no cualificadas (sector construcción, obras públicas, funcionariado no cualificado, etc.), como cualificadas (funcionariado cualificado y otras). Preocupa especialmente la situación de las mujeres y de la juventud que acuden con muy escasa formación a un mercado laboral muy competitivo.

### 2.1.3. Salud

Se observa una mayor incidencia de determinadas enfermedades que en el resto de la sociedad; una menor esperanza de vida en los hombres (sólo el 5% alcanza los 65 años)<sup>8</sup>, siendo todavía menor en las mujeres, invirtiéndose la tendencia general según sexo. La infancia y la ancianidad son grupos de riesgo. Destacan entre los problemas de salud: la nutrición inadecuada (a veces hambre), problemas respiratorios, reumatismos, problemas digestivos, drogodependencias (sobre todo en la juventud), mayor incidencia de hepatitis B y C, mayor número de accidentes, bajo seguimiento sanitario, poca participación de los programas de medicina preventiva y elevada utilización de los servicios de urgencia. En cuanto a la mujer: envejecimiento prematu-

---

presentación de dicho Observatorio refleja profundamente esta preocupación por los grupos excluidos y su acceso a la vivienda [vid. Observatorio de la Exclusión Social (2005)].

<sup>8</sup> Esta esperanza de vida varía según la zona geográfica, coincidiendo en que es inferior al resto de las poblaciones de su contexto. Ciertos informes indican que oscila entre 46 y 50 años, incluso en algunas zonas de Europa (antigua Yugoslavia y Rumania) "la esperanza de vida oscila entre los 29 y los 31 años". Vid. Comisión de las Comunidades Europeas (1992: 15).

ro, tendencia a la depresión y enfermedades mentales, así como un elevado porcentaje de embarazos en las jóvenes<sup>9</sup>. La mortalidad infantil es cuatro veces mayor que la media nacional. La vacunación es insuficiente, en algunas regiones españolas, el 40% de niñas y niños gitanos nunca han sido vacunados y en más del 50% la vacunación es incompleta. La asistencia post natal es mucho menor y mucho mayor el riesgo de sufrir enfermedades, problemas de piel y accidentes (como quemaduras, caídas, fracturas óseas, accidentes de circulación, picaduras o mordeduras de animales y envenenamientos), siendo frecuentes las malformaciones. A la falta de condiciones higiénicas de muchos asentamientos precarios debe añadirse la desatención administrativa en limpieza y recogida de residuos. Por otro lado, contrasta que muchos de los programas estatales de salud dirigidos a la población gitana se centren en el SIDA, el abuso de drogas y los trastornos mentales, selección que ha llegado a ser criticada por inoportuna y basada en prejuicios.

#### 2.1.4. *Justicia y Derecho*

Si bien se dedica en este libro un magnífico capítulo a este aspecto, elaborado por la abogada M<sup>a</sup> José Fernández Torres, experta en el tema, consideramos adecuado hacer una breve aproximación aquí, ligándolo a los componentes del círculo de la pobreza. La presunción de culpa sobre la gitana o gitano pesa mucho, siendo frecuentes los prejuicios y estereotipos en los procesos de sentencia. Una persona gitana tiene más probabilidades de ser parada y registrada por la policía que una no gitana; ello se extiende también a la seguridad privada en establecimientos comerciales y públicos, con frecuentes rechazos en tiendas, bares y discotecas.

Por otro lado, la sensibilidad jurídica hacia la idiosincrasia gitana es prácticamente nula, por ejemplo, no se reconoce el valor fundante de las uniones creadoras de nuevas familias según sus tradiciones y ritos. Con frecuencia, las autoridades judiciales no tratan las agresiones contra la dignidad de los Romé, al tiempo que se suele violar el secreto profesional y la Constitución

---

<sup>9</sup> De ahí la importancia de promover la figura de mediadoras gitanas, especialmente en el área de salud, como se destacó en ASPROSOCU (1999). *I Jornadas mediterráneas de formación en mediación socio-laboral con el Pueblo Gitano*. Cartagena, 6 a 9 de octubre. Destacar la necesidad de materiales didácticos y preventivos como, por ejemplo, Arbex (2000). Para profundizar en el tema de salud y Pueblo Gitano, así como en las alternativas para su mejora, puede consultarse *Gitanos Pensamiento y Cultura* (2002), 15.

al revelar la identidad étnica de las personas detenidas si éstas son gitanas. El Informe *Barañí* (Equipo Barañí, 2001), centrado en la mujer gitana, revela datos globales muy preocupantes (el 25% de las presas españolas son gitanas, siendo la proporción de hombres gitanos aún mayor) y confirma el movimiento en espiral creciente en la relación entre mito y realidad, golpeando de forma severa a la población gitana. La sobre representación gitana en prisión es alarmante. Mito (*la población gitana es un problema, carece de habilidades sociales, son de poco fiar, son más delincuentes que el resto...*) y realidad (distanciamiento social, señalado como “el otro”, se les vigila más, algunos cometen delito, los derechos suelen vulnerarse en la detención o en comisaría, reciben largas condenas que suelen cumplir totalmente) se refuerzan entre sí. En esa búsqueda de la aplicación del Derecho también para la población gitana, surge el *Manifiesto del Defensor de Pueblo de España y los Comisionados parlamentarios autonómicos, en apoyo de los Derechos del Pueblo Gitano*<sup>10</sup>.

#### 2.1.5. Opinión pública y Acción social

El desconocimiento general de las razones históricas y sociales de la situación gitana y de su cultura diferenciada termina reforzando los prejuicios y los estereotipos, así como el racismo histórico y los nuevos brotes. Se sobredimensionan los casos individuales y se generalizan los comportamientos aislados, contribuyendo los medios de comunicación frecuentemente a ello<sup>11</sup>. Es necesario desarrollar medidas de sensibilización que mejore la imagen social de la comunidad gitana, especialmente a través de los medios de comunicación, cuyos profesionales deberían actuar en base a un código deontológico específico. Igualmente, promover la participación gitana en dichos medios, así como en aquellos foros donde se debatan cuestiones que les afecten. Además, debemos ser conscientes del importante peso que la transmisión oral y visual ejerce en la cultura gitana, por lo que los medios de comunicación se han convertido en un poderoso instrumento de interpe-

---

<sup>10</sup> Manifiesto promovido por Presencia Gitana y firmado en 1999, coincidiendo con el V Centenario de la *Pragmática* de los Reyes Católicos (1499) y los 250 años de la *Redada General de Gitanos* (1749). Para profundizar sobre los derechos de los Romá en el ámbito internacional, vid. *Interface*, 32.

<sup>11</sup> Así lo muestran los frecuentes informes de la Unión Romaní (1995-2002). *¿Periodistas contra el racismo? La prensa española ante el pueblo gitano*. Barcelona: Unión Romaní; y diversos artículos aparecidos en su periódico quincenal (*Navipens Romani* -Noticias Gitanas-) y revista trimestral (*O Tchatchipen* -La Verdad-).

tración, de doble efecto: por un lado, ha venido modificando muchos de sus hábitos y tradiciones y, por otro, permite su promoción cultural y social, lo que exige espacios con contenidos gitanos así como medios gitanos en sentido estricto (radio, televisión, publicaciones).

#### 2.1.6. Educación

El factor educativo es, sin lugar a dudas, uno de los condicionantes claves del círculo de la pobreza y de la exclusión social. En el caso del Pueblo Gitano es especialmente importante. Ello justifica que nos extendamos algo más en esta cuestión<sup>12</sup>.

Es conocida la dificultad para la obtención de datos claros sobre distintos aspectos de la realidad gitana; el ámbito educativo no escapa a esa dificultad. Al igual que sucede por ejemplo con los aspectos demográficos, el baile de cifras sobre la situación educativa puede ser desconcertante, incluso coincidiendo el año de publicación de los informes. Pero el análisis de conjunto de datos y estudios puede llegar a ofrecernos una idea aproximada de la situación. Algunos datos significativos a destacar son: el 59% asiste a centros de preescolar; el 57% mantiene una asistencia continuada en primaria (de este porcentaje, el 35% iguala o supera la media de rendimiento, el 43% están ligeramente por debajo de la media y el 22% están muy por debajo); la tasa de analfabetismo entre personas gitanas adultas se calcula en un 33% (Grañeras et al., 1999; Villarreal, 2001).

---

<sup>12</sup> La dimensión educativa está condicionada por aspectos históricos, culturales e idiosincrásicos, políticos, sociológicos y pedagógicos, entre otros, lo cual no es posible abordar en este trabajo. Sugiero para una aproximación general la lectura de Caselles (2005a y 2006). Si deseamos un acercamiento reciente a la situación en la Región de Murcia, puede consultarse Linares (2006). Y para una comprensión del conjunto de la dinámica europea sobre escolarización gitana, como paradigma, los trabajos de Liégeois (especialmente, 1998, 2004 y 2007). Jean-Pierre Liégeois es profesor de la Universidad Descartes de París; sus trabajos, desde 1967, han abierto nuevas perspectivas de comprensión hacia las Comunidades gitanas, debido al examen crítico de las políticas llevadas a cabo hacia éstas y también por la definición de propuestas destinadas a la mejora de su situación. Liégeois ha trabajado en estrecha colaboración con el Consejo de Europa y con la Comisión Europea sobre las cuestiones concernientes al Pueblo Gitano. Ha sido director, desde su creación en 1979 hasta su reciente desaparición, del *Centre de Recherches Tsiganes* e impulsor de la Colección y Boletín *Interface* con el apoyo de la Comunidad Europea. Es director del proyecto del Consejo de Europa *L'éducation des enfants Roms/Tsiganes en Europe*, en el que atiende a la *Recomendación* (febrero 2000) de dicho Consejo y a la *Resolución* (julio 2002) de la OSCE, en esta materia. Uno de los mayores logros derivados de su extensa labor fue la *Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el Consejo de 22 de mayo de 1989 relativa a la escolarización de los niños gitanos e itinerantes* (89/C 153/02).



El mismo año en el que aparecen los datos anteriores, las Cortes Generales emite un informe de la Comisión de Política Social y Empleo sobre la situación gitana, destacamos algunos datos educativos<sup>13</sup>: el 70% de personas adultas carecen de instrucción; el 60% de niñas y niños en edad escolar no acuden regularmente a clase; la mayoría de la población gitana no alcanza el nivel de cualificación profesional y es muy escaso el número de jóvenes en centros de enseñanza media y universitaria; la lengua, la historia y la cultura gitanas están prácticamente ausentes de los currícula escolares. Insistía en la necesidad de no concentración en centros concretos, en una mayor incorporación en la etapa de educación infantil y en la transición de primaria a secundaria, así como la evaluación de programas específicos (especialmente los de prevención del absentismo); igualmente insistía en la formación del profesorado y la vigilancia de los libros de texto.

En medio de la espesura de datos preocupantes que los estudios vienen arrojando, pese a la evolución lenta y positiva que se percibe, es importante destacar uno al que prestar especial atención, me refiero al abandono prematuro, más prematuro todavía, que las niñas hacen de la escuela respecto a los niños gitanos. Todos los estudios coinciden en ello. Si tomamos como ejemplo el realizado en el municipio de Cartagena (Rosique y Sánchez, 1995), del total de escolares gitanos, el 54% eran niños frente al 46% de niñas, con una marcada diferencia en sexto de primaria (61% de chicos frente al 39% de chicas). Además de razones económicas, que podemos identificar en el *círculo vicioso de la pobreza*, razones de costumbre (más que de cultura) pesan mucho en el caso de las niñas, aspecto que las asociaciones gitanas intentan corregir y al que debe prestarse especial atención.

De la variedad de estudios disponibles sobre la situación educativa del Pueblo Gitano, entre los más extensos se hallan los realizados por la Fundación Secretariado Gitano, tanto respecto a Educación Primaria (Andrés y Fresno, 2002), como a Secundaria (Fundación Secretariado Gitano, 2006a)<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (1999), o. c. Este informe recoge en su Anexo III una tabla de la Fundación Foessa, de 1998, sobre las *Tasas de analfabetismo absoluto y funcional entre la población pobre de más de 16 años* en España. Mientras en la población pobre en general el analfabetismo absoluto era del 8,9%, el funcional del 45,3% y el total del 54,2%; en la población gitana era, respectivamente, del 25,7%, 63,5% y 89,2%.

<sup>14</sup> Ambos estudios disponibles en <<<http://www.gitanos.org>>>. Sobre el segundo existe un análisis específico de la trayectoria de las niñas gitanas en CIDE/Instituto de la Mujer (2006).

Si nos centramos en el estudio sobre Educación Primaria, de carácter descriptivo y comparativo (contrastado con otro similar relativo al curso 1993/94), inició su trabajo de campo en noviembre de 2000 y su objetivo principal fue el diagnóstico de la situación escolar de niñas y niños gitanos en esta Etapa educativa, de su proceso de incorporación y de la normalización educativa, atendiendo a seis variables: 1) El nivel de escolarización y las condiciones en que se produce el acceso a la escuela; 2) El grado de adquisición de ritmos, rutinas y normas escolares; 3) La interacción social y las relaciones interétnicas; 4) Los logros y resultados escolares y los hábitos de trabajo; 5) Las relaciones y expectativas de la familia hacia la escuela y 6) El respeto a la diferencia cultural y el grado de conocimiento intercultural.

En un esfuerzo de síntesis se llegó a reducir los resultados generales en torno a estas variables a los siguientes:

- 83,0 % Acceso a la escuela.
- 65,6 % Adquisición de ritmos, rutinas y normas escolares.
- 55,9 % Interacción social en el aula.
- 60,1 % Logros escolares en función de la normativa curricular.
- 35,6 % Participación de la familia en la escuela.
- 36,4 % Derecho a la diferencia<sup>15</sup>.

Estos estudios establecen interesantes conclusiones y propuestas que conviene tener presente a la hora de elaborar planes de actuación. Especial empeño habrá de ponerse en escuchar y trabajar conjuntamente con las organizaciones gitanas, principales protagonistas. Abajo (1997, 2004) destaca la dimensión afectiva tan ligada a lo anterior. Señala que “la afectividad constituye no sólo un requisito pedagógico, sino también una apuesta social y, por tanto, ética”. Insiste en que “trabajar con los gitanos y estudiarlos sin contar con ellos supone una grave intromisión, un señalamiento, un desenfoque de

---

<sup>15</sup> En sus conclusiones, el estudio destaca que el 9% del alumnado gitano encuentra dificultades a la hora de acceder a los centros escolares y que, en el período 1994-2001, el índice de absentismo no se redujo apenas y la mayoría del alumnado gitano no asiste de forma regular a la escuela (54%), de los que el 31% falta a clase durante largos períodos de tiempo (tres o más meses al año) (pp. 187-198). Ello contrasta con el 3,8% de la asistencia irregular de la población no-gitana, indicado en otro estudio próximo [Giménez, A. y Gabarri, F. (2001). *Temporerismo y ausencia escolar; Diálogo Gitano. Especial: La Educación de la infancia gitana en Europa*, 90, 19]. Por otro lado, para una revisión del seguimiento europeo de la escolarización de niñas y niños gitanos en España vid. Guglielmo (2002: 92-103).

la realidad, a veces un chantaje y siempre un mensaje de desvalorización y confusión”<sup>16</sup>.

¿Cuál es, pues, la opinión y el sentir de las asociaciones gitanas respecto a la situación educativa? Las diversas propuestas de reformas educativas surgidas en los últimos años afectan muy directamente a la educación de las niñas y niños gitanos. Ello ha suscitado intensos debates y preocupación en general; pero de forma particular también en el seno de las organizaciones gitanas. Uno de los documentos más relevantes que expresa el sentir y la voluntad del Pueblo Gitano en materia educativa es el titulado “*El Pueblo Gitano y la Educación*”, respaldado prácticamente por la totalidad de las organizaciones gitanas de España<sup>17</sup>. De igual interés resultan sus posteriores propuestas respecto a la LOE<sup>18</sup>.

El primero de los documentos parte del análisis de la situación para, posteriormente, presentar unas reivindicaciones y estrategias basadas en un planteamiento global del tema. También ofrece unos datos estadísticos contrastables con los expuestos anteriormente:

- Una asistencia regular (50%) y rendimiento normalizado (30%).
- Una asistencia con absentismo esporádico (35%) y fracaso escolar (60% al 70%).
- Un absentismo extremo (10%) y abandono escolar prematuro (30% antes de la ESO).
- Un pequeño número de desescolarizados (5%).
- Un alto índice de analfabetismo en los adultos gitanos (33%).

---

<sup>16</sup> Abajo, J. E. (1998). La afectividad, clave pedagógica y apuesta social; *Cuadernos de Pedagogía*, 273, 80-87. Este autor insiste en la necesidad de atender tres vinculaciones esenciales para una adecuada y respetuosa integración social del Pueblo Gitano: a) Vinculación *económico-laboral*, basada en un trabajo e inserción laboral digna que permita, cuanto menos, unos ingresos mínimos o suficientes; b) Vinculación *física*, a través de la convivencia en espacios residenciales y escolares no segregados y en condiciones suficientes y dignas de habitabilidad (aquí queda implicada la vivienda en toda su magnitud); c) Vinculación *afectiva*, por la que se trascienda la visión estereotipada al tiempo que se genere confianza, aprecio mutuo y relaciones cooperativas entre los distintos grupos de población.

<sup>17</sup> Integradas en la Comisión Consultiva para el *Programa de Desarrollo Gitano*, coordinada desde el MTAS: Unión Romani, Asociación Española de Integración Gitana, Asociación Nacional Presencia Gitana, Fundación Secretariado General Gitano, Federación de Asociaciones gitanas de Andalucía, Cataluña, Castilla y León, Extremadura, Comunidad Valenciana y Aragón. Vid. *Gitanos. Pensamiento y Cultura*, 7/8, 28-36.

<sup>18</sup> Comisión de Educación del Programa de Desarrollo del Pueblo Gitano (2005). Propuestas de las organizaciones gitanas al anteproyecto de Ley Orgánica de Educación; *1 Chatchipen*, 52, 16-24.

El documento analiza con cierta extensión diversos aspectos de la realidad educativa actual que les afecta y que intento sintetizar: a) Las familias gitanas están interesadas por la escolarización de sus hijas e hijos. b) La situación de niñas, niños y jóvenes gitanos en la escuela se corresponde con la de sus familiares en la sociedad. c) Que la institución educativa arrastra seis problemas o carencias que les afecta seriamente: el doble sistema educativo (público/privado); la aplicación individualizada y no contextual ni comunitaria de la educación compensatoria; la confusión práctica entre educación intercultural y compensatoria; la focalización del fracaso escolar en el chico o chica y no tanto en las estructuras sociales y educativas; la falta de formación del profesorado; la atención deficitaria en la formación continuada de jóvenes y personas adultas. d) La respuesta social sigue situando al pueblo gitano como el colectivo más rechazado de los existentes en España. Este último aspecto destacado por las asociaciones gitanas nos invita a introducirnos ya en el ámbito de factores externos que condicionan el círculo vicioso de pobreza y exclusión en el Pueblo Gitano.

## **2.2. Factores externos**

Entre los principales factores externos que recoge la ilustración sobre el círculo vicioso, destacaremos por su especial relevancia dos de ellos: el componente histórico y el componente racista.

### *2.2.1. Una historia de constantes agresiones*

Dentro de una década se cumplirán 600 años de permanencia del Pueblo Gitano en España, presente antes de que se constituyera como tal Reino. No ha sido una historia favorecedora de lo que hoy denominaríamos convivencia intercultural, sino todo lo contrario. La reflexión en torno a la sucesión de disposiciones antigitanas, acaecidas desde los Reyes Católicos, con capítulos especialmente dramáticos como la Redada General de Gitanos en 1749 (Gómez Alfaro, 1993), que privó de libertad a unas 14.000 personas gitanas, separando hombres de mujeres durante más de una década, nos lleva a entender e interpretar mejor muchos de los estados de desencuentro en los que desgraciadamente todavía nos hallamos y, como consecuencia, de pobreza y exclusión a la que se ha empujado a gran parte de este Pueblo. Por otro lado, precisamente por esa toma de conciencia histórica, resulta casi obligado un compromiso mayor en pos de su reparación histórica, reconocimiento cultural y normalización social. Nótese que, si bien a partir de la Constitución de

1978 se empieza a reconocer al Pueblo Gitano, sin embargo, también aparecen otras medidas que le ha seguido golpeando (prohibición de la venta ambulante, ordenanzas municipales injustas, etc.). Otros acontecimientos, aunque discutidos en parte, son reflejo de un compromiso social creciente y sensible. Recogemos a continuación una síntesis histórica basada en el trabajo del Equipo de Estudios de la Asociación Nacional Presencia Gitana (1991), al que añadimos los últimos acontecimientos. Una buena selección bibliográfica se halla en Salinas (2003).

- 1417-1425: Llegan a España las primeras familias gitanas.
- 1499: Pragmática de los Reyes Católicos ordenando la expulsión de quienes no tomen domicilio fijo y sirvan a los amos de la tierra.
- 1539: Se condena a pena de galeras a todos los gitanos varones sin excepción entre los veinte y los cincuenta años.
- 1611: Pragmática de Felipe III, fijando la labranza de la tierra como oficio obligado y único para los gitanos.
- 1619: Cédula de Felipe III, decretando la expulsión de los gitanos “*so pena de muerte*”.
- 1633: Pragmática de Felipe IV, prohibiendo que usen su lengua y su traje.
- 1722: Una llamada “*Junta de Gitanos*” aconseja al Papa suprimir a los Gitanos el beneficio de inmunidad eclesiástica, norma universal de la época.
- 1749: En la noche del 29 al 30 de julio, Fernando VI ordena una *Redada General*. Bajo instrucciones secretas, el ejército encarcela en una noche a diez o doce mil gitanas y gitanos. El 12 de agosto, una efectúa otra redada.
- 1783: El 19 de septiembre se aprueba la Pragmática de Carlos III, reconociéndose por vez primera la libertad de oficios y de domicilios de los “*antes mal llamados Gitanos*”.
- 1933: Las Cortes de la II República aprueban la *Ley de Vagos y Maleantes*, que se aplicará de modo arbitrario y abusivo a los Gitanos.
- 1937: En plena guerra civil se redacta un proyecto de Código Penal, cuyo artículo 2º prevé la pena de reclusión mayor para quienes casen con “*individuos de raza inferior*”. En el cuartel general de las fuerzas rebeldes, en Burgos, se redacta un anteproyecto de ley de expulsión de judíos y gitanos.
- 1941: Se decreta la obligatoriedad exclusiva y excluyente del castellano, proscribiendo las demás lenguas del país. El romaní se considera jerga delinciente.
- 1942-1977: Se reforma la ordenanza de la Guardia Civil, encomendando al Instituto la vigilancia, control y represión de los gitanos. El artículo 30 de la

normativa de régimen interno de la Dirección General de Seguridad (Ministerio de la Gobernación), presume delincuencia a quienes carezcan de domicilio fijo. La Ley de Peligrosidad Social apunta de modo específico a los gitanos.

- 1978: El parlamento abroga, en agosto, los artículos 4º, 5º y 6º de la Ordenanza reformada de la Guardia Civil, por antigitanos. El 6 de diciembre, el pueblo ratifica la Constitución en referéndum, que deroga toda la legislación antigitana y reconoce, por vez primera en la historia, la igualdad ante la ley y la plena ciudadanía de los Gitanos, al convertir en delito constitucional la discriminación racial.

- 1980: Las ordenanzas municipales de las ciudades de más de cincuenta mil habitantes prohíben la venta ambulante. Miles de familias gitanas ven proscrito su único modo de vida honesto sin alternativa, son perseguidas, hostigadas y frecuentemente maltratadas, y se les requisan las mercancías de forma ilegal e inconstitucional por la mayor parte de ayuntamientos del país.

- Años 90: Distintas ordenanzas municipales del Estado prohíben la mendicidad y la ocupación indebida de espacios públicos, llevando a situaciones extremas a muchas familias gitanas que subsistían gracias a ella.

- 1999: Manifiesto del Defensor del Pueblo de España y los Comisionados parlamentarios autonómicos, en apoyo de los Derechos de Pueblo Gitano.

- 2005: Se crea y regula el Consejo Estatal del Pueblo Gitano<sup>19</sup>.

- 2007: El Consejo de Ministros autoriza, el 9 de marzo, la creación de la Fundación Instituto de Cultura Gitana<sup>20</sup>.

### 2.2.2. *El racismo contra el Pueblo Gitano*

Las medidas adoptadas históricamente contra el Pueblo Gitano en España, no han sido exclusivas. En toda Europa se suceden medidas políticas similares, girando en torno a tres ejes, que Liégeois (1987a) denomina: de *exclusión* (especialmente mediante el destierro), de *reclusión* (esclavitud, envío a galeras...), o de *inclusión* (asimilación forzosa). A veces, la exclusión se convirtió en eliminación física (es obligado recordar el exterminio de más de 500.000 personas gitanas bajo el régimen nazi -según cifras oficiales, las extraoficiales superan el millón-), o en esterilización (como las producidas

---

<sup>19</sup> Real Decreto 891/2005, de 22 de julio (BOE núm. 2004, viernes 26.08.2005).

<sup>20</sup> La Fundación es amparada por el Ministerio de Cultura. Para más información puede consultarse *Navipens Romani* (2007), núms. 430 y 436, del 1 al 15 de abril y del 16 al 31 de julio.

recientemente en Eslovaquia sin consentimiento de las mujeres gitanas). Entre las más modernas formas de racismo hallamos su negación, que “se está convirtiendo en la forma más típica y generalizada de expresar actitudes, opiniones, afirmaciones, acciones y políticas racistas”<sup>21</sup>.

Entre los estudios de racismo elaborados recientemente en España<sup>22</sup>, sobre todo entre jóvenes, destaca el seguimiento de Calvo Buezas entre 1986 y 1997<sup>23</sup>. En la tabla 1 recojo de forma sintética los resultados básicos de su seguimiento, relativo tan sólo a una cuestión de las planteadas al alumnado de 14 a 19 años (de 13 a 19 en 1997). El autor destacó el mayor prejuicio y actitud discriminatoria de la juventud hacia la población gitana, por encima de cualquier otro grupo.

Tabla 1: “Si de mí dependiera, los echaría de España” (% respuestas afirmativas)

Año \ Grupo	Gitanos	Moros-árabes	Negros de África	Judíos	Portugueses	Latino-americanos
1986	11	11	4	10	7	4
1993	31	26	14	13	11	6
1997	27	24	13	15	10	8

Otro dato que destacó es el fuerte crecimiento racista a principios de los 90, atenuado en parte por las campañas de sensibilización en una Europa alarmada por la creciente situación (“Somos diferentes, somos iguales”; “1997: Año europeo contra el Racismo”, etc.). Igualmente destacó la consolidación, en 1993, de dos polos opuestos: en un extremo, un 10% que se declara racista (“racismo militante”, un “núcleo duro” preocupante), en el otro, quienes se comprometen con la dignidad humana; de ahí el título de su libro publicado en 1995. En 1997 detectó que el 27% de los jóvenes reconocía tener “prejuicio contra los gitanos”.

<sup>21</sup> Petrova, D. (2001). La negación del racismo; *Gitanos. Pensamiento y Cultura*, 10, 40-49. Para una mayor profundización teórica y preventiva sobre la discriminación y el racismo ejercido contra el Pueblo Gitano así como sobre su reconocimiento y protección, vid. *Gitanos. Pensamiento y Cultura*, 10, 19 y 37/38 (y sus respectivos Dossier *El Globo*, núms. 2, 5 y 9).

<sup>22</sup> CIS, Instituto de la Juventud, SOS Racismo, etc.

<sup>23</sup> Calvo Buezas, T. (1990). *El racismo que viene*, Madrid: Tecnos; (1990). *¿España racista? Voces payas sobre los gitanos*. Barcelona: Anthropos; (1995). *Crece el racismo, también la solidaridad*. Madrid: Tecnos; *El País* (03.02.1998); *Comunidad Escolar* (11.02.1998).

### 3. ¿CÓMO TRANSCENDER EL CÍRCULO VICIOSO?

A modo de conclusión, me gustaría destacar algunas propuestas, entre otras muchas, que pueden ayudar a romper y transcender el círculo vicioso de la pobreza que padece más de la mitad de las familias gitanas, empujadas hacia una exclusión totalmente inmoral, e injustificada dado los medios sociales con los que actualmente contamos. Creo que estas propuestas pueden favorecer la triple vinculación señalada en este trabajo (económico-laboral, física y afectiva). Destacar tres propuestas:

Una) El apoyo y fortalecimiento de las asociaciones y organizaciones gitanas y progitanas, así como de las instituciones recientemente creadas (con todas sus áreas y proyectos), especialmente del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y de la Fundación Instituto de Cultura Gitana. Donde la población gitana y sus representantes legítimos dispongan de un auténtico protagonismo y capacidad de decisión.

Dos) La potenciación, tanto del Plan Estatal Gitano, como de los Planes Integrales Autonómicos<sup>24</sup>.

Tres) Un compromiso serio con la Interculturalidad, en todas sus dimensiones, de manera especial en sus vertientes jurídica y educativa<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> A pesar de las importantes virtudes que acompañan a los Planes Autonómicos, éstos son muy escasos. Conocemos sólo tres (Generalitat de Cataluña, 2006; Gobierno Vasco, 2005; Junta de Andalucía, 2001). Se favorece la participación integral de la Administración a través de acciones detalladas; en el caso de Cataluña por ejemplo, muy similar en sus áreas a los demás Planes, se atienden las siguientes actuaciones: Cultura e identidad; Familia; Vivienda y Urbanismo; Educación; Trabajo; Salud y Sanidad; Participación social; Lengua; Medios de comunicación e imagen social; Justicia; Seguridad ciudadana.

<sup>25</sup> El *Interculturalismo* se define (García y Sáez, 1998: 229-230) como aquella "situación social de contacto de diversas culturas reguladas por el diálogo y el reconocimiento mutuo. Connota una relación de igualdad de intercambio, de diálogo, de participación y convivencia, de autonomía y reciprocidad, de actuar para el conjunto de la comunidad. Supone una búsqueda cooperativa e intencional de un nuevo espacio sociocultural común, sin renunciar a la especificidad diferencial de cada una de las partes".



**BIBLIOGRAFÍA**

- Abajo, J. E. (1997). *La escolarización de los niños gitanos: el desconcierto de los mensajes doble-vinculares y la apuesta por los vínculos sociales y afectivos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Abajo, J. E. y Carrasco, S. (eds.) (2004). *Gitanas y gitanos en la encrucijada: experiencias de éxito y continuidad educativa para repensar el cambio social y cultural*. Madrid: Instituto de la Mujer/CIDE.
- Arbex, C. (2000). *Guía de salud para mujeres gitanas*. Madrid: ASGG.
- Andrés, M. T. y Fresno, J. M. (coors.) (2002). *Evaluación de la normalización educativa del alumnado gitano en Educación Primaria*. Madrid: Fundación Secretariado General Gitano. Vid. también (2000/2001) *Dossier de Educación*, 1 y 2; en *Gitanos. Pensamiento y Cultura*, 7/8 y 11.
- Asociación de Enseñantes con Gitanos (2005). *Memorias de Papel 1, 2 y 3. 1980-2005*. Valencia: Asociación de Enseñantes con Gitanos.
- Bartolomé, M. (1997). Marginación y diferencia sociocultural: aproximación educativa al problema; en M. C. Jiménez (coor.). *Lecturas de Pedagogía Diferencial*. Madrid: Dykinson, pp. 53-85.
- Bernal, J. M. (1989). *Los gitanos en la Región de Murcia*. Cartagena: Ayuntamiento de Cartagena
- Boletín Oficial de las Cortes Generales (B.O.C.G.)*, 520 (17.12.1999) 154/000028. Informe de la Subcomisión, creada en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo, para el estudio de la problemática del pueblo gitano [vid. también *Gitanos. Pensamiento y Cultura*, 4, 21-34].
- Caselles, J. F. (2000). El Pueblo Gitano y la Educación: hacia una acción integral; en *Actas de las I Jornadas sobre absentismo escolar*. Cartagena: Ayuntamiento de Cartagena, págs. 177-200.
- Caselles, J. F. (2003). Estrategias para cultivar actitudes interculturales; en M. S. Ruiz (dir.). *Educación Intercultural: P.E.C., P.C. y Proyecto de Aula*. Torre Pacheco: C.P.R. (CD-rom) (disponible en <<<http://www.educarm.es>>>).
- Caselles, J. F. (2004). Interculturalidad y Educación; *Educatio Siglo XXI*, 22, 9-17.
- Caselles, J. F. (2005a). El Pueblo Gitano y la educación: hacia la integración desde el respeto a la identidad; en M. C. Jiménez. *Pedagogía Diferencial, diversidad y equidad*. Madrid: Pearson, págs. 173-208.

- Caselles, J. F. (2005b). Propuestas metodológicas para la Educación Intercultural; en C.P.R. de Lorca. Curso de *Formación inicial sobre cultura y estrategias educativas con el alumnado gitano* (Proyecto *Dromèsqere Euroskòla*). Murcia, noviembre.
- Caselles, J. F. (2006). Aproximación a la situación educativa del Pueblo Gitano; *I Tchatchipen*, 53, 31-49.
- Caselles, J. F. (2007). La Educación para la Paz desde la esfera de los Derechos Humanos; en T. Vicente y M. Hernández (coors.). *Los Derechos de los Niños, responsabilidad de todos*. Murcia: Universidad de Murcia, págs. 139-171.
- Cebrián, A. (1992). *Marginalidad de la población gitana española*. Murcia: Universidad de Murcia.
- CIDE/Instituto de la Mujer (2006). *Incorporación y trayectoria de niñas gitanas en la ESO*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1992). Acta resumen de la Audiencia sobre las situación de los Gitanos e Itinerantes en la Comunidad Europea (Bruselas, 29.05.1991), *Interface*, 7, 15-19.
- Equipo Barañí (2001). *Mujeres gitanas y sistema penal*. Madrid: Metyel.
- Equipo de Estudios de Presencia Gitana (1991). *Informe sobre la cuestión gitana*. Madrid: Presencia Gitana.
- Freire, P. (1978). *Educación como práctica de la libertad*. Madrid: Siglo XXI.
- Freire, P. (1979). *Pedagogía del oprimido*. Madrid: Siglo XXI.
- Fromm, E. (1978). *El miedo a la libertad*. Buenos Aires: Paidós.
- Fundación Foessa (1998). *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Madrid: Fundación Foessa.
- Fundación Secretariado Gitano (2006a). El acceso del alumnado gitano a la enseñanza secundaria. Resumen de resultados y primeras conclusiones; *Dossier Educación*, 4; en *Gitanos. Pensamiento y Cultura*, 34/35, 27-50.
- Fundación Secretariado Gitano (2006b). *Discriminación y Comunidad Gitana. Guía práctica de actuación para ONG y asociaciones gitanas*. Madrid: FSG.
- Fundación Secretariado Gitano (2007). *Informe anual 06*. Madrid: FSG.
- Galtung, J. (1996). Los Romá como factores de paz, actores de paz, trabajadores por la paz; 2º *Congreso Internacional por la Paz en Europa*; organizado por la Asociación Nacional Presencia Gitana. Vitoria-Gasteiz/Gernika, 9 al 13 de julio.
- García Martínez, A. y Sáez Carreras, J. (1998). *Del Racismo a la Interculturalidad. Competencia de la educación*. Madrid: Narcea.

- Gómez Alfaro, A. (1993). *La Gran redada de Gitanos*. Madrid: Centro de Investigaciones Gitanas/Presencia Gitana.
- Grañeras, M. et al. (1999). *Las desigualdades de la educación en España*. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura.
- Guglielmo, R. (dir.) (2002). *Seguimiento de la protección de las minorías en la Unión Europea: La situación de los roma/gitanos en España*. Budapest: Open Society Institute/EU Accesión Monitoring Program (OSI/EUMAP).
- Interface (1992). Acta resumen de la Audiencia sobre la situación de los Gitanos e Itinerantes en la Comunidad Europea, celebrada en Bruselas el 29 de mayo de 1991; en *Interface*, 7, 15-16.
- Krause, K. (2005): "Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?", *Papeles de cuestiones internacionales*, 90, 19-30.
- Liégeois, J. P. (1987a). *Gitanos e itinerantes*. Madrid: Presencia Gitana.
- Liégeois, J. P. (dir.) (1987b). *La escolarización de los niños gitanos y viajeros. Informe síntesis*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Liégeois, J. P. (1998). *Minoría y escolaridad: el paradigma gitano*. Madrid: Presencia Gitana.
- Liégeois, J. P. (2004). La escolarización de los niños gitanos: un reto y un paradigma para la Educación Intercultural; *Educatio Siglo XXI*, 22, 91-123.
- Liégeois, J. P. (2007). La formación del personal educativo para los niños gitanos: un modelo y un reto europeos; en *I Congreso Virtual "La escolarización del alumnado gitano en la Unión Europea: Mitos, realidades y retos"*, en el marco del Proyecto *Dromèsqere Euroskola*. Murcia, 10 al 18 de septiembre (pendiente de publicación).
- Linares, J. E. (coord.) (2006). *Estudio sobre la situación educativa del alumnado de etnia gitana en la Región de Murcia*. Murcia: Consejería de Educación y Cultura.
- Mack, A. (2005): "El concepto de seguridad humana", *Papeles de cuestiones internacionales*, 90, pp. 11-18.
- Marcos, R. (rel.) (1986). Minorías étnicas: Gitanos; en F. Salinas, pp. 323-330.
- Montoya, J. M. (1988). El pueblo gitano ante la escuela; en B. Peña (coord.). *La escuela ante la inadaptación social*. Madrid: Fundación Banco Exterior, 137-160.
- Observatorio de la Exclusión Social (2005) *Informe Observatorio de la Exclusión Social*. Murcia: Universidad de Murcia/Plataforma contra la Exclusión Social de Murcia (disponible en <http://www.um.es>).

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1994). *Nuevas dimensiones de la seguridad humana; Informe de Desarrollo Humano 1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Renes, V. (1986). Cuarto mundo y nuevos pobres; en F. Salinas, pp. 149-178.
- Rosique, J. y Sánchez, M. (1995). *Absentismo escolar en la población gitana de Cartagena. Causas y alternativas desde una perspectiva comunitaria y educativa*. Cartagena: Ayuntamiento de Cartagena.
- Salinas, F. (dir.) (1986). *Seminario sobre la pobreza: La pobreza en España. Extensión y causas*. Madrid: Cáritas Española
- Salinas, J. (dir.) (2003). *Maj Khetane. Más juntos. Materiales interactivos para trabajar la cultura gitana*. Valencia: Comisión de Educación del Programa de Desarrollo del Pueblo Gitano (CD-Rom).
- Unión Romani (1995-2002). *¿Periodistas contra el racismo? La prensa española ante el pueblo gitano*. Barcelona: Unión Romani.
- Vázquez, J. M. (dir.) (1981). *Los gitanos en Murcia hoy, 1980*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Villarreal, F. (coor.) (2001). *Gitanos y discriminación. Un estudio transnacional*. Madrid: Fundación Secretariado General Gitano.

## CAPÍTULO 10

# INMIGRACIÓN, INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN

*José A. Zamora*

*Queríamos mano de obra y llegaron personas*

Max Frisch

### 1. CONSIDERACIONES SOBRE LA INTEGRACIÓN

El fenómeno migratorio no puede ser considerado aisladamente. Está vinculado a otros fenómenos sociales: la globalización económica, la expansión mundial de los medios de comunicación, el crecimiento y abaratamiento de los transportes, reestructuración y fragmentación de los mercados de trabajo en los países receptores de inmigración, la desintegración económica y social de las sociedades emisoras de flujos migratorios, etc. Aunque sea difícil establecer una relación causal verificable empíricamente entre determinados fenómenos globales y los procesos migratorios, es evidente que todos estos factores determinan las variaciones cuantitativas de los flujos migratorios, las transformaciones de su composición y también sus características específicas en cada momento.

Pero no sólo en ese sentido hemos de considerar el fenómeno de la inmigración en relación con el conjunto de los procesos sociales. Los problemas económicos, sociales, políticos y culturales que viven los inmigrantes, y posiblemente la sociedad receptora con los inmigrantes, resultan indescifrables e inabordables si se consideran problemas exclusivos de los primeros. La discriminación que sufren los inmigrantes en el mercado de trabajo no puede dissociarse de los cambios que dicho mercado ha sufrido en las últimas dos décadas en los países desarrollados. Las dificultades para la integración social, con tener elementos específicos evidentes, no pueden ser vistas al margen de los cambios que han sufrido las relaciones sociales y el debilitamiento de las redes primarias o la descomposición de las solidaridades de proximidad en la modernidad tardía. Las barreras que se ponen a la partici-

pación política de los inmigrantes tienen que ver, no cabe duda, con su estatus de extranjeros, pero también con el proceso de segregación de la actividad política profesionalizada respecto al conjunto de la ciudadanía reducida crecientemente al papel de administrados y consumidores, así como con los equilibrios inestables que administran e intentan controlar los aparatos electorales de los partidos, en definitiva, con la forma misma de organizar la política. Las dificultades de expresión de su singularidad cultural y de participación igualitaria en la producción y reproducción del universo cultural va de la mano del sometimiento de la cultura en general al mercado, de la colonización de casi todos los espacios creativos y acogedores de singularidad y diversidad por la lógica comercial, por no hablar del deterioro del sistema educativo y sus desiguales efectos sobre la población o del valor creciente de las confrontaciones identitarias y la construcción social del extraño en la administración del poder.

Los problemas de integración no los generan los inmigrantes o, al menos, no los generan sólo los inmigrantes (Pajares, 2005). La forma como acceden o no al trabajo, en qué condiciones trabajan, qué remuneración perciben comparativamente, con quién compiten por un puesto de trabajo, etc., todo esto no depende de una especie de determinación natural de los inmigrantes, de una supuesta incapacidad o carencia y menos de una especie de tendencia congénita a la inferioridad o a sectores productivos determinados, sino de la forma como está organizado el mercado de trabajo mismo, desde la legislación laboral y de extranjería en general (Rodríguez Copé, 2007) a las prácticas más consolidadas socialmente y resistentes incluso frente al marco legal vigente, prácticas que soportan también otros grupos sociales más débiles, mujeres y jóvenes, y no sólo los inmigrantes. Podríamos decir, por tanto, que el problema fundamental de cara a su integración en el mercado de trabajo no son los inmigrantes, sino en todo caso el mercado de trabajo mismo (Pedreño, 2005: 76). Y lo mismo puede decirse respecto a la integración social, la participación política, la expresión de la singularidad cultural, etc. (Briceño, 2004: 202 y ss.).

En este sentido, considerar a los inmigrantes como objetivo o destinatario exclusivo de las políticas de integración está abocado al fracaso. Con un planteamiento así se estaría sucumbiendo al error de sectorializar las políticas como si todas ellas no estuvieran entrelazadas. El gato que con enorme esfuerzo consiguiéramos echar por la puerta de la casa se nos volvería a colar por la ventana abierta de atrás. El discurso sobre la *integración social de*

*los inmigrantes* resulta pues insuficiente si queremos superar una *cosificación* de los inmigrantes que los reduce a objeto de planificación política y administrativa. Convendría mejor hablar de construir una *sociedad integrada e integradora* y no tanto de integración de determinados sectores de la sociedad (Checa, Checa y Arjona, 2004). Y esto afectaría al conjunto de las políticas: laborales, económicas, fiscales, sociales, de vivienda, etc. y al conjunto de los grupos sociales. El fenómeno social de la inmigración debe ser visto como un catalizador de las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales que definen la situación de las sociedades consideradas desarrolladas y su relación con las propias minorías excluidas y las mayorías empobrecidas que pueblan el planeta. La inmigración posee, pues, un valor fundamental a la hora de desentrañar la estructura del sistema mundial contemporáneo (Colectivo IOÉ, 1999: 14-15; Campillo, 2005: 121).

En general éste no es el punto de vista dominante. Más bien se suele representar el proceso de integración en términos de adaptación a la sociedad receptora con una tipología que se mueve en una única línea desde la desintegración conflictiva a la asimilación (Solé Puig, 2002). Dicho punto de vista considera al inmigrante una pieza de rompecabezas que debe encajar en el puzzle representado por la sociedad de acogida. Por eso, las políticas de integración, incluso en el caso de que se entiendan como contribución a un proceso bidireccional que afecta tanto a la población inmigrada como a la sociedad receptora (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007: 9) o pretendan tener un carácter “holístico”, es decir, abarcar todos los aspectos que afectan a la vida de los inmigrantes, están de hecho predeterminadas por una prioridad de las necesidades o intereses de la sociedad de acogida. Esto hace que la mayor exigencia adaptativa recaiga de modo desigual sobre la población inmigrante. Además los ámbitos económico, social, cultural y político presentan asimetrías estructurales que afectan al conjunto de los miembros de la sociedad. Abordar los problemas de integración de los inmigrantes exigiría enfrentarse a dichas asimetrías estructurales que hundan sus raíces en el ámbito económico y de las que los obstáculos que sufren los inmigrantes no son más que un caso particular con características específicas.

Éstas características tienen que ver con aspectos fundamentales de la política migratoria española. Por un lado, la prioridad de las “necesidades” del mercado de trabajo autóctono, forma extraordinariamente eufemística de hablar de un mecanismo al que difícilmente podemos atribuirle rasgos de voluntariedad como si se tratase de un sujeto (!), permite restringir el acceso

libre de los inmigrantes a dicho mercado y, por otro lado, la política de concesión de permisos de residencia y trabajo que deja a los inmigrantes en una situación de suma debilidad a la hora de negociar su contratación y resistirse a determinadas condiciones de trabajo. Hablar de necesidades del mercado de trabajo es ciertamente una forma inapropiada de hablar. En realidad se trata de encauzar la mano de obra hacia sectores productivos con demanda añadida de mano de obra en un mercado de trabajo con exceso de mano de obra. Y de hacerlo en unas condiciones favorables desde el punto de vista empresarial (Abad, 2002). Todo el mundo debería ser consciente de un dato irrefutable: si las previsiones que han servido de justificación a las restricciones del acceso regular hubiesen tenido alguna base real, serían inexplicables las cifras económicas que el propio gobierno atribuye a la contribución de los inmigrantes que realmente han entrado incumpliendo mayoritariamente la legislación vigente.

En este sentido resulta muy elocuente que las “Bases para una política de inmigración común” presentadas el 11 de octubre de 2006 en el Congreso de Diputados por el gobierno sigan hablando de determinar la capacidad de acogida de España atendiendo a las “necesidades del mercado de trabajo” y de “adaptación de los flujos migratorios a las demandas laborales”, conceptos ideológicos donde los haya y carentes de todo rigor analítico económico o político, pero sobre los que se asienta la discriminación de la población inmigrante en términos de relaciones laborales y, de modo derivado, en términos sociales y políticos. A ello habría que añadir la “obsesión securitaria” tendente a garantizar que lleguen sólo aquellos inmigrantes que supuestamente “necesitamos” y a dificultar enormemente el reagrupamiento familiar y la regularización por razones humanitarias o de arraigo. Esta obsesión está produciendo un clima de miedo ante una supuesta invasión, que unido a la xenofobia y el racismo institucional acaban imposibilitando las condiciones que permitirían la integración (Zamora, 2006: 40-41).

El doble objetivo de combatir la inmigración irregular y posibilitar la integración de los legales se enreda en contradicciones en cuanto intentamos desarrollar la lógica que le es inherente. La distinción entre regulares e irregulares es sumamente frágil a pesar de que machaconamente se nos diga lo contrario. En primer lugar, porque pese a todas las declaraciones oficiales de lucha contra las entradas ilegales de extranjeros de terceros países, la condición de irregularidad se ha convertido en una característica estructural de los flujos migratorios actuales. Esto resulta especialmente pertinente si nos



referimos al modelo migratorio español, que en lo fundamental es un sistema de inmigración irregular. Esto se debe a que el paradigma dominante sigue siendo en gran medida el de *inmigración cero*, a pesar de su ineficacia sobradamente probada y de los costos económicos, sociales y en vidas humanas que supone (Arango, 2005: 19-20). Además, aceptada la distinción, resultaría que el integrable de hoy era el no integrable de ayer mismo. Y el cambio es fruto de una decisión administrativa ajena en gran medida a la responsabilidad de los afectados, por más que la estigmatización de los irregulares no sólo afecta a estos, sino que se extiende al conjunto de la población inmigrante a la que, supuestamente, se quiere integrar. En fin, la cuadratura del círculo. Sin una política realista de flujos es imposible realizar una política realmente ambiciosa de integración (López Sala, 2005). Y en este punto en cuestión todos los gobiernos sin excepción terminan cantando la gallina. Casi todos Estados desarrollados han realizado en los últimos tiempos un conjunto de reformas legislativas en política de inmigración presididas por lo que J. de Lucas ha llamado «lógica del regateo», estableciendo una verdadera carrera de obstáculos con amenaza permanente de recaída en la «ilegalidad», reduciendo las garantías y aumentando la discrecionalidad de la Administración, promoviendo legalmente la discriminación laboral y la vulnerabilidad de los inmigrantes, etc. (de Lucas, 2004a: 371).

## 2. ACLARACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE “PARTICIPACIÓN”

Hasta ahora el paradigma que ha dominado en la definición de lo que es la ciudadanía ha sido el de los derechos y deberes (García Inda, 2003). El modelo contractual preponderante en la teoría política moderna parece favorecer esta comprensión. Sin embargo, hoy resulta más urgente que nunca ir más allá de ese paradigma, no para suprimir el marco de derechos y deberes, sino para garantizar su cumplimiento. Son muchos los colectivos sociales que han visto reconocida su ciudadanía plena desde un punto de vista formal y que, sin embargo, siguen reclamando la realización práctica de lo que establece el contrato de ciudadanía. En este sentido el concepto de “participación” vendría a profundizar el valor pleno de la ciudadanía (Wainwright, 2005). En ésta se trata de participar en la producción y distribución de todos los bienes de una comunidad política: económicos, sociales, políticos y culturales. Con ello estaríamos lejos de considerar que la participación ciudadana se identifica exclusivamente con la participación política a

través de los cauces convencionales del ejercicio del derecho de asociación política y del derecho activo y pasivo de representación por medio del voto, así como de otras formas de presencia en foros consultivos creados por las administraciones públicas o formas de articulación organizada de la opinión y la presión política (Méndez Lago, 2005). Más bien habría que entender que la participación se produce en todos los ámbitos, aunque al ámbito político le incumba de manera especial establecer las reglas de juego que rigen la producción y la distribución de todos los bienes.

¿Es posible y cómo la codeterminación efectiva, justa e igualitaria de las formas de producir y distribuir los bienes de una sociedad? Mientras que hasta ahora se había visto en el Estado democrático de derecho un garante de la posibilidad de dicha codeterminación, asistimos en la actualidad a una pérdida masiva de confianza en los mecanismos jurídicos, institucionales y ejecutivos de ese Estado. No es momento ahora de abordar las razones de esta crisis de confianza, pero es más que probable que resida en la doble exigencia que le acompaña desde su nacimiento: de un lado, garantizar las condiciones de funcionamiento del sistema capitalista y, de otro, administrar el discurso y las reglas de la legitimidad política, que se apoya tanto en argumentos e instrumentos procedimentales y de representación política de la voluntad de los ciudadanos, como en el recurso que podríamos llamar “mítico” a la comunidad nacional (Capella, 1993; Postone y otros, 2001).

El conflicto entre ambas exigencias ha tenido diferentes expresiones a lo largo de los dos últimos siglos, desde las luchas sucesivas por alcanzar un verdadero “sufragio universal”, es decir, de adecuar el *demos* a la *población*, hasta las múltiples reivindicaciones de participación ciudadana frente un sistema de representación política que escamotea la voluntad política de los ciudadanos y la supedita a la lógica y las exigencias del sistema económico capitalista, pasando por la conquista al menos formal de las sucesivas generaciones de derechos (civiles, políticos, sociales y culturales). Pero puede afirmarse sin temor a exagerar que en el capital-parlamentarismo el sistema de representación política, supuesta expresión de la voluntad del *demos*, nunca hasta ahora se ha impuesto a la lógica del sistema económico capitalista, que, en caso de crisis, ya sea por medio de la innovación tecnológica o el ataque político a las conquistas de los trabajadores, o por ambas cosas, cuando no por medio de la suspensión temporal del orden jurídico de libertades formales, ha conseguido supeditar la libertad y la igualdad políticas reales a las exigencias de los procesos de valorización del capital.

Junto a la crisis de confianza, y quizás como resultado de ella, lo que parece agotado es el “paradigma burocrático” de participación (cadena de mando jerárquica y centralizada, recursos cuantificables y objetivables, dualismo de los actores sociales entre gestores y destinatarios, ingeniería social: equipamientos y recursos, servicios, protocolos e itinerarios). Es evidente que las insuficiencias de este paradigma afloran con mayor virulencia en unos ámbitos que en otros, pero su crisis parece generalizada, por mucho que vaya a seguir siendo dominante por largo tiempo. Pero cada vez parece más evidente la necesidad de ir más allá de un modelo centrado en el derecho, el presupuesto y la acción técnica.

Asistimos a la emergencia de un nuevo paradigma social el “paradigma participativo” (relaciones horizontales y descentralizadas, valor no instrumental de las relaciones y conexiones, importancia de las comunidades de sentido y de la cooperación, exploración participativa de necesidades y posibilidades, superación de la dualidad “experto-asistido”, apertura a la complejidad y a la imprevisibilidad de los procesos no dirigidos, etc.) (García Roca, 2004).

Por todo ello, cuando pensamos en la participación tenemos que ir más allá de una visión centrada en las instituciones, sus aparatos de expertos, sus planificaciones, sus intervenciones, sus presupuestos, los recursos y servicios que les sirven de instrumento, etc. Pensar en la participación requiere considerar el tejido social y las formas de relación que sustentan las agrupaciones estables e impiden una esclerotización de las instituciones, la capacidad de reacción, reivindicación, articulación de intereses y necesidades, de proyectos sociales y políticos, de alternativas,... Y, por supuesto, las prácticas sociales que conforman una cultura de la civilidad. La participación no sólo es relevante en la detección de necesidades o problemas, en la producción de saberes y conocimientos que permitan abordarlos, en la intervención transformadora, etc. La participación es significativa también como sustento de la misma vida comunitaria, como forma en la que se produce y reproduce dicha comunidad, en los conflictos y a través de ellos. Resulta difícil intervenir activa y creativamente, crítica y propositivamente, sin sentirse parte de una comunidad.

También es importante, cuando pensamos en la participación, entender que ésta se produce en todos los ámbitos. Participamos trabajando, consumiendo, relacionándonos con nuestros vecinos, tejiendo relaciones en los barrios, realizando actividades organizadas, perteneciendo a asociaciones,

como miembros de partidos, sindicatos, grupos culturales o comunidades religiosas, etc. Dejar que nuestra mirada se dirija de modo exclusivo al campo asociativo, al mundo de las ONGs y al Tercer Sector o centrarse en el derecho al voto como panacea, sería perder de vista infinidad de ámbitos en los que tiene lugar la participación de los ciudadanos: el económico (producción, distribución y consumo de bienes y servicios), el social (despliegue de capacidades colectivas, formas de acción conjunta, sujetos colectivos organizados: asociaciones, instituciones, movimientos, etc.), el político (formas de articular la soberanía y su representación, de controlar el poder, de ejercer la presión social, de expresar y hacer valer intereses y necesidades etc.) y el cultural (formas de creación, expresión, comunicación y recepción cultural).

### **3. LA PARTICIPACIÓN DE LOS INMIGRANTES**

No resulta posible analizar aquí la participación de los inmigrantes teniendo en cuenta todos los aspectos que acabamos de señalar y menos aún considerar sus relaciones mutuas. Hemos pretendido mostrar que el concepto de participación es fundamental para un modelo de ciudadanía activa y que se trata de un concepto complejo y lleno de matices. Ahora sólo realizaremos una aproximación a las diferentes formas de participación y la problemática que presentan atendiendo a las desigualdades y las injusticias que afectan a los inmigrantes. Esto es tanto como decir que los inmigrantes participan en las sociedades de acogida, pero que lo hacen de una manera injusta y desfavorable para ellos (Ibarra Güell, 2006).

#### **3.1. Participación económica**

La incorporación de la población inmigrante en el mercado de trabajo, que es la forma mayoritaria de participación económica, se produce generalmente en condiciones de mayor precariedad y vulnerabilidad, lo que apunta a una discriminación favorecida por la vinculación entre permisos de trabajo y de residencia, así como a la vigencia sólo temporal de los mismos, por un lado, y la política de cupos que orienta la fuerza de trabajo inmigrante hacia ocupaciones específicas del mercado laboral (fundamentalmente agricultura, servicio doméstico, construcción y hostelería) con un índice mayor de irregularidad y precariedad, por otro. Esto ha creado un círculo vicioso de inestabilidad laboral y jurídica, que aumenta considerablemente la vulnerabilidad y la *discriminación de los inmigrantes en el mercado de trabajo*

(Aierbe y Unzurrunzaga, 2006). De hecho se han creado unos nichos laborales en sectores económicos y tipos de actividad con una presencia destacada de determinados colectivos inmigrantes no comunitarios. Este fenómeno se sueña calificar como “etnización del mercado laboral”. Su funcionalidad económica está clara: la pertenencia al grupo social sirve para hacer posibles unos salarios muy bajos para sectores enteros de la fuerza de trabajo. Hay quien señala no sin razón que para que nuestro mercado de trabajo fuera capaz de acoger un número significativo de trabajadores del tercer mundo, primero tuvo que realizar un proceso progresivo de “tercermundización” de un sector importante de ese mercado (Pedreño, 2005: 76).

El triunfo de las políticas económicas neoliberales ha acelerado en los países más ricos la tendencia a la segmentación de la fuerza de trabajo con múltiples manifestaciones: el desempleo, la subproletarización de una parte de la mano de obra con una relación sólo esporádica con el mercado de trabajo, la precarización de una parte importante del empleo debida, por un lado, a la creciente externalización empresarial de las actividades a través de la proliferación de sistemas de subcontratación bajo control centralizado y con acaparamiento de los beneficios por los grandes grupos empresariales y, por otro, a la flexibilización y el crecimiento de la temporalidad, la pérdida de capacidad negociadora de los trabajadores, la dualización y polarización del escalafón profesional, con un nivel directivo y de gestión receptor de ingresos de lujo y unos niveles inferiores que ven disminuir desde hace décadas su participación en la apropiación de los beneficios, etc. (Laparra, 2006, Alonso, 2007).

En ciertos sectores productivos hemos asistido en los últimos años a un crecimiento de la economía sumergida. En la agricultura, la hostelería-restauración y los servicios menos cualificados (limpieza, servicio doméstico, etc.) la incidencia de la economía sumergida es muy elevada. España es uno de los países de la Unión Europea con más economía oculta. Y no cabe duda de que entre ésta y el empleo degradado existe una relación de mutua implicación (Carrasco, 1998). La irregularidad lleva consigo la desprotección jurídica, social y sindical de los trabajadores. Dada esta situación del mercado de trabajo, la inserción laboral de la mayoría de los inmigrantes se viene produciendo en las ramas económicas con más incidencia de la economía sumergida y en los segmentos de empleo más precarios y descualificados, con mayor grado de irregularidad y más desprotegidos. Si existe una tendencia general a la precarización del empleo puede decirse que los

inmigrantes representan la avanzadilla de dicha precarización. Y lo mismo cabe indicar respecto del desempleo, que los inmigrantes sufren con mayor intensidad.

La política migratoria está estrechamente unida a la política económica y al fenómeno de la economía llamada informal, lo que queda patente en el desequilibrio resultante del diferente peso administrativo de los controles fronterizos respecto a las inspecciones de los lugares de trabajo o de las medidas de expulsión de los trabajadores extranjeros “irregulares” respecto a las sanciones a los empresarios que infringen la ley. El control basado en la exteriorización y criminalización de los inmigrantes como trabajadores “ilegales” es un instrumento clave del Estado en el proceso estructural de expansión y transformación del sistema capitalista mundial. Podría hablarse incluso de una “funcionalidad” económica de la “ilegalidad”, pues la “irregularidad” de los inmigrados facilita su sobreexplotación, reduce los costes de contratación, fragiliza su posición negociadora frente al patrón y debilita sus posibilidades de oposición a condiciones laborales draconianas e injustas, dificulta sus posibilidades de organización y reivindicación, etc.

Además de la discriminación que supone una asignación de los inmigrantes a sectores y actividades con un índice mayor de irregularidad y precariedad, la posición que ocupan los inmigrantes laborales dentro de los respectivos mercados de trabajo, en gran medida condicionada por el tipo de acceso a los mismos, es peor de modo sistemático. En el caso de la agricultura, esto supone una inserción casi exclusiva en la modalidad eventual de trabajo, junto a enormes dificultades para la efectiva integración social debidas a la estacionalidad (cambio frecuente de zonas de trabajo, alojamiento en infraviviendas, imposibilidad de reunificación familiar, etc.). En el caso del servicio doméstico hemos visto renacer el empleo como “internas” de mujeres inmigrantes, lo que conlleva frecuentemente condiciones de explotación extrema, tanto por los horarios de trabajo, el grado de informalización y los salarios inferiores, como por la dependencia casi total respecto de las familias que las contratan. En la construcción se observa un predominio de la ocupación de los inmigrantes en la categoría de peón no cualificado. Sufren en mucha mayor proporción que los autóctonos la privación de derechos laborales como pagas extra, vacaciones pagadas, etc.

Esto sucede cuando todos los análisis económicos indican que los inmigrantes superan en veinticuatro puntos la tasa de actividad y en casi veinte la tasa de empleo de la población autóctona. La Oficina Económica del Pre-

sidente daba a conocer en noviembre de 2006 la aportación de los inmigrantes a la economía española. El fenómeno de la inmigración ha aportado crecimiento a la economía española, ha mejorado la riqueza individual (623 euros de renta por habitante), ha dado más flexibilidad al mercado de trabajo y ha contribuido al superávit de las cuentas públicas. Aunque son el 8,8% de la población absorben sólo el 5,4% del gasto público y contribuyen con el 6,6% a las arcas públicas (son contribuyentes netos).

Podríamos decir que el trato que se da a los inmigrantes representa un paradigma extremo de la supeditación de la lógica ciudadana de los derechos a la lógica del mercado. Antes que ser vistos como sujetos de derechos son vistos como mera fuerza de trabajo, que el mercado demanda en condiciones de vulnerabilidad, precariedad, debilidad política, etc. y el Estado, pretendidamente o no, pero sí congruentemente, contribuye a producirla (Rojo, 2006). De ahí la necesidad de percibir con claridad qué es lo que está realmente en juego en las políticas de inmigración, y no sólo para los inmigrantes.

### **3.2. Participación social**

Plantearse la cuestión de la participación social de los inmigrantes significa atender a su integración residencial, a los vínculos sociales que establecen entre sí y con la población autóctona, al clima que preside las relaciones mutuas, el grado de articulación en organizaciones sociales, etc.

Lo primero que salta a la vista en relación con la vivienda es la precariedad residencial de los inmigrantes provenientes de terceros países, tal como revelan innumerables estudios de casos (Checa y Arjona, 2006: 143 y ss., Martínez Veiga, 1999). En un mercado como el español en el que predomina la vivienda en propiedad sobre el alquiler, aproximadamente sólo el 13% de dichos inmigrantes acceden a una vivienda en régimen de propiedad. El 30% son inquilinos independientes y la mayoría, casi el 50%, son inquilinos subarrendados. Cerca del 5% se encuentra en una situación de exclusión residencial, bien acogidos en casa ajena, durmiendo en la calle, lugares públicos o casas abandonadas, acogidos en alberques o en las llamadas "camas calientes". Pero no sólo en lo relativo a la proporción de propiedad y alquiler asistimos a una inversión en el caso de los inmigrantes. También se produce la misma inversión en la proporción entre viviendas (21 millones) y hogares (14 millones) en el caso del conjunto de mercado inmobiliario español, cuando en el caso de los inmigrantes de terceros países los hogares doblan a las

viviendas ocupadas. Si el total de viviendas que estos ocupan ronda las 650.000, según los datos del Banco de España el número de viviendas “segundas” adquiridas por extranjeros comunitarios en las zonas turísticas asciende a 1,7 millones.

Aun a riesgo de cierta simplificación, se puede decir que los inmigrantes suelen ocupar en las ciudades viviendas más deterioradas, con menos equipamientos, de tamaño más reducido, en las zonas de mayor pobreza de los centros urbanos degradados o de los barrios periféricos. Se trata muchas veces de viviendas con dificultades para encontrar inquilinos en el mercado del alquiler “normal”, pero que gracias a las dificultades adicionales que tienen los inmigrantes para encontrar vivienda, se convierten en una fuente de ingresos muy rentable para sus propietarios, que en muchos casos se suelen considerar eximidos de las obligaciones de conservación y reparación. El hacinamiento es una estrategia tanto de los inmigrantes para distribuir el coste entre más, como de los propietarios para poder cobrar más y, llegado el momento, justificar la expulsión. En las zonas rurales los inmigrantes se alojan predominantemente en naves, casas abandonadas, dependencias secundarias de los cortijos, pequeños barrios en medio del campo, etc. que suelen pertenecer a los mismos patronos que los contratan. El alquiler es a veces de tipo personal, es decir, se cobra a cada uno de los inquilinos una cantidad, con lo que el hacinamiento supone un crecimiento de los ingresos. Si todavía no podemos hablar de la existencia masiva de guetos, si se puede afirmar la existencia de una segregación residencial difusa que se manifiesta en “las diferencias de régimen de tenencia, la calidad de los edificios, el abuso en los precios y las condiciones de habitabilidad”, tal como ha señalado en Colectivo IOÉ (2005: 203). Los barrios marginales y obreros, que suelen coincidir con las áreas más degradadas de las ciudades, experimentan una concentración mayor de inmigración de terceros países.

No creemos que sea necesario explicar que la integración residencial de los inmigrantes está poderosamente condicionada en un sentido negativo por un mercado de la vivienda sometido a un ciclo expansivo del sector de la construcción con un crecimiento continuo de los precios no exento de riesgos y una disminución de la incidencia de las políticas públicas que faciliten el acceso a los sectores sociales más desfavorecidos. Si los sueldos de los inmigrantes son un 30% menores que los de los trabajadores autóctonos y el 56% de la fuerza laboral española ganara un salario mensual igual o inferior a los 1.000 euros podemos entender lo que supone la evolución reciente de lo



que eufemísticamente se llama el *boom* inmobiliario para la población inmigrante de cara a la integración residencial.

Junto a la cuestión residencial habría que considerar que las redes sociales juegan un papel primordial en los flujos migratorios, tanto en el intercambio de información sobre el país de destino, en los trámites y apoyos para el traslado a él, como en la posterior integración en el mercado laboral formal o informal. Sólo si se tienen en cuenta dichas redes resulta comprensible la formación de comunidades étnicas o de sectores profesionales ocupados preferentemente por grupos de inmigrantes. Además de las ayudas prácticas que dichas redes ofrecen respecto a los trámites administrativos o en su caso la evitación de los mismos, la búsqueda de trabajo, vivienda, etc., las redes migratorias reducen también los costos psicosociales de la entrada en un país extraño, porque al recrear el ambiente de origen suavizan el sentimiento de vulnerabilidad de los recién llegados.

La emigración supone un cambio del sistema social y cultural de referencia en el lugar de origen por el del lugar de destino. Este cambio no se produce de modo automático con el traslado físico de lugar, sino que supone un largo y difícil proceso que a veces perdura a lo largo de toda la vida y llega a afectar a más de una generación ya instalada en país de destino. La caracterización del emigrante como *desarraigado* expresa la inestabilidad y vulnerabilidad que produce la migración, la ruptura con la sociedad de procedencia y la introducción en un nuevo contexto social que supone una pérdida de validez de muchos valores, normas de conducta y modelos de comportamiento hasta ese momento asumidas con cierta naturalidad. No es extraño que los inmigrantes, sobre todo en la fase inicial de su estancia en el nuevo país, se vean desorientados (Ocáriz, San Juan y Vergara, 2005).

El equilibrio más o menos estable entre la identidad social, formada por el conjunto de expectativas que los otros dirigen al individuo, y la identidad personal, en la que se expresa la singularidad de su línea de vida, el juego entre las exigencias de los otros y las propias necesidades y deseos, entre el reconocimiento y la afirmación de sí mismo en el contexto interactivo, dicho equilibrio se apoya en un sistema simbólico compartido que se pierde en gran medida con la migración. Esto afecta de modo muy poderoso al rol asociado a la profesión y al trabajo. Ambas realidades determinan hoy las posibilidades de obtener ingresos, los estándares y estilos de vida, el estatus social y la imagen de sí mismo de los individuos. Son una fuente muy importante de autovaloración y de valoración social. No se puede negar que

ambas se ven afectadas considerablemente por la migración. Incluso en el caso de que se ejerza un trabajo similar, las relaciones sociales más importantes facilitadas por el rol asociado a la profesión sufren una ruptura de consecuencias negativas para los emigrantes, que ven desaparecer uno de los fundamentos más sólidos de su identidad social.

Conviene considerar que gran parte de los aprendizajes realizados en el contexto de origen pierden en el nuevo contexto su validez. Los emigrantes han de distanciarse de un buen número de roles y redefinir aquellos que se mantienen para responder a las expectativas con las que están vinculados en la sociedad receptora. Otros roles han de ser asumidos de manera completamente nueva. Una reacción frecuente a esta situación y los retos que comporta es la reducción de las interacciones sociales, limitar la vida relacional a la familia, el grupo de emigrantes o los parientes. La inseguridad existencial y los problemas de orientación agudizados por la habitual experiencia de rechazo en el nuevo contexto llevan frecuentemente a la segregación y *guetización*, sólo salvables cuando la sociedad de acogida busca positivamente la integración.

Otro de los elementos de la participación social a tener en cuenta es el asociacionismo (Martín, 2004; Morell, 2005). Las asociaciones de inmigrantes desarrollan en España tres grandes tipos actividad: la atención a los recién llegados (acogida, regularización, acceso al mercado de trabajo), servicios de consolidación (búsqueda de vivienda, atención familiar, educación o integración cultural), actividades de reivindicación y denuncia (demanda de regularización de todos los inmigrantes, denuncia de los plazos para la obtención de los permisos de trabajo y residencia, lucha contra la explotación de los trabajadores o reivindicación del derecho de sufragio). Puede decirse que las asociaciones de inmigrantes se encuentran en un "campo político de sustitución" caracterizado por unas posibilidades limitadas de participación efectiva en el espacio público y por el desarrollo de aquellas acciones que los poderes públicos delegan explícita o tácitamente en ellas, bien porque las administraciones "externalizan" servicios o recursos, bien porque no se hacen cargo provocando un vacío. Si hubiera que describir las condiciones en que estas asociaciones desarrollan su trabajo, salvando las excepciones, tendría que hablar de escasos recursos económicos y dependencia económica respecto a las administraciones, de postergación respecto a las asociaciones de apoyo o servicio a inmigrantes (formadas y dirigidas por nacionales españoles), de escasa participación en la toma de decisiones sobre

la política de inmigración (participación meramente consultiva) y de reducida capacidad reivindicativa. No podemos decir que las asociaciones de inmigrantes sean realmente capaces de movilizar recursos suficientes para introducir valores o demandas en la agenda política, para influir en las decisiones políticas o para resolver directamente asuntos que les afectan dentro del espacio público.

### 3.3. Participación política

El resultado más evidente de la legislación en materia de extranjería es la creación de un sistema dual de ciudadanía y un régimen administrativo especial por razón de nacionalidad (López Sala, 2002: 97). Los extranjeros provenientes de los llamados “terceros países” quedan excluidos parcial o totalmente del contrato de ciudadanía y sometidos a un contrato de extranjería, caracterizado por la provisionalidad, la parcialidad y la superficialidad y supeditado a la necesidades laborales o demográficas del país de acogida. Quienes ni siquiera alcanzan este estatuto, han de vivir bajo la amenaza permanente de expulsión, al margen de toda protección legal y social, o pasando a engrosar el número creciente de los “inexpulsables” (unos 10.000 anualmente). En este horizonte general de una ciudadanía fragmentaria, limitada e ilusoria, los inmigrantes concentran sobre sí y de una manera agudizada dos dilemas fundamentales del concepto y la realidad de la ciudadanía en el marco del capital-parlamentarismo: por un lado, el dilema que se deriva de la identificación entre ciudadanía y nacionalidad y, por otro, el que procede de la creciente confrontación de la lógica del mercado con la lógica de los derechos (Zamora, 2005).

La construcción en Occidente de una sociedad civil en la que quedara superado el carácter determinante de las relaciones primarias y se establecieran procedimientos abstractos de asignación de las posiciones sociales y de distribución de los bienes económicos, sociales, políticos y culturales, el establecimiento de esta forma especial de socialización ha estado indisolublemente unida al problema del establecimiento de las fronteras de la comunidad política para la que tienen validez dichos procedimientos, así como al problema de la asimetría y la desigualdad real que sobrevivían y se perpetuaban a través suyo. Como hemos visto, el dilema de la cultura política moderna nace de la contradicción entre una lógica interna que apunta a la universalización igualitaria y una praxis que delimita el ámbito de validez a la comunidad nacional y establece formas de *integración discrimina-*

*dora* de sujetos aceptados en el territorio, pero excluidos de la ciudadanía plena, o que poseyendo una titularidad formal de ciudadanía, ven negada o mermada la ciudadanía sustantiva (de Lucas, 2004b).

La conexión entre nacimiento, territorio y Estado, que constituye la base de la soberanía moderna desde la declaración de los Derechos del Hombre de 1789, es cuestionada permanentemente por la presencia de los inmigrantes, que pone de relieve los límites de esa conexión, una conexión que sólo puede ser mantenida por medio de un control cada vez más riguroso y violento de los movimientos espaciales, que contrasta enormemente con la liberalización operada en relación a la circulación de capitales, tecnología, información, etc. Los inmigrantes y refugiados sacan a la luz con su sola presencia en el territorio acotado del Estado tanto la diferencia entre nacimiento y nación, como el fundamento “secreto” de la biopolítica: la nuda vida, expuesta permanentemente a la amenaza de ser desposeída de todo derecho. En relación a los inmigrantes y refugiados se puede apreciar claramente cómo el Estado convierte la nuda vida, algo que cualquiera posee, también ellos, en algo diferente, que ya no posee cualquiera, la vida específica de los ciudadanos. Resulta asimismo apreciable que para esa conversión limitadora no existe ninguna justificación razonable, que la línea que separa a los “meros” seres humanos de los ciudadanos en sentido pleno puede desplazarse y que exclusión e inclusión pueden afectar alternativamente a determinados sujetos dependiendo de las constelaciones de poder (Agamben, 1999 y 2004).

Si bien intuitivamente percibimos al inmigrante como ser humano, persona como nosotros, existen un conjunto de categorías (“extracomunitario”, “clandestino”, “irregular”) que lo despojan de esa condición y lo estigmatizan negativamente como no ciudadano, como no europeo, como no nativo, etc. Los mecanismos sociales, políticos y jurídicos que lo excluyen del reconocimiento de ciudadanía plena convierten simultáneamente a quien es objeto de esa exclusión en “no-persona”. Por eso los derechos humanos, basados en el reconocimiento de una supuesta universalidad de la persona, no pasan de ser una declaración de principios, porque de hecho ser persona es una variable de la condición social. La desigualdad de trato a los nativos y los inmigrados, en virtud de la cual algunos extranjeros son excluidos de los derechos civiles fundamentales, es potencialmente la puesta en marcha de un proceso de reducción de ciertas categorías de seres humanos de personas a no-personas.

Contra esta afirmación parece hablar el hecho de que muchos países receptores de inmigración hayan concedido determinados derechos civiles o sociales a los extranjeros residentes legales, aunque no posean el título de ciudadanía y el conjunto de derechos reservados a los nacionales, si bien dicha concesión y el tiempo de residencia exigido para la misma varía de un país a otro. Incluso los inmigrantes no regularizados reciben de hecho, pese a las legislaciones cada vez más restrictivas, prestaciones educativas y sanitarias o de otro tipo (Zincone, 2004: 239 y ss.). Podría pensarse que el reconocimiento de los derechos humanos no necesariamente ha de estar unido al estatuto de ciudadanía, al menos mientras que éste se mantenga vinculado al título de nacionalidad. Los inmigrantes podrían poseer no sólo derechos civiles, económicos, sociales y culturales, sino también en determinadas condiciones todos los derechos políticos, bastaría vincularlos a la residencia y no a la ciudadanía-nacionalidad. El problema es que sin un replanteamiento de la propia ciudadanía, los derechos, amenazados permanentemente por la lógica del poder y del mercado, quedan a merced de los vaivenes de las políticas de inmigración, y hoy no corren vientos demasiado favorables.

De mantenerse el vínculo entre ciudadanía y nacionalidad los inmigrantes siempre dependerán de una protección externa ofrecida desde una soberanía a la que no se pertenece y que puede cancelar en cualquier momento el ofrecimiento. Sin embargo, los Estados-nación no prevén ninguna otra posibilidad de alcanzar el estatuto de ciudadanía que el de la "naturalización", vía escasamente transitable. El derecho al voto restringido a las elecciones municipales o autonómicas y dependiente de la existencia de tratados de reciprocidad con los países de procedencia, no cambia gran cosa en la cuestión fundamental, la pertenencia en sentido pleno a la comunidad política (Méndez Lago, 2005). Esto es lo que ha llevado a alguno a abogar por una "ciudadanía transnacional" que admita una pluralidad de pertenencias nacionales. En cierto modo, la ciudadanía de la Unión Europea podría ser un referente de ciudadanía transnacional, en la que a largo plazo los residentes provenientes de terceros países podían ser incluidos, pero nada apunta en esa dirección en el Tratado Constitucional de la Unión Europea actualmente en vía muerta. Tampoco parece que en España las fuerzas políticas con capacidad de gobierno estén por la labor de impulsar una reforma constitucional para permitir que los residentes estables en un estado democrático sean considerados miembros de la comunidad política y se les

garantice el conjunto de derechos y libertades que acompañan a su condición de sujetos políticos.

Excluir de los derechos políticos es, según la conocida frase de Hannah Arendt, excluir del “derecho a tener derechos” (Arendt, 2002: 433), es convertir a los inmigrantes en meros sujetos pasivos de lo que los nativos decidan. Como ha señalado Seyla Benhabib en esta expresión se utilizan dos sentidos del término “derecho”. Por un lado el derecho de membresía y por otro los derechos cívico-políticos que presuponen la membresía. El problema es determinar a quién se dirige o de quién se reclama el primer derecho. ¿Quién lo hace valer? Sobre todo, si quién lo reclama no es miembro de una comunidad política concreta. ¿A la humanidad? ¿Tiene representación política y poder cívico-jurídico la humanidad? Nos topamos pues con la ausencia de una comunidad jurídico-civil capaz de responder a esta reclamación. Este problema tiene difícil solución en el marco de los Estados-nación, aunque éstos no se definan según un modelo cívico y no étnico. En definitiva la delimitación del *demos* es un acto discrecional del legislador positivo (Benhabib, 2006).

Sin embargo, la esencia de la democracia consiste en que nadie que se vea afectado por unas reglas de juego puede ser excluido de los procesos políticos que establecen, aplican y sancionan dichas reglas de juego. El fenómeno migratorio nos pone ante el reto de radicalizar el proyecto democrático superando el marco estadonacional en el que ha encontrado hasta ahora realización.

### **3.4. Participación cultural**

Amplias capas de población de los países empobrecidos se encuentran en las posiciones inferiores de la estructura social correspondiente: dominadas, dependientes, excluidas socialmente, etc. El contacto con la civilización occidental se produce frecuentemente en conexión directa con la sustitución o disolución de los marcos tradicionales de vida y sus modelos culturales y de comportamiento. Ese contacto afecta pues a seres humanos conformados por su procedencia y su memoria y va acompañado a menudo de discriminación, coacción a la asimilación y circunstancias de vida injustas en el nuevo marco de referencia. Por todas estas razones no parece aventurado afirmar que el proceso de expansión cultural de occidente tiene un efecto directo sobre la predisposición a emigrar, al favorecer el desarraigo y al universaliz-

zar patrones de consumo y estilos de vida y crear expectativas difícilmente cumplibles en los países en desarrollo.

Sin embargo, asistimos al mismo tiempo a un crecimiento de la afirmación de pertenencias comunitarias, sean de carácter étnico o religioso, que quizás representa una reacción defensiva y, en muchos casos, como afirma Castells, la exclusión de los excluidos por los excluidos (Castells, 1998: 31). En cierta medida se trata de un movimiento de defensa frente a los mencionados procesos de destrucción de las bases tradicionales de la vida social, frecuentemente unidos a procesos de colonización cultural y modernización traumática y pauperizadora que genera frustración social y desarraigo. Dicha afirmación identitaria ofrece un fuerte sentido de pertenencia, un “nosotros” claramente definido frente a los “otros”, los “enemigos”. Para ello se recurre a los mitos del origen, a la tradición supuestamente incólume y a la autoridad carismática como fuentes de seguridad y orientación, conseguidas al precio de la intolerancia. Aunque esto pueda parecer contradictorio con los rasgos del proceso de globalización cultural descrito anteriormente, no es más que su reverso.

En este contexto de tensión entre tendencias de homogeneización cultural y afirmación reactiva de las identidades étnicas y religiosas, las migraciones han tenido un efecto deshomogeneizador sobre las sociedades receptoras. Términos tan en boga como “conflicto étnico”, “multiculturalismo”, “interculturalidad”, “mestizaje”, etc. reflejan entre otras también la contribución de los grupos de inmigrantes cultural y étnicamente diferentes a la diversidad cultural imperante en las sociedades modernas avanzadas (Zapata-Barrero, 2004). La discriminación legal, social y laboral que viven la mayoría de inmigrantes en los países donde residen ha ido reforzando cada vez más su resistencia a las pretensiones asimilatorias de las culturas dominantes. La demanda de reconocimiento de la identidad forma parte ya de las reivindicaciones irrenunciables de los inmigrantes frente a las sociedades receptoras, lo que en vez de ser reconocido por éstas como una oportunidad histórica de mutuo enriquecimiento se ha convertido en una fuente de conflictos. El interrogante que se plantea respecto a las relaciones interculturales dentro de las sociedades receptoras de inmigración es si la discriminación y el rechazo xenófobo se van a consolidar o será posible una integración social y un clima de diálogo intercultural presidido por actitudes abiertas hacia los “otros” diferentes.

Existen diferencias que en determinados momentos no tienen gran significado social ni determinan las relaciones de personas y grupos y que en nuevas situaciones se convierten en *líneas divisorias mortales* entre el “nosotros” y los “extraños”. La colocación de la etiqueta de “extraño” por más que se trata de una atribución, de una construcción social más o menos artificial, puede tener consecuencias muy reales para los que son tipificados de esa manera. Entre los seres humanos, los grupos, las etnias, las culturas y las religiones siempre hay diferencias, pero también rasgos compartidos, semejanzas. La construcción del *extraño* supone la selección de algunas de esas diferencias como base para la autoidentificación de un sistema de acción, de modo que las semejanzas con los “extraños” se vuelven irrelevantes y esto de manera socialmente vinculante, lo que lleva, como ocurre hoy con la inmigración, a la creación de *fobotipos* (de Lucas, 2002: 25).

Cuando todos los estudiosos del fenómeno migratorio señalan a la etnoestratificación del mercado de trabajo de la que se derivan una serie de discriminaciones inaceptables para un Estado social de derecho, a las condiciones legales de acceso a nuestros países que producen una insoportable e inhumana vulnerabilidad y precariedad jurídica y existencial, a la segregación y el aislamiento en zonas urbanas degradadas o fuera de los espacios normales de convivencia que impiden el trato cotidiano, el conocimiento mutuo y la desactivación de los prejuicios, etc. como las verdaderas causas de la no integración, el discurso antimulticulturalista crea la figura del “inintegrable cultural” para buscar en las víctimas de la segregación la causa de la misma (Sartori, 2002).

Toda identidad cultural es una construcción social, abierta y relacional. Para todos los individuos se hace necesaria la mediación simbólica de la pertenencia grupal, pero no existen pertenencias exclusivas y únicas, todas son múltiples y no absolutas. Para escapar a la trampa que suponen tanto el esencialismo cultural como el cosmopolitismo desencarnado, es necesario reforzar la reflexividad de las identidades culturales que las proteja de simplificaciones y reducciones excluyentes. Es necesario hacer valer que todos los seres humanos tenemos una identidad compleja y que ningún grupo o comunidad puede negar el derecho a la “desobediencia cultural” (Fornet-Betancourt, 2001). También es necesario dotar de reflexividad a los mecanismos por los que se construyen las identidades colectivas y el papel del extraño y diferente, o de su estereotipo, en la construcción del “nosotros”.



Por todo esto, las cuestiones relativas a la relación intercultural no pueden plantearse desvinculadas de las cuestiones que afectan a los derechos de los inmigrantes y a su integración efectiva. Si esta vinculación se ignora o se oculta, sólo estaremos contribuyendo a la estigmatización, la estereotipización y al aumento de su vulnerabilidad. Hay que evitar a toda costa el círculo vicioso de la segregación social y la exigencia de asimilación cultural. Pues si el problema se define en estos términos, la sociedad receptora estará planteando unas exigencias, que, no sólo son cuestionables en sí mismas, sino que además son irrealizables bajo las condiciones establecidas. Por ello, es necesario identificar la etnoestratificación del mercado laboral, la segregación residencial y social y la exclusión de la comunidad política como los verdaderos obstáculos del diálogo intercultural, antes que señalar a las diferencias culturales o religiosas como lo que imposibilita el encuentro.

El primer paso para responder adecuadamente al reto de la convivencia intercultural no puede ser otro que el de la plena igualdad jurídica. Evidentemente no es una condición suficiente, pero se trata de un reconocimiento básico sin el que resulta imposible un diálogo en pie de igualdad. La ley de extranjería actual es pues un obstáculo para la integración y no su supuesta condición de posibilidad. Los hechos son suficientemente elocuentes al respecto. En el marco que ella establece el encuentro entre culturas se produce bajo asimetrías que convierten las diferencias en fuente y coartada de desigualdades y exclusión, más que un enriquecimiento mutuo. Hoy se abre una oportunidad inigualable en el horizonte de la integración europea. Frente a una ciudadanía de las nacionalidades, cabría plantearse una ciudadanía europea para todos los residentes que comprendiera los mismos derechos y libertades para inmigrantes y residentes nacionales.

El segundo paso tiene que ver con la educación intercultural. Pero ésta no puede estar basada en un folclorismo superficial ni en una idealización acrítica del otro. Si algo merece la pena recuperar de la tradición cultural de occidente en relación con el diálogo intercultural quizás sean las diferentes narraciones y discursos coincidentes en la afirmación de la dignidad inalienable de todo ser humano. Reconocida ésta, las singularidades culturales no son un impedimento para la afirmación del otro en su diferencia, pero tampoco se incurre en una sacralización ingenua de la misma, como si en toda cultura no existiesen contradicciones y tendencias encontradas entre la defensa del individuo singular y su sometimiento o explotación. Desde ahí es posible combatir los estereotipos y los prejuicios acerca de los inmigrantes y

crear el clima en el que estos perciban que la llamada a participar en la construcción de nuestras sociedades democráticas es más que pura retórica.

Sólo sobre esta doble base de la igualdad jurídica y de la educación intercultural es posible hacer realidad un reconocimiento social que acepte sin miedos ni celos los rasgos culturales o religiosos diferenciadores de los colectivos de inmigrantes y promueva al mismo tiempo los derechos humanos individuales de los miembros de dichos colectivos. Se trata del reconocimiento que refuerza la resistencia frente a todo tipo de discriminación en el acceso al trabajo, la vivienda u otros servicios, frente a condiciones de trabajo y retribuciones salariales desiguales, frente a todo tipo de exclusión o desventaja en la participación en los bienes económicos, sociales, culturales, etc. producidos por la sociedad. Sólo cuando se dan estas condiciones existe garantía de que los debates sobre las diferencias culturales no son coartadas para la injusticia o la discriminación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abad Márquez, L. V. (2002). "Trabajadores inmigrantes en las economías avanzadas. La paradoja de la demanda adicional en mercados con exceso de oferta". En F.J. García Castaño y C. Muriel López. *La inmigración en España. Contextos y Alternativas*. Granada: Laboratorio de Estudios Interculturales (Univ. Granada), Vol. II, pp. 459-467.
- Agamben, G. (1999). *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.
- Agamben, G. (2004). *Estado de excepción. Homo sacer II,1*. Valencia: Pre-Textos.
- Aierbe, P. M. y Unzurrunzaga, A. (2006). "Desigualdad y discriminación a través de la normativa de extranjería". En I. Markez Alonso (coord.). *Respuestas a la exclusión: políticas de inmigración, interculturalidad y mediación*. San Sebastián: Tercera Prensa, 73-91.
- Alonso, L. E. (2007). *Crisis de la ciudadanía laboral*. Rubí: Anthropos.
- Arango, J. (2005). "Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración". *Arbor*, 713, 17-25.
- Arendt, H. (2002): *Los orígenes del totalitarismo*. Tomo II: *Imperialismo*. Madrid: Alianza [orig. 1951].
- Benhabib, S. (2006). *Los derechos de los otros*. Barcelona: Gedisa.

- Briceño, Y. (2004). "Inmigración, exclusión y construcción de la alteridad. La figura del inmigrante en el contexto español". En D. Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 201-219.
- Campillo, A. (2005), "Ciudadanía y extranjería en la sociedad global". En A. Pedreño y M. Hernández (coord.). *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*. Murcia: Univ. de Murcia 2005, p. 107-124.
- Capella, J. R. (1993). *Los ciudadanos siervos*. Madrid: Trotta.
- Carrasco Carpio, C. (1998). "Economía sumergida y trabajador inmigrante", *Migraciones*, 4, 9-34.
- Castells, M. (1998). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. II. *El poder de la identidad*. Madrid: Alianza.
- Checa, F., Checa, J. C. y Arjona, Á. (eds.) (2004). *Inmigración y derechos humanos: la integración como participación social*. Barcelona. Icaria.
- Checa, J. C. y Arjona, Á. (2006). "Inmigración y segregación residencial: Aproximación teórica y empírica para el caso almeriense", *Migraciones*, 20, 143-171.
- Colectivo IOÉ (1999), *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos. Una visión de las migraciones desde España*. Valencia: Serv. Publi. Uni. Valencia.
- Colectivo IOÉ (2005). *Inmigración y vivienda en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Observatorio Permanente de la Inmigración.
- Fornet-Betancourt, R. (2001). *Transformación intercultural de la filosofía: ejercicios teóricos y prácticos de filosofía intercultural desde Latinoamérica en el contexto de la globalización*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- García Inda, A. (2003). "Ciudadanía y cultura de los derechos: el «ciudadano consumidor»". En M. J. Bernuz y R. Susín (coords.). *Ciudadanía. Dinámicas de pertenencia y exclusión*. Logroño: Servicio de Publicaciones Univ. de la Rioja, 59-74.
- García Roca, J. (2004). *Políticas y programas de participación social*. Madrid: Síntesis.
- Ibarra Güell, P. (2006). "Respuestas a la exclusión: políticas de inmigración, interculturalidad y mediación". En I. Markez Alonso (coord.). *Respuestas a la exclusión: políticas de inmigración, interculturalidad y mediación*. San Sebastián: Tercera Prensa, 107-128.
- Laparra Navarro, M. (2006). *La construcción del empleo precario. Dimensiones, causas y tendencias de la precariedad laboral*. Madrid: FOESSA-Caritas.

- López Sala, A. (2002). "Los retos políticos de la inmigración", *Isegoría*, 26, 85-105.
- López Sala, A. (2005). "El control de la inmigración: política fronteriza, selección de acceso e inmigración irregular", *Arbor*, 713, 27-39.
- Lucas, J. de (2002). "Algunas propuestas para comenzar a hablar en serio de política de inmigración". En J. de Lucas y F. Torres (eds.). *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Madrid: Talasa, 23-48.
- Lucas, J. de (2004a). "¿Cómo globalizar los derechos humanos? El test de la inmigración». En R. Lara y otros. *La globalización y los derechos humanos. IV Jornadas Internacionales de Derechos Humanos (Sevilla, 2003)*, Madrid: Talasa, 361-393.
- Lucas, J. de (2004b). "Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes". En G. Aubarell y R. Zapara (eds.). *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Barcelona: Icaria-IEMed, 215-236.
- Martín Pérez, A. (2004). "Las asociaciones de inmigrantes en el debate sobre las nuevas formas de participación política y de ciudadanía: reflexiones sobre algunas experiencias en España", *Migraciones*, 15, 113-146.
- Martínez Pastor, E. et al. (2007). *La publicidad se acerca a la inmigración: un factor de integración de la diversidad cultural*. S. Lorenzo de El Escorial. Asociación Observatorio de las realidades sociales y la comunicación.
- Martínez Veiga (1999): *Pobreza, segregación y exclusión espacial. La vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*. Barcelona: Icaria.
- Méndez Lago, M. (2005). "Los derechos políticos de los inmigrantes". En A. Pedreño y M. Hernández (coord.). *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*. Murcia: Univ. de Murcia 2005, 125-139.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. (<http://www.mtas.es/>)
- Morell Blanch, A. (2005). "El papel de las asociaciones de inmigrantes en la sociedad de acogida: cuestiones teóricas y evidencia empírica" *Migraciones*, 17, 111-142.
- Ocáriz, E., San Juan, C. y Vergara, A. I. (2005). "La migración como estresor, pérdida de estatus: estrategias de afrontamiento e impacto psico-social", *Migraciones*, 17, 91-110.

- Oficina Económica del Presidente (2006). *Informe Inmigración y economía española 1996-2006*. Madrid: Presidencia de Gobierno (<http://www.lamoncloa.es/NR/exeres/0A0CB2F0-97AB-4F7D-8915-136A678022AE,frameless.htm?NRMODE=Published>).
- Pajares Alonso, M. (2005). *La integración ciudadana: una perspectiva para la inmigración*. Barcelona. Icaria.
- Pedreño Cánovas, A. (2005). "Sociedades etnofragmentadas". En A. Pedreño y M. Hernández (coord.). *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*. Murcia: Univ. de Murcia 2005, p. 75-103.
- Postone, M. y otros (2001). *La crisis del estado-nación: antisemitismo, racismo, xenofobia*. Barcelona: Alikornio.
- Rodríguez Copé, M. L. (2007). *El acceso al mercado de trabajo español de los inmigrantes extracomunitarios*. Córdoba: Universidad de Córdoba.
- Rojo Torrecilla, E. (2006). *Inmigración y mercado de trabajo en la era de la globalización: estudio de la normativa internacional, comunitaria y española*. Valladolid: Lex Nova.
- Sartori, G. (2002). *La sociedad multiétnica. Extranjeros e islámicos*. Apéndice actualizado. Madrid: Taurus.
- Solé Puig, L. C. (2002). "El concepto de integración desde la sociología de las migraciones", *Migraciones*, 12, 9-41.
- Zamora, J. A. (2005). "Políticas de inmigración, ciudadanía y estado de excepción", *Arbor*, 713, 53-66.
- Zamora, J. A. (2006). "La inseguridad como ideología, la seguridad como chantaje", *IgViv*, 226, 35-44.
- Zapata-Barrero, R. (2004). *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España*. Barcelona: CIDOB.
- Zincone, G. (2004). "Procesos migratorios y transformación de los derechos de ciudadanía". En G. Aubarell y R. Zapara (eds.). *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Barcelona, Icaria/IEMed, 237-259.



## **IV**

# **MEDICIÓN DE LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**





## CAPÍTULO 11

# INDICADORES SOCIALES Y VALORACIÓN DE LA EXCLUSIÓN

*Silverio Mira Albert*

### INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente capítulo es presentar de una manera sintética las principales conclusiones derivadas de la aplicación del Programa de Acompañamiento para la Inclusión Social (PAIN), llevado a cabo en diferentes municipios de la Región de Murcia durante los últimos cuatro años. Estas conclusiones han sido el resultado de un proceso de reflexión permanente que ha corrido paralelo a la aplicación del programa, y que se ha caracterizado por el intercambio de conocimientos entre los responsables del diseño del programa a nivel regional y los profesionales encargados de su aplicación práctica.

La reflexión se ha desarrollado en un doble nivel, teórico y metodológico. Desde el punto de vista teórico se han revisado las concepciones más usuales acerca de la naturaleza y factores generadores de la exclusión, sin perder de vista nuestro interés de ir más allá de los planteamientos que permiten identificar conglomerados frecuentes de factores “exclusógenos” en lugares o personas particulares. De alguna manera, consideramos como “ya sabido” el hecho de que existen factores “exclusógenos” y hemos pretendido descender hasta las condiciones que traducen los factores/carencias en situaciones de exclusión específicas e irrepetibles en cada persona.

Durante este proceso de reflexión uno de los “hallazgos” más relevantes ha sido la necesidad de manejar un concepto de exclusión “no aditivo”, de manera que una situación de exclusión es “algo más” que la simple adición de una serie de indicadores de exclusión. Por ejemplo, es algo más que la confluencia de una adición crónica, la ausencia de hábitos laborales y el rechazo social, porque hay que tener en cuenta los efectos multiplicadores de estos factores entre sí, y el proceso biográfico concreto de cada persona.

Desde el punto metodológico, este tipo de conclusiones han tenido el efecto lógico de superar los métodos de medición de las situaciones de exclusión en base a una escala de indicadores, para adentrarnos en procedimientos donde el componente cualitativo es también relevante. Al mismo tiempo, hemos intentado superar la graduación de la exclusión en función de índices numéricos y hemos propuesto la detección de los conglomerados de indicadores que se refuerzan entre si y dan lugar a círculos perversos de difícil salida (las adicciones deterioran los hábitos laborales y este deterioro facilita el mantenimiento en los círculos sociales de la adicción).

Además de estas consideraciones abstractas, se incluye como punto de partida una descripción de las características sociales de las personas excluidas y se enumeran los indicadores de exclusión más frecuentes con los que nos hemos encontrado.

## **1. EL PERFIL SOCIAL DE LA EXCLUSIÓN Y LOS INDICADORES DE EXCLUSIÓN PREDOMINANTES**

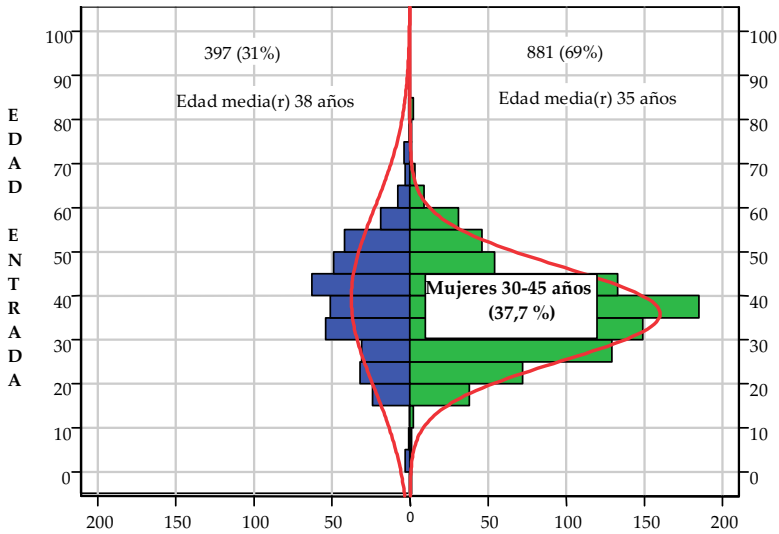
A partir de la información obtenida de los casos valorados en el programa, hemos obtenido un perfil sociológico elemental que recoge las variables básicas y que se ofrece en los gráficos y tablas siguientes. La fotografía de la exclusión predominante nos muestra a una mujer de entre 30 y 45 años, separada o divorciada y con bajo nivel educativo, lo que concuerda con lo que suele denominarse feminización de la pobreza.

En relación con estas características generales, es preciso destacar la importancia que tiene su situación de convivencia (separada o divorciada) en la medida en que suele conllevar una carencia de recursos básicos para la subsistencia y la presencia de cargas familiares, fundamentalmente vinculadas al cuidado de los hijos. Además, en muchas ocasiones la situación de separación es la etapa final de un largo proceso de maltrato, con las implicaciones psicológicas que ello supone en términos de pérdida de confianza y autoestima.

La resultante de estos componentes, junto con la baja empleabilidad vinculada a la escasez de formación, conforma un núcleo de refuerzo mutuo, de manera que unas limitaciones incrementan a las otras, acentuando la situación de exclusión social.

El gráfico 1 ofrece la estructura por sexo y edad de las personas incluidas en el Programa desde el año 2003 hasta junio de 2006, apreciándose la mayor importancia del perfil femenino de mediana edad.

**Gráfico 1. Estructura por sexo y edad**



Nota: Muestra de incluidos en el Programa desde 2003-junio 2006: 1.278 personas

Las características diferenciales desde el punto de vista educativo de las personas del Programa son:

- El 10,2% no sabe leer ni escribir (un 2,24% de la población española de 16 y más años, según EPA 2006).
- El 33% tiene estudios primarios incompletos (un 9,7% de la población española de 16 y más años, según EPA 2006).
- Para el 64,6% el máximo nivel educativo alcanzado es el de estudios primarios incompletos.
- No hay diferencias significativas por sexo en cuanto a los niveles educativos.

Respecto al estado civil, la tabla 1 muestra como en el programa hay una menor presencia de casados en relación con la media española, siendo la proporción de separados y divorciados, por el contrario, superior a dicha media. Asimismo, el peso relativo de los hombres solteros es más importante en nuestro Programa que el que alcanza en el conjunto nacional.

**Tabla 1. Características diferenciales de estado civil**

	soltero	casado	separado/ divorciado	viudo	unión de hecho
ESPAÑA 2001	32,66	57,79	2,78	6,86	-
Hombres PAIN	40,40	27,50	21,40	2,00	8,70
Mujeres PAIN	27,10	25,40	36,50	4,90	6,10

Por otra parte, tal como se recoge en la tabla 2, las situaciones de exclusión responden a un modelo multidimensional donde a los factores “esperables” de renta (insuficiencia e irregularidad de los ingresos) y empleo (desempleo y baja cualificación laboral) se añaden otras circunstancias que ponen de manifiesto lo arraigado de estas situaciones en las personas (cronicidad de la exclusión, directamente relacionada con la dependencia del sistema de servicios sociales) y la importancia del componente cultural y psicológico de la exclusión.

**Tabla 2. Indicadores predominantes y diferenciales**

Indicadores:	N	%	Desv. típ.
Renta per capita baja	1578	94	0,23
Desempleo larga duración en actividades regulares	1598	86	0,34
Baja/nula cualificación laboral	1597	83	0,37
Episodios pasados familia influyentes	1572	79	0,40
Ingresos inestables/ocasionales	1575	72	0,44
Dependencia crónica servicios sociales	1577	71	0,45
Escasa conciencia situación	1577	69	0,46
Baja autoestima/auto imagen	1576	68	0,46
Escasa/nula motivación para el cambio	1577	67	0,46
Escasos/nulos hábitos laborales	1599	65	0,47
Dificultad inserción laboral por sexo/edad	1598	65	0,47

Nota: La columna de porcentajes se refiere al tanto por ciento de los casos valorados que tienen presencia de ese indicador, ordenados en sentido descendente

Interesa de manera especial destacar estos aspectos (escasa conciencia de la situación, baja autoestima, escasa motivación para el cambio,...) porque ponen de manifiesto que la exclusión puede llegar a convertirse en una “cultura propia”, un modo de vida asumido por la persona del que resulta difícil salir. Además, estas constricciones culturales tienen su reflejo en unos rasgos psicológicos donde predomina una autoimagen negativa. En definitiva, una amalgama de factores carenciales objetivos (renta, cualificación, empleo) que

lejos de entenderse como anómalos por el propio individuo y el grupo social en el que convive, forman un sistema de valores compartido y asumido.

Esta mezcla de carencias y valores tiene una consecuencia clara: el trabajo de inclusión o incorporación social de estas personas no puede resolverse únicamente con métodos convencionales de transferencias de renta (prestaciones económicas) o de incremento de la cualificación (formación adecuada a las expectativas del mercado de trabajo) sino que requiere trabajar los hábitos personales, potenciar la imagen de si mismos, evitar el rechazo de la comunidad, etc. Todo ello sin olvidar la peculiaridades de cada situación personal de exclusión, por lo que no caben modelos generales de “ventanilla única” para todos los casos sino un acompañamiento personalizado y un trabajo comunitario en el entorno de convivencia de la persona.

## **2. LA MEDICIÓN DE LA EXCLUSIÓN A TRAVES DEL SISTEMA DE INDICADORES DE LA HERRAMIENTA DE VALORACIÓN**

La primera forma de “medir” las situaciones personales de exclusión consistió en utilizar un sistema de indicadores cuantitativo que reunimos en la herramienta del programa denominada H1.

Del contenido de esta herramienta cabe destacar los siguientes bloques de información:

- Datos de identificación.
- 56 Indicadores organizados en 10 áreas de exclusión: Legal, Económica, Familiar, Salud, Vivienda, Ocupación, Educación, Formación, Personal y Relaciones sociales.
- Los indicadores se encuentran graduados según la gravedad de la situación: presencia leve, moderada y grave.
- Cada uno de los indicadores y sus correspondientes niveles de gravedad (leve, moderada y grave) aparecen definidos en un manual complementario de la herramienta H1.

A pesar de las limitaciones de todo sistema de indicadores para medir las situaciones personales de exclusión, tal como se ha explicado brevemente en la introducción de este capítulo, la herramienta presenta una serie de aspectos positivos, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Se utilizó un procedimiento consensuado de elaboración de indicadores en base a la experiencia práctica de los profesionales, a partir del cual se

obtuvo un amplio listado que contenía los factores más frecuentes vinculados con la exclusión.

- La diversidad de indicadores nos permitió adecuarnos a un enfoque multidimensional de la exclusión (diez dimensiones).
- La herramienta nos ha servido para conocer aspectos importantes relacionados con la exclusión: indicadores más frecuentes, perfiles diferenciales, aspectos sociológicos básicos (ver epígrafe 1 de este capítulo).
- Nos ha permitido conocer de manera sistematizada datos a nivel regional, lo que a su vez ha sido una fuente de información para la planificación.

A partir de los primeros resultados obtenidos y de la experiencia de su aplicación práctica, se hizo una valoración crítica de la herramienta con el fin de conocer su adecuación para reflejar las situaciones personales de exclusión. De manera esquemática, las conclusiones de esta valoración crítica fueron las siguientes:

- La existencia de dimensiones desiguales desde el punto de vista del número de indicadores que componen cada dimensión, dificultaba la comparación entre las dimensiones de exclusión de las personas valoradas.
- La graduación de los indicadores (presencia leve, moderada o grave) introducía dificultades a la hora de situar la posición de cada caso en el indicador y se detectaron problemas de homogeneizar criterios entre los distintos profesionales. Esto último suponía que la herramienta debía mejorar aspectos relacionados con la fiabilidad.
- La dificultad de medir la exclusión mediante asignaciones numéricas (problemas de validez) y la necesidad de una apertura cualitativa.

En concreto, en lo que se refiere a la validez del instrumento, constatamos que la realidad de la exclusión no estaba reflejada en las puntuaciones. Esto se ponía de manifiesto en la medida en que:

- Las diferencias entre las puntuaciones no marcaban diferencias en la gravedad de la exclusión, encontrándonos con situaciones similares que obtenían puntuaciones diferentes, y lo más frecuente, puntuaciones similares que recogían situaciones muy diferentes desde el punto de vista de la problemática de exclusión que recogían y de las estrategias de intervención necesarias (ver ejemplo).

<b>Ejemplo</b>	
Registro A	Registro B
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mujer 57 años, vive sola. Vivienda cedida</li> <li>• Sin apoyo familiar ni red natural de apoyo</li> <li>• Bajo nivel educativo</li> <li>• Consumo de alcohol. Ludopatía</li> <li>• Trayectoria arraigada prostitución</li> <li>• Depresión crónica, con irregularidad en el tratamiento</li> <li>• Limpiadora a domicilio esporádica. Economía sumergida</li> <li>• Insuficientes recursos económicos. Cronificación y dependencia de ayudas públicas para cubrir gastos de subsistencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mujer 37 años, inmigrante argelina, vive con esposo con problemas físicos para desarrollar actividad agrícola y tiene cuatro hijos menores</li> <li>• Presencia conyugal insuficiente por actividad laboral (movilidad geográfica)</li> <li>• Malos tratos físicos</li> <li>• Sin cualificación profesional ni hábitos laborales</li> <li>• Apenas habla español y no sabe leer ni escribir español</li> <li>• Menores en conflicto socio-cultural y étnico</li> <li>• Vivienda en alquiler presenta problemas de equipamiento y condiciones estructurales</li> </ul>
<b>29/56 indicadores</b> <b>21,43 puntos</b>	

- Las puntuaciones obtenidas no coincidían, en la mayoría de los casos, con la apreciación de los profesionales en relación con la gravedad de la exclusión en la persona.

Un primer intento para resolver esta situación fue la ponderación de los indicadores para ajustar las puntuaciones de exclusión. Pensamos que había factores (indicadores) que eran centrales, desencadenantes y que en consecuencia exigirían un mayor peso en la puntuación final.

El resultado no fue satisfactorio porque, aunque estadísticamente podemos ponderarlos, el peso de cada indicador no puede calibrarse de forma general para todos los casos, sin tener en cuenta el contexto en el que se sitúa, entendiendo por contexto las siguientes circunstancias:

- a) Con que factores (otros indicadores) se relaciona o se asocia.
- b) En que etapa del proceso se encuentra la persona.
- c) Que consecuencias vitales genera en la persona la problemática que recoge el indicador.

Lo que esto supone en la práctica es que un indicador es más importante (tiene un peso mayor en la puntuación final) dependiendo de si se detecta la presencia de otros indicadores en la persona que refuerzan o agravan la

situación de exclusión que refleja el indicador. En un ejemplo sencillo, es lógico pensar que una adicción grave es más o menos importante dependiendo de la red de apoyos familiares y sanitarios con que cuenta la persona o que una situación de falta de cualificación es más o menos condicionante dependiendo de la edad y de las capacidades de la persona para adquirir nuevas competencias. En sí mismas, en abstracto, las situaciones descritas no tienen un peso natural, sino que éste se encuentra condicionado por el resto de indicadores que definen la situación. Algunos ejemplos de estos condicionantes son los siguientes:

*a) Con que factores (otros indicadores) se relaciona o se asocia:*

Consumo de drogas habitual con trabajo/sin trabajo, con núcleo familiar de apoyo/sin núcleo familiar, con trastornos psiquiátricos añadidos/sin trastorno psiquiátricos, con deudas económicas/sin deudas económicas, con causas judiciales/sin causas judiciales.

*b) En que etapa del proceso estamos:*

Fracaso escolar/abandono escolar, en búsqueda de empleo con 16 años (inicio actividad laboral)/parado de larga duración con 46 años, no disponer de vivienda con 30 años o con 50 años.

*c) Como vive el individuo esa problemática:*

Antecedentes de haber iniciado experiencias gratificantes anteriores/ haber iniciado procesos anteriores que constantemente finalizan en fracaso o frustración.

Estas circunstancias nos llevaron a la conclusión de que es difícil ponderar un indicador de manera general: cada persona precisa una “ponderación a la carta”, algo que en la práctica hace imposible esta operación metodológica.

### **3. LA VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN POR MEDIO DE UNA APROXIMACIÓN CUALITATIVA**

Además de estas consideraciones acerca de las limitaciones de la herramienta como instrumento cuantitativo, iniciamos un acercamiento a las personas para valorar su situación a partir de sus propios relatos personales, de manera que además de los factores “objetivos” recogidos por medio de los indicadores, pudiéramos conocer la interpretación y el significado que conceden a sus propias vivencias personales.



El material fundamental para esta nueva aproximación lo obtuvimos de las entrevistas a profesionales y, sobre todo, de las entrevistas a personas que participaban en el Programa.

A partir de este trabajo llegamos a una serie de conclusiones tanto en el plano teórico (naturaleza de la exclusión) como en lo que se refiere a la metodología más adecuada para su conocimiento.

a) Conclusiones teóricas:

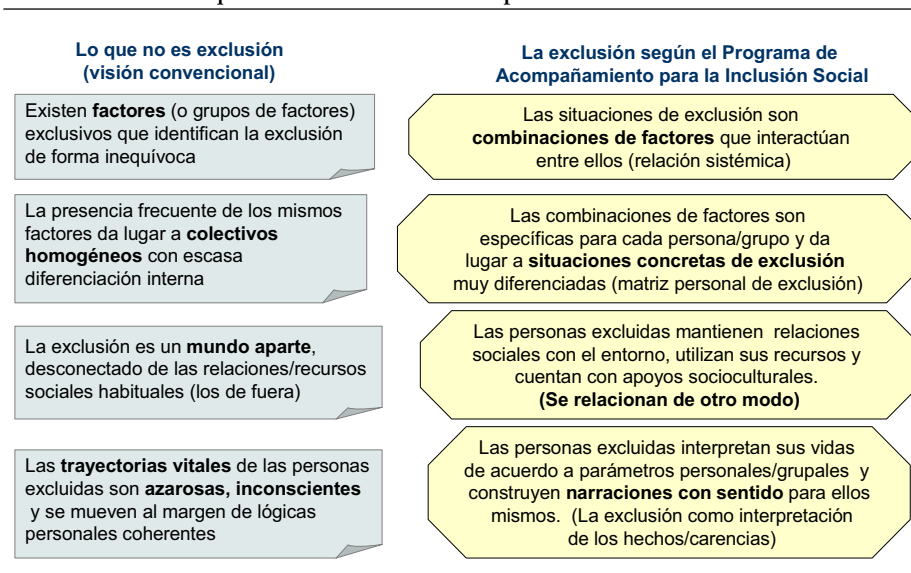
- La mayoría de los factores asociados con la exclusión (carencias, rasgos psicológicos, hábitos culturales) podemos encontrarlos en personas no excluidas. Algunos de ellos son más frecuentes en las personas excluidas (adicciones, enfermedad/discapacidad mental, monoparentalidad femenina, baja autoestima, escasa conciencia de la situación, control social del grupo de pertenencia) pero en si mismos y de forma aislada estos factores no son “marcadores inequívocos”, no definen en si mismos la situación de exclusión.
- La exclusión es un concepto analítico, en la realidad nos encontramos con personas excluidas. Las situaciones de exclusión concretas son algo más que una mera suma de factores que opera igual en todas las personas. La exclusión es un conjunto de “carencias con biografía”.
- En sentido estricto, la distinción dentro (integración)/fuera (exclusión) es convencional e inexacta. Los “de fuera” mantienen relaciones económicas (a veces informales o ilegales) con los “de dentro” y comparten algunos valores/proyectos (familia, dinero, vivienda) aunque los desarrollen con graves dificultades y utilizando otros medios. La exclusión es un mundo conectado (de un modo peculiar) con la integración, cuyos lazos no gozan de legitimidad social.
- Las personas en situación de exclusión entienden su vida como “relatos con sentido”. Su trayectoria no es vivida como una colección de hechos deshilvanados, sino que son capaces de diferenciar períodos vitales, establecer nexos causales entre acontecimientos, distinguir personas relevantes, etc. Su situación es el resultado de unos hechos interpretados y dotados de un significado personal.

Este tipo de conclusiones, constatadas en la experiencia de aplicación práctica del programa, nos han permitido completar el modelo multifactorial y aditivo que pretende entender las situaciones de exclusión como un agregado de factores objetivos carenciales, por medio de un nuevo modelo que incorpora tres elementos esenciales: la interacción entre los factores de ex-

clusión y sus efectos multiplicadores, la particularización de la exclusión para cada caso concreto y la interpretación que cada persona hace de su propia trayectoria.

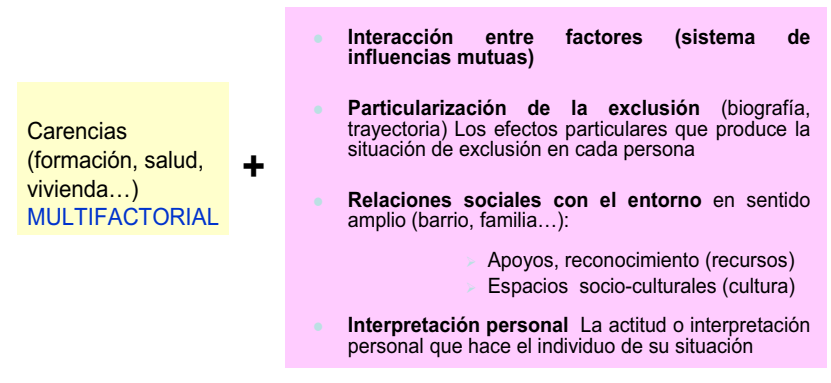
A continuación, y de un modo esquemático establecemos, un contraste entre lo que podemos denominar “visión convencional” o “apriorística” de la exclusión y el modo de entenderla después de esta aproximación cualitativa a su conocimiento.

Esquema 1. Conclusiones de la aproximación cualitativa



A partir de aquí, proponemos un modo de entender la exclusión más próxima a la valoración que a la medición cuantitativa. En una situación de exclusión hay que valorar un conjunto de circunstancias que van más allá de las carencias objetivas, como recoge el esquema 2:

## Esquema 2. Conclusiones teóricas



## b) Conclusiones metodológicas:

- El número de indicadores presentes en la situación de exclusión no es una cuantificación/medición de la misma, sino una descripción de la amplitud de la situación de exclusión (a mayor número de indicadores mayor es la multidimensionalidad de la situación).
- Identificar una situación de exclusión exige el conocimiento de las particularidades personales y las relaciones sociales de cada caso, lo que sólo es posible por medio de técnicas cualitativas de recogida de información (algunas son herramientas del Programa de acompañamiento).
- Análogamente, los cambios en la situación no pueden ser captados solo por medio de una operación aritmética entre dos cantidades escalares una vez transcurrido un determinado periodo de tiempo (puntuación “antes” y puntuación “después” de las intervenciones).

#### 4. LA IMPORTANCIA DE LAS HISTORIAS PERSONALES

Además de las implicaciones teóricas y metodológicas que acabamos de describir y que han supuesto un cambio de manera de entender y “medir” las situaciones de exclusión, el material obtenido de las historias personales (historias de vida) nos han mostrado elementos fundamentales tanto para profundizar en el conocimiento de la situación de la exclusión como para desarrollar los procesos de intervención.

En relación con la comprensión de la exclusión, las historias de vida han puesto de manifiesto:

- Las situaciones de exclusión son cambiantes y cabe entenderlas como un proceso dinámico. No son “una línea recta” y por tanto hay que conocer la trayectoria completa y no centrarse exclusivamente en el análisis de la etapa más reciente. En la mayoría de los casos la situación actual sólo es comprensible desde la perspectiva histórica de la biografía.
  - Existen acontecimientos que marcan cambios de tendencia (etapas), y que aceleran/inhiben procesos de inclusión/exclusión.
  - Los acontecimientos desencadenantes surten efectos positivos o negativos, en función de los recursos de apoyo de la persona en el momento de producirse (familia, económicos, laborales).
  - En las trayectorias de exclusión es frecuente encontrar interacciones entre factores que se retroalimentan (casi siempre de forma negativa).
  - Es posible identificar acontecimientos comunes en diferentes trayectorias que nos permiten establecer tipologías con características similares.
- De todo lo anterior cabe extraer las siguientes conclusiones desde el punto de vista de los procesos de intervención:
- Al igual que la exclusión es el resultado de una trayectoria también los procesos de inclusión precisan de un itinerario.
  - Debemos potenciar intervenciones centradas en acontecimientos y experiencias gratificantes a corto plazo que refuercen los procesos de incorporación social.
  - Los recursos de apoyo de la persona, (flexibles, próximos y coordinados...) son imprescindibles para los procesos de incorporación social.
  - Es necesario trabajar con el sistema completo de factores (y sus interacciones) que conforman la situación de exclusión de cada individuo.
  - Los itinerarios de inserción son personales pero presentan similitudes (tipologías) que nos permiten elaborar modelos de intervención generales, que pueden servir de marco de referencia para las intervenciones particulares.

## 5. CONCLUSIONES

De la exposición que hemos ofrecido cabe destacar las siguientes conclusiones que se ofrecen para someterlas a la reflexión de los profesionales y estudiosos del área de exclusión.

1) Además de los *factores objetivos* de exclusión, entendidos en términos de carencias y déficit de participación en los recursos ordinarios de la vida social, es necesario tener en cuenta que la cronicidad de la exclusión genera unas *pautas culturales* que constituyen una manera de entender el mundo que legitima los modos de vida de la exclusión y los dota de sentido.

2) Las carencias objetivas y pautas culturales se traducen en *patrones psicológicos* recurrentes donde son frecuentes la falta de alternativas vitales, la asunción fatalista de la propia situación y la dependencia de los sistemas de ayuda formales e informales.

3) Puesto que la exclusión es un fenómeno multidimensional, es condición necesaria para el conocimiento de las situaciones personales de exclusión las aproximaciones multifactoriales. Pero no es condición suficiente: esta aproximación es preciso complementarla con el conocimiento de la *interacción entre los factores de exclusión y sus efectos multiplicadores*.

4) Las *situaciones de exclusión son particulares* para cada caso en función de las propias trayectorias biográficas, los recursos de apoyo con que cuenta y la interpretación de la situación que hace cada persona. Para captar este tipo de componentes hay complementar el conocimiento cuantitativo con *aproximaciones cualitativas* que proporcionen un conocimiento más intensivo de cada caso.



## CAPÍTULO 12

# DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y DESIGUALDAD EN LA REGIÓN DE MURCIA

*Miguel Esteban Yago y Matilde Lafuente Lechuga*

### 1. INTRODUCCIÓN

Recientemente el estudio de la desigualdad económica y la pobreza está despertando una atención creciente. Aunque siga siendo “la cenicienta” del análisis económico, en palabras de Philip Nel (2006: 83), la nueva perspectiva teórica adoptada a partir de los trabajos de Amartya Sen (1973), A. Atkinson (1970) y Kolm (1969), junto con la preocupación por el alcance de los efectos distributivos de la globalización, han consolidado y ampliado la investigación sobre el reparto asimétrico de la renta y su posible influencia en la merma de oportunidades económicas, sociales y políticas de la población.

Buena prueba de ello es que tanto el Banco Mundial (BM) como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han dedicado sendos informes a analizar cómo una elevada desigualdad económica puede obstaculizar los procesos de desarrollo y frenar la erradicación de la pobreza. La clave se encuentra en las repercusiones que los altos niveles de desigualdad económica generan sobre la inversión, dificultando los procesos de acumulación de capital humano y capital social. “Un aumento de la equidad llevará consigo un funcionamiento más eficiente de la economía, una reducción de los conflictos, un aumento de la confianza y un mejoramiento de las instituciones, con los consiguientes beneficios dinámicos para la inversión y el crecimiento” (BM, 2006: 4).

Además, este nuevo enfoque otorga una importancia central a la distribución del ingreso y su relación con los niveles de pobreza, con independencia del nivel de renta *per cápita* medio del país. En palabras del PNUD (2005: 63-64): “Las desigualdades de ingreso reflejan, y a la vez afectan, las disparidades más generales en las oportunidades de vida, comenzando por la probabilidad de seguir vivo al nacer. [...] algunos gru-

pos desposeídos del Primer Mundo tienen oportunidades de vida comparables con las del promedio de los países que cuentan con niveles muy inferiores de ingreso”.

Por otra parte, lo más relevante en los últimos trabajos sobre desigualdad y pobreza es la extensión del ámbito de análisis más allá de las variables estrictamente económicas, como la renta. El reconocimiento de que la renta es una variable más, importante pero no la única, en la determinación de las condiciones de vida de las personas explica, quizá, el recurso al concepto de exclusión social en el estudio de la pobreza, sobre todo en los países más desarrollados.

El término de pobreza cuenta con una larga tradición vinculada al análisis unidimensional ligado a la renta y su uso es imprescindible si nos referimos a la pobreza en términos absolutos, problema más acuciante en los países con bajos niveles de ingreso promedio. Sin embargo, en las zonas de mayor nivel de renta *per cápita*, la pobreza suele medirse en términos relativos y esto hace que el protagonismo de la variable renta se diluya en favor de otros muchos aspectos ligados a las condiciones de vida y de participación de los ciudadanos. Quizá por este motivo el concepto de exclusión social ha ido desplazando al de pobreza en los países europeos (Martínez y Ayala, 2001: 249).

En suma, pese al consenso existente en torno al enfoque de las capacidades de Sen, que establece el carácter multidimensional con el que han de abordarse el estudio de la desigualdad y pobreza, la rémora psicológica que implica su vinculación generalizada durante siglos al ámbito puramente económico podría explicar la emergencia de otros “usos”, como el de la exclusión social; aunque aún no exista un consenso adecuado sobre su definición y medición.

Este capítulo se centra en el estudio de la desigualdad económica, especialmente referido a la Región de Murcia y efectuando las pertinentes comparativas con el conjunto nacional. Para ello se ha utilizado la información procedente de los ficheros de microdatos anonimizados de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2005, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de nuestro país<sup>1</sup>. Previamente, se presentan de forma

---

<sup>1</sup> El grado de exactitud o fiabilidad, análisis e interpretaciones presentados en este trabajo son responsabilidad exclusiva de los autores.



breve algunas consideraciones conceptuales y metodológicas, con objeto de contextualizar dicho análisis de la desigualdad de renta en la Región.

## 2. MEDICIÓN DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA: CUESTIONES METODOLÓGICAS

Abordar el estudio de la desigualdad implica partir de alguna noción de justicia distributiva, de forma explícita o implícita, en la que la elección del ámbito donde se ha de evaluar resulta esencial, tal y como establece Sen (1995). Además, las distintas características personales y sociales de la población implican que la búsqueda de la igualdad en un determinado aspecto conlleve la desigualdad en otro, o varios, ámbitos. A su vez, por su estrecha vinculación, el espacio de evaluación de la desigualdad condiciona la valoración de la pobreza, la identificación y caracterización de los pobres, como se verá en el próximo capítulo.

Para este autor, las exigencias de igualdad deben centrarse en la libertad, o capacidad, del individuo para lograr el conjunto de funcionamientos constitutivos de su calidad de vida, que abarcan estados y acciones, tanto de carácter básico (no pasar hambre o gozar de buena salud, por ejemplo) como de naturaleza más compleja (participación social o felicidad). Desde esta perspectiva, la disponibilidad de determinados bienes e ingresos se convierten en medios, o instrumentos, para conseguir funcionamientos válidos para llevar una buena vida.

Aunque la variable renta sea un instrumento y no un elemento constitutivo del bienestar, nadie duda de su importancia como medio para alcanzar determinados funcionamientos básicos. Quizá por ello, y por la extensión de su uso, dados los límites derivados de la información disponible y la mayor complejidad del análisis, el estudio de la desigualdad económica a menudo se circunscribe al de la distribución de la renta o el consumo, sin tener en cuenta la heterogeneidad de la población.

Aún ciñéndonos al caso más sencillo -observar el grado de dispersión del reparto de la renta o el consumo entre la población tratada de forma homogénea-, la medición no está exenta de problemas<sup>2</sup>. La primera cuestión que suele plantearse es la elección entre la renta o el consumo. El uso de la variable renta está más extendido, permitiendo una mayor comparabilidad

---

<sup>2</sup> Un resumen de las principales dificultades metodológicas y conceptuales para el estudio de la desigualdad se encuentra en Ruiz-Castillo (1987) y en Cantó, Del Río y Gradín (2000).

internacional y análisis más ricos si se tienen en cuenta distintas fuentes de renta, o la posibilidad de incorporar el impacto de las políticas públicas. Sin embargo, el carácter transitorio de ciertos ingresos y los problemas derivados de su ocultación, más frecuentes en determinados tipos de rentas afectando a los extremos de la distribución (como las rentas del capital o algunas prestaciones sociales), son sus principales inconvenientes. Frente a ellos, el gasto en consumo goza de una menor subestimación y también de una menor fluctuación a lo largo del ciclo vital del individuo, lo que permite una mejor aproximación al concepto de renta permanente que el nivel de ingresos de un momento determinado. No obstante, no siempre se puede imputar un bajo nivel de consumo a una insuficiencia de recursos; las preferencias individuales o las pautas de consumo sociales influyen de forma notable en el gasto. Además, hay otros problemas asociados al uso del gasto anual en consumo como variable de estudio, los derivados de la estacionalidad de determinados gastos y la inclusión de bienes duraderos. A todo ello se añaden las dificultades de considerar elementos no monetarios tanto del ingreso, retribuciones en especie, como del gasto, el autoconsumo o el consumo de servicios públicos.

Otra cuestión relevante es la elección de la unidad de referencia, el individuo o el hogar. La información estadística suele provenir del hogar, donde los individuos comparten flujos de renta y muchas decisiones económicas personales se toman de forma conjunta. Los problemas aparecen al asignar a cada individuo su participación en la renta del hogar. Se podría pensar, en principio, en dividir el ingreso total del hogar por el número de personas de ese hogar. Sin embargo, no todos los miembros del hogar tienen las mismas necesidades, siendo la edad una característica a considerar, dado que se suele admitir que los niños satisfacen sus necesidades con un nivel de recursos inferior al de los adultos. Por otro lado, es fácil reconocer la presencia de economías de escala en el consumo asociadas al ahorro de la convivencia, como el alquiler de la vivienda o su refrigeración, la luz o el mobiliario; rúbricas de gasto que no guardan una relación lineal con el tamaño del hogar, sino una relación cóncava que refleja el ahorro que para un grupo de personas supone el compartir ciertos bienes colectivos del hogar. Por tanto, sólo si se supone la ausencia de economías de escala en el consumo será aceptable la renta *per cápita* del hogar como indicador de bienestar; en caso contrario, será necesario cuantificar el alcance del ahorro asociado a la convivencia.

La medida de las economías de escala, sin embargo, está lejos de ser una cuestión resuelta en la práctica. En los trabajos empíricos, en general, se han utilizado escalas de equivalencia *ad hoc*, siendo la más usual a nivel internacional la propuesta y revisada por la OCDE, que otorga un peso de 1 al primer adulto, 0,5 al resto de adultos y 0,3 a los menores de 14 años. De esta manera, se transforma la renta del hogar en renta ajustada o equivalente, permitiendo así la comparación entre hogares de diferente tamaño y composición por edad. No obstante, la escala de equivalencia de la OCDE modificada, o cualquier otra, no deja de suponer un ajuste arbitrario y, por tanto, sujeto a la crítica, en la medida que el análisis de la distribución resultante depende notablemente del tipo de ajuste empleado, es decir, de los supuestos relativos a las economías de escala.

Adicionalmente, la unidad de análisis empleada, hogar o individuo, permite distintos tipos de recuento de la renta personal, ya sea *per cápita* o por unidad de consumo, según se tome como referencia el número total de hogares o el de personas. Así, si se considera el universo de hogares, se puede obtener una renta *per cápita* (o por unidad de consumo equivalente) media por hogar; mientras que, tomando el conjunto de la población, el resultado sería una renta media por persona o, alternativamente, una renta media equivalente por persona.

### **3. ANÁLISIS DE LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA: REGIÓN DE MURCIA Y ESPAÑA**

#### **3.1. Las desigualdades de renta**

Como ya se puede vislumbrar desde el apartado anterior, la medición de la desigualdad ha generado, y lo sigue haciendo hoy en día, un debate abierto, debido a la naturaleza normativa que subyace en cualquier medida de desigualdad. Las decisiones metodológicas que se toman en el proceso de medida de la desigualdad influyen finalmente en las conclusiones. Las definiciones y, por tanto, los instrumentos de medida, llevan implícitos en mayor o menor medida, "juicios de valor", lo cual dificulta la comparación de los resultados de estudios alternativos. A todo ello hay que sumar las complicaciones que entraña la realización de comparaciones intertemporales

al utilizar fuentes estadísticas distintas, con diferentes tamaños muestrales, agravándose en el caso del estudio de una región de tamaño reducido<sup>3</sup>.

Por ello, al abordar el estudio de la desigualdad se suele trabajar con diferentes instrumentos de análisis y medida que permitan dar una visión lo más amplia y descriptiva posible.

**Cuadro 1. Principales resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida.  
Región de Murcia y España, 2004**

	España	R. Murcia	R.Murcia/España (España=100)
Renta media por hogar	22.418	20.701	92,3
Renta media por persona	8.637	7.277	84,3
Renta media por unidad de consumo*	12.223	10.657	87,2
Nº de miembros por hogar	2,83	3,09	109,2
Nº de UC por hogar	1,84	1,95	106,0

\*Escala OCDE-modificada. Fuente: INE, ECV-2005.

Según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2005 del Instituto Nacional de Estadística, la renta media del hogar de la Región de Murcia suponía en el año 2004<sup>4</sup> el 92,3% de la media española (cuadro 1), lo que equivalía a 20.701 euros por hogar en la región y 22.418 euros por hogar en España. Dividiendo la renta media del hogar entre el número de miembros del hogar se obtiene la renta media por persona<sup>5</sup>. Dado que el tamaño del hogar de la Región de Murcia es superior al de España, las distancias entre ambos se amplían de tal forma que la renta media por persona en la Región de Murcia representa el 84,3% de la media nacional. Esta distancia queda parcialmente atenuada si en lugar de calcular la renta *per cápita* utilizamos la renta por unidad de consumo equivalente según la escala OCDE-modificada. Al dividir por un número menor al de personas por hogar, las rentas por unidad de consumo son superiores a las rentas por persona y, aunque también el número medio de unidades de consumo por hogar es

<sup>3</sup> Así, por ejemplo, la muestra del fichero de Hogares de la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2005 está compuesta por 12.996 hogares, de los cuales 577 residen en la Región de Murcia. Por su parte el fichero de personas de 16 o más años recoge información de 30.375 personas en España, 1.382 de ellas de la Región de Murcia.

<sup>4</sup> Hay que señalar que en la ECV los datos de ingresos se refieren a los del año anterior a la encuesta.

<sup>5</sup> Puede llamar la atención la diferencia de esta cifra con las obtenidas con otras fuentes como la Contabilidad Regional. Aunque referido al PHOGUE, para un estudio en detalle de las causas de las discrepancias entre estadísticas véase Andrés y Mercader Prats (2001).

superior en la Región de Murcia, la distancia que lo separa del número medio de unidades de consumo nacional es menor que en el caso del número de miembros del hogar.

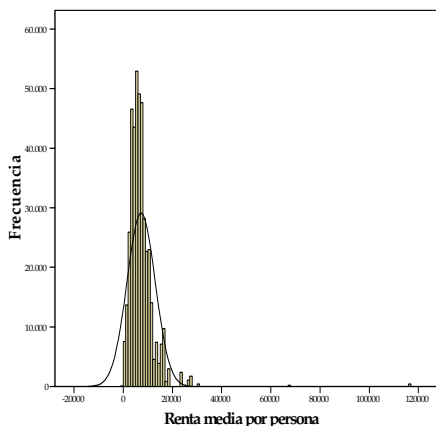
La renta media es un indicador de posición de las distintas observaciones pudiendo ser fruto de distribuciones muy diferentes. Por tanto, tras apreciar las diferencias de rentas medias es preciso profundizar en cómo se distribuye la renta. Una manera frecuente de comenzar un estudio cuantitativo sobre desigualdad es partir de un análisis gráfico, donde se vea cómo se distribuyen los datos y sus frecuencias, ofreciéndonos un primer retrato de la desigualdad existente. En este aspecto caben varias posibilidades. En primer lugar, se puede obtener la distribución de frecuencias absolutas, o histograma, donde se observe el número de hogares, o de personas, que se sitúan en un determinado intervalo de renta, lo que permite concluir no sólo la forma de la distribución sino también la existencia de modas o valores más frecuentes. En los gráficos 1 y 2 se presenta la distribución de la renta media por persona en la Región de Murcia y España. En estos gráficos se ha superpuesto una curva normal para distinguir, observando el eje de simetría, la media de la distribución. Lógicamente, la amplitud de los intervalos puede distorsionar los resultados y aunque se pueden advertir diferencias entre la Región de Murcia y España, dado que los tamaños poblacionales son muy distintos, las conclusiones pueden ser difusas.

En ambos casos, tanto la moda (valor o intervalo más frecuente), como la mediana (valor que deja a cada lado de la distribución la mitad de la población) se sitúan a la izquierda de la media. Es decir, la moda y la mediana de la renta por persona por persona son menores que la renta media<sup>6</sup>. Ello es así por la forma singular de las distribuciones de frecuencias dibujando una larga cola a la derecha y desplazando así la media. De ahí que al hacer comparaciones, o al establecer umbrales para determinar, por ejemplo, la pobreza, se utilice frecuentemente la renta mediana en lugar de la media, ya que la mediana es un estimador más robusto que la media en presencia de datos extremos o anómalos.

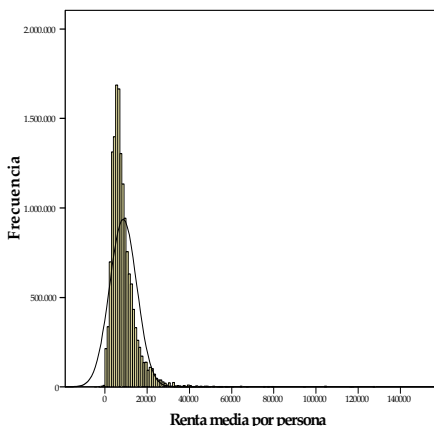
---

<sup>6</sup> En concreto, la renta mediana por persona de la Región de Murcia era de 6.209 euros y en España 7.135 euros. Así pues, la renta mediana por persona regional equivale al 87% de la nacional.

**Gráfico 1. Distribución de frecuencias de la Renta media por persona. R. de Murcia, 2004**

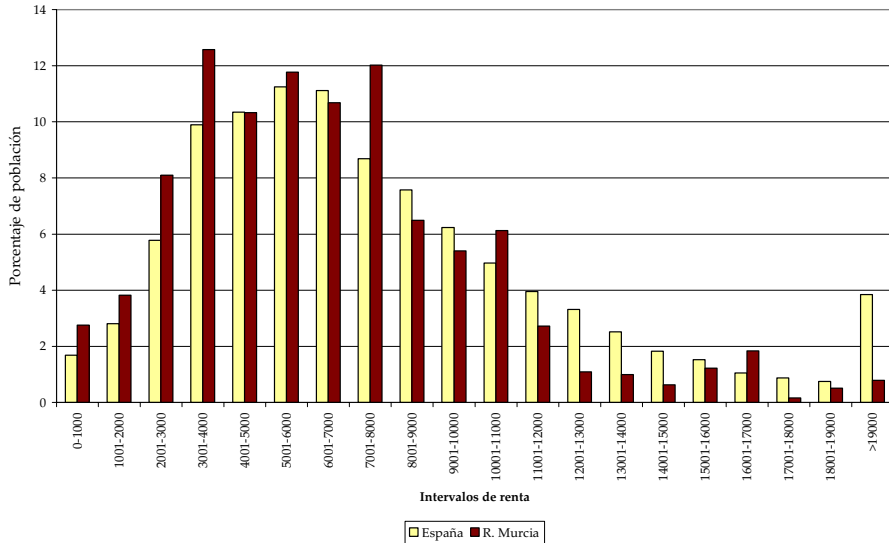


**Gráfico 2. Distribución de frecuencias de la Renta media por persona. España, 2004**



Fuente: elaboración propia a partir de INE, ECV-2005.

**Gráfico 3. Distribución de frecuencias relativas de la Renta media por persona. Región de Murcia y España, 2004**



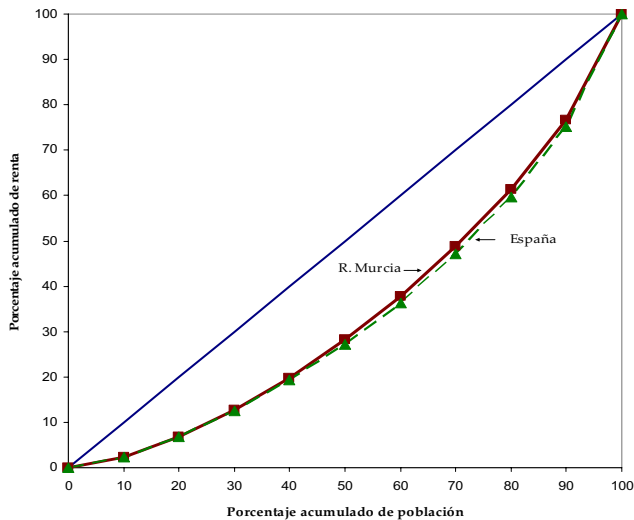
Fuente: elaboración propia a partir de INE, ECV-2005.

Utilizando las frecuencias relativas (porcentajes del total por tramos de renta) en lugar de las absolutas, se obtiene el gráfico 3 el cual nos ofrece información complementaria a los anteriores y, dado que el eje de ordenadas

representa porcentajes y no valores absolutos, permite comparar en la misma imagen la Región de Murcia con España. Así, se puede apreciar que, salvo algún intervalo puntual, en la Región de Murcia las rentas por persona menores de 8.000 euros son relativamente más frecuentes que en España, mientras que a partir de ese tramo, con la excepción de los intervalos de 10.000 a 11.000 euros y de 16.000 a 17.000 euros, la presencia de estos valores son más frecuentes en el conjunto nacional.

Pero el gráfico que, sin duda, más se utiliza para analizar la distribución de la renta, y que sirve de soporte a buena parte de nociones y medidas de desigualdad, es la curva de Lorenz<sup>7</sup>. En el eje horizontal de la curva de Lorenz se representa la proporción acumulada de población, ordenada de menor a mayor renta, mientras que el eje vertical recoge el porcentaje acumulado de renta. Así pues, un punto de la curva de Lorenz indica el porcentaje de renta que acumula un determinado porcentaje de población. La línea diagonal que divide el gráfico en dos partes iguales, se denomina recta de equidistribución y representa el caso de una distribución igualitaria, por lo que cuanto mayor sea la distancia de la curva de Lorenz a línea de equidistribución tanto mayor será la desigualdad distributiva.

**Gráfico 4. Curvas de Lorenz. Región de Murcia y España. Año 2004**



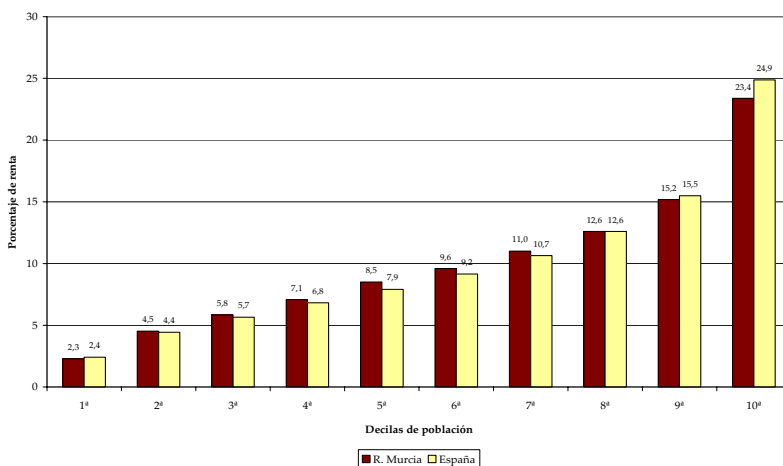
Fuente: elaboración propia a partir de INE, ECV-2005.

<sup>7</sup> Lorenz (1905).

En el gráfico 4 se encuentran las curvas de Lorenz de la Región de Murcia y España del año 2004. Aunque ambas curvas están muy cercanas, la de la Región de Murcia se sitúa en casi todos los tramos por encima de la española, si bien, se produce un cruce entre ellas dificultando su comparación<sup>8</sup>.

Para construir la curva de Lorenz se ordenan los individuos, u hogares, de menor a mayor renta y se distribuyen en grupos que representan cada uno el diez por ciento de la población. A estos grupos se les denomina decilas. El gráfico 5 plasma, para la Región de Murcia y España, el porcentaje de renta de cada una de las decilas de población. Dado que la población está ordenada según su renta, el porcentaje correspondiente a cada grupo va aumentando. Puede apreciarse que, salvo en la primera y las dos últimas, la porción de renta correspondiente a cada decila es mayor en el caso regional que en el nacional, evidenciando lo que, de otra forma, se había puesto de manifiesto en el gráfico de las curvas de Lorenz y explicando el cruce entre ellas. El menor porcentaje de renta de la primera decila pone de manifiesto una mayor incidencia de la pobreza en la Región de Murcia, como se verá en el siguiente capítulo.

**Gráfico 5. Porcentajes de renta por decilas ordenadas de población. Año 2004**



Fuente: elaboración propia a partir de INE, ECV- 2005.

<sup>8</sup> Técnicamente, al haber un cruce en las curvas, ninguna de ellas “domina” a la otra según el principio de dominancia de Lorenz. Este principio se define de la siguiente forma: dadas dos distribuciones,  $x$  e  $y$ , “ $x$  domina en el sentido de Lorenz a  $y$ ” siempre que la curva de Lorenz asociada a  $x$  no se sitúe por debajo de la curva de Lorenz de  $y$  en ninguno de los puntos.



### 3.2. Medidas de desigualdad

Aunque los gráficos de la sección anterior facilitan un primer acercamiento a la observación de la distribución de la renta, es conveniente completar el análisis incorporando medidas que sintetizan el grado de disparidad dentro de una distribución. A este cometido responden los índices de desigualdad, los cuales proporcionan un escalar que permite cuantificar diferencias y realizar comparaciones estáticas y dinámicas.

Sin embargo, no existe unanimidad sobre qué índice es el más adecuado, ya que, de un modo u otro, directa o indirectamente, cualquier medida de la desigualdad incorpora una serie de juicios de valor en función de las propiedades normativas que satisface, las cuales, al fin y al cabo, no son más que un reflejo de las preferencias sociales sobre la distribución<sup>9</sup>. Generalmente se suele exigir que los índices sean consistentes con el criterio de Lorenz<sup>10</sup> y que sean sensibles a transferencias progresivas que no alteren la ordenación de los individuos<sup>11</sup>. A estos requisitos se les puede añadir un conjunto más o menos extenso de axiomas que debe cumplir la medida de desigualdad<sup>12</sup>.

Entre los índices consistentes con el criterio de Lorenz destacan el índice de Gini, los índices de Theil y los índices de Atkinson<sup>13</sup>; si bien, las propiedades normativas de cada uno de ellos son distintas ya que cada índice de desigualdad, o cada miembro de una misma familia de índices, pondera de forma distinta las ganancias, y las pérdidas, de renta de los hogares según sea la posición que ocupasen en la distribución de la renta. Dicho de otra manera, cada índice de desigualdad, en virtud de sus propiedades normativas, muestra una sensibilidad distinta si la transferencia, o las ganancias y pérdidas de renta, se realizan en el tramo inferior, central o superior de la distribución de rentas<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. Sen (1973).

<sup>10</sup> Si una distribución  $x$  domina en el sentido de Lorenz a otra distribución  $y$ , el índice de desigualdad asociado a la distribución de  $x$  deberá ser menor que el asociado a la distribución  $y$ .

<sup>11</sup> A esta propiedad se le denomina *principio de transferencias Pigou-Dalton*.

<sup>12</sup> Por ejemplo, *continuidad, simetría o anonimidad*, el *Principio de población de Dalton*. Para una definición de estos y otros axiomas véase Cowell (2000).

<sup>13</sup> Véase Gini (1912), Theil (1966) y Atkinson (1970).

<sup>14</sup> Así, el índice de Gini es más sensible a las transferencias realizadas en el tramo central de la distribución mientras que, por ejemplo, determinadas versiones del índice de Atkinson, o de Theil, son más sensibles a las transferencias en el extremo inferior.

Junto a estos índices de desigualdad, que se estiman sobre la base de toda la información que contiene la distribución de rentas, también se utilizan índices que, no satisfaciendo los criterios normativos anteriores, son fácilmente interpretables, como los ratios intercuartílicos o interquintílicos. De hecho, en la cumbre europea de Laeken, junto con el índice de Gini, se propuso como uno de los indicadores para realizar el seguimiento de la desigualdad, el S80/S20, es decir, el cociente entre la renta del 20% de la población más rica y la el 20% de población más pobre.

En líneas generales, se pueden dividir las medidas de desigualdad más usuales en tres grandes grupos. En primer lugar, se encuentran los índices objetivos tradicionales<sup>15</sup> que, básicamente, cuantifican la dispersión de una distribución de rentas. En este grupo se encuadran la varianza, el coeficiente de variación, la desviación respecto a la media, la varianza (o la desviación estándar) de los logaritmos y el índice de Gini. Un segundo grupo de índices estaría conformado por aquellos que se basan en las medidas de entropía, entre los que destaca la familia de índices de Theil. Por último, están los denominados índices éticos o normativos que pretenden medir la desigualdad en términos de pérdida de bienestar social debida a la dispersión de rentas, intentando cuantificar el coste potencial de bienestar ocasionado por la desigualdad. Para ello, los índices normativos necesitan utilizar alguna función de bienestar social que incorpore explícitamente un conjunto de juicios de valor. En este último grupo se sitúan los índices de Atkinson y un amplio abanico de medidas<sup>16</sup>.

En el cuadro 2 se presentan los resultados de algunos índices de desigualdad para la Región de Murcia y España utilizando como variable de referencia la renta por habitante y elevando los resultados a la población total de personas. En concreto, se ofrece información de los índices de Gini, Theil, para  $c=0$  y  $c=1$ , y Atkinson, para  $\alpha$  igual a 0,5 y 1. En el anexo de este capítulo se encuentra la formulación de los distintos índices. Asimismo, aunque no son directamente comparables, se muestran los resultados tanto para la muestra ampliada del Panel de Hogares de la Unión Europea, año 2000 (datos de renta de 1999), y los de la Encuesta de Condiciones de Vida

---

<sup>15</sup> O "medidas objetivas de desigualdad" según la terminología de Sen (1973). Véase Gradín y del Río (2001).

<sup>16</sup> En este sentido pueden distinguirse varios procedimientos en la elaboración de índices normativos: Atkinson (1970), Kolm (1976a; 1976b), Sen (1973) y Blackorby y Donaldson (1980).

de 2005 (datos de renta de 2004), con el objeto de disponer una visión aproximada de la evolución a medio plazo de los índices de desigualdad<sup>17</sup>.

**Cuadro 2. Índices de desigualdad de la renta por persona.  
Región de Murcia y España, 1999 y 2004**

	Región de Murcia		España	
	PHOGUE-2000	ECV-2005	PHOGUE-2000	ECV-2005
Gini	0,302	0,318	0,335	0,337
Atkinson ( $\alpha=0,5$ )	0,079	0,089	0,137	0,096
Atkinson ( $\alpha=1$ )	0,173	0,216	0,211	0,284
Theil (0)	0,190	0,244	0,237	0,334
Theil (1)	0,089	0,183	0,180	0,194

Fuente: elaboración propia a partir de INE: PHOGUE-2000 (muestra ampliada) y ECV-2005.

Puede apreciarse que, en el año 2000, todos los índices de desigualdad ofrecen valores más reducidos en la Región de Murcia que en España. En los dos ámbitos considerados, los índices Theil (0) y Atkinson ( $\alpha=1$ ), dan valores superiores a sus alternativos -Theil (1) y Atkinson ( $\alpha=0,5$ ), respectivamente ya que, como se ha apuntado, el primer grupo es más sensible al tramo inicial de la distribución y el segundo asigna un peso superior a los tramos intermedios.

En 2004, de nuevo todos los indicadores de desigualdad regionales son inferiores a los nacionales, lo que confirma que la curva de Lorenz de la Región de Murcia, observada en el gráfico 4, esté más cerca de la diagonal que la española, a pesar del cruce inicial<sup>18</sup>.

Sin embargo, respecto a la evolución experimentada por los indicadores, entre los años 1999 y 2004 ha habido un incremento de la desigualdad en prácticamente todos los indicadores utilizados; exceptuando el descenso apreciado en Atkinson ( $\alpha=0,5$ ) en España. En el caso de la Región de Murcia todos los índices aumentan aunque con distinta intensidad; así, mientras que los incrementos de los índices de Gini, o de Atkinson ( $\alpha=0,5$ ), son moderados, el del índice de Theil (1) es bastante acentuado. En España, el aumento

<sup>17</sup> Para observar los resultados obtenidos en periodos anteriores, en Ayala, Jurado y Pedraja (2006) se encuentra una visión de la evolución de la desigualdad por comunidades autónomas en el periodo 1973-2000 con los datos de las Encuestas de Presupuestos Familiares.

<sup>18</sup> La consideración de parámetros de aversión a la desigualdad superiores en el índice de Atkinson, o de valores negativos al parámetro  $c$  en el índice de Theil, daría cuanta de la intersección de las curvas de Lorenz. Ver anexo para aspectos formales.

del índice de Gini en España muy leve, siendo los índices Theil (0) y Atkinson ( $\alpha=1$ ) los que arrojan un mayor aumento de la desigualdad.

### **3.3. Características sociodemográficas de la desigualdad económica en la Región de Murcia**

En esta sección se analizarán las desigualdades de rentas según algunas características del hogar y de las personas de 16 y más años en la Región de Murcia, a partir de la información de los ficheros de hogares y personas de la ECV del año 2005.

El cuadro 3 sintetiza la información más relevante, expresando los datos en números índices que toman como valor de referencia la renta por persona media de los hogares murcianos, a la que se le asigna el valor 100. Lógicamente, cuando se desciende a un nivel de desagregación mayor, el número de observaciones se reduce considerablemente, siendo, a veces, insuficiente para que tengan significación estadística. Esta situación se hace constar en el cuadro 3 señalando con un asterisco aquellas características en las que no se dispone de un número significativo de observaciones, lo que supone que hay que tomar todas las cautelas necesarias a la hora de interpretar y valorar tales resultados. Asimismo, puede advertirse que en determinados rasgos existe una ausencia completa de información, o tan reducido número de observaciones que impide extraer resultados.

Las dos primeras características observadas se refieren al hogar y el resto a la persona. Según el régimen de tenencia de la vivienda, los mayores niveles de renta corresponden a la situación en el que la vivienda es en propiedad, mientras que cuando es en alquiler, ya sea a precio de mercado o a precio inferior al de mercado, los niveles de renta por habitante se sitúan alrededor de un 20% por debajo de la renta media por persona, siendo la diferencia bastante menor cuando la vivienda está en cesión gratuita. En cuanto al grado de urbanización del lugar de residencia, en la Región de Murcia, ningún municipio se encuentra en zona muy poblada (más de medio millón de habitantes según la clasificación de la ECV), y los niveles de renta son ligeramente superiores en las zonas de un grado de urbanización medio que en las zonas poco pobladas.

DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y DESIGUALDAD EN LA REGIÓN DE MURCIA

**Cuadro 3. Niveles de renta según algunas características del hogar y de las personas adultas. Región de Murcia, 2004. (Renta por habitante media del hogar =100)**

Régimen de tenencia de la vivienda:	
- En propiedad	102,5
- En alquiler a precio de mercado	80,4
- En alquiler a precio inferior al de mercado	83,6*
- En cesión gratuita	95,7
Grado de urbanización:	
- Zona muy poblada	-
- Zona media	101,7
- Zona poco poblada	97,7
Sexo:	
- Mujeres	98,2
- Hombres	101,8
Edad:	
- Hasta 30 años	89,9
- De 31 a 45 años	91,5
- De 46 a 64 años	104,6
- 65 y más años	97,1
Mixta edad-sexo:	
- Hombres ≤30 años	99,8
- Hombres 31-45 años	105,3
- Hombres 46-64 años	99,1
- Hombres ≥ 65 años	102,2
- Mujeres ≤ 30 años	93,5
- Mujeres 30-45 años	101,8
- Mujeres 46-64 años	106,1
- Mujeres ≥ 65 años	88,8
Estado civil:	
- Casado	98,6
- Divorciado	-
- Separado	119,2*
- Soltero	100,4
- Viudo	99,8
País de nacimiento:	
- España	101,4
- Resto UE-25	-
- Resto de Europa	-
- Resto del Mundo	87,4
Situación profesional	
- Empleador	72,7*
- Empresario sin asalariados o trabajador independiente	101,2
- Asalariado	106,5
- Ayuda familiar	-

**Cuadro 3 (continuación)**

Nivel de estudios terminados:	
- Sin estudios	76,4
- Educación primaria	88,2
- Educación secundaria de 1ª etapa (o similar)	89,0
- Educación secundaria de 2ª etapa (o similar)	111,3
- Formación e inserción laboral que precisa título de 2ª etapa de secundaria	112,0*
- Educación superior	138,1
Actividad de establecimiento del que depende (o dependía) laboralmente:	
- Agricultura, ganadería y pesca	86,3
- Industria y energía	115,1
- Construcción	100,0
- Comercio	93,0
- Hostelería	99,3*
- Transportes y comunicaciones	115,6*
- Intermediación financiera	-
- Actividades inmobiliarias y de alquiler	127,4*
- Administración pública	128,8
- Educación	143,6*
- Sanidad	152,1*
- Otros servicios	105,8
Situación en relación a la actividad económica:	
- Trabajando a tiempo completo	112,6
- Trabajando a tiempo parcial	93,6
- Parado	75,9
- Estudiante, escolar o en formación	88,9
- Jubilado o retirado	96,9
- Incapacitado permanente para trabajar	83,4*
- Dedicado a labores del hogar, al cuidado de niños u otras personas	87,0
- Otra clases de inactividad económica	80,2*
Tipo de contrato	
- Indefinido	118,1
- Temporal	93,6

\* Estimación realizada con reducido número de observaciones.

Fuente: elaboración propia a partir de INE, ECV-2005.

En cuanto a la variable sexo, a pesar de que la información que se utiliza para elaborar el cuadro se refiere a renta por persona del hogar y, por tanto, el presupuesto familiar se reparte entre todos los miembros, se observa una ligera diferencia, casi un 4%, entre los niveles de renta de mujeres y hombres, lo que indica una mayor presencia femenina en los hogares cuyas rentas medias son menores.

Considerando las edades, el menor nivel de renta se observa en menores de 30 años y las rentas más elevadas en la población de 46 a 64 años. Cuando se cruzan las variables sexo y edad, en el caso de los hombres, todos los estratos de edad alcanzan valores muy cercanos o superiores a la media regional, mientras que en mujeres sólo los intervalos de 31 a 45 años y de 46 a 64 años superan la renta media, rebasando en este último estrato el nivel de renta de hombres. Las rentas más elevadas se aprecian en mujeres de 46 a 64 años, mientras que las rentas más bajas se observan en mujeres de más de 65 años.

Según el estado civil, el máximo nivel de renta se encuentra en separados, aunque el tamaño muestral es tan reducido que no permite dar validez estadística a esta apreciación. Salvo en divorciados, donde no hay datos, el resto de estados civiles se sitúan alrededor de la renta *per cápita* media del hogar.

La renta media de los nacidos en España rebasa ligeramente la media regional, mientras que los procedentes del resto del mundo disponen de una renta alrededor del 87% de la media regional. No se disponen de suficientes datos para obtener una estimación de la renta media de los procedentes del resto de la UE-25 y del resto de Europa.

La situación profesional es, también, un factor que influye en los niveles de renta, aunque la información disponible es escasa para empleadores e insuficiente en ayudas familiares. Los empresarios sin asalariados o trabajadores independientes presentan un nivel de renta alrededor de la media, mientras que, según la información disponible, los empleadores se encuentran casi un 30% por debajo de la renta *per cápita* media del hogar, siendo los asalariados los que logran las mayores rentas.

Respecto al nivel de estudios terminados, como era previsible la renta aumenta conforme lo hace el grado de formación. Así, las rentas más reducidas son las de los que carecen de estudios y las más elevadas la de las personas con estudios superiores.

Cuando se analizan las diferencias de renta según la actividad del establecimiento del que depende (o dependía) laboralmente la persona surgen problemas, dado que se presenta una desagregación en doce categorías, con lo que el número de observaciones es escaso en todas ellas y no suficientemente representativo en seis de las mismas. Teniendo en cuenta esta limitación, las rentas más bajas se contemplan en agricultura, y las más elevadas en sanidad y educación.

La relación con la actividad económica influye decisivamente en la renta de la persona, como puede apreciarse con nitidez en la información disponible. En la situación de trabajo a tiempo completo las rentas son más elevadas; por el contrario, en situación de desempleo la renta por persona es un 25% inferior a la media. Entre estas dos situaciones, empleo a tiempo completo y paro, se encuentra un amplio conjunto de situaciones, empleo a tiempo parcial y diversas clases de inactividad económica, todas ellas sin alcanzar la renta media.

Por último, se constata una evidente diferencia en los niveles de renta cuando se consideran los tipos de contrato de los asalariados. Los asalariados con contrato indefinido muestran una renta que supera en un 20% la renta media, mientras que la de los asalariados con contrato temporal se encuentra un 12,8% por debajo de la media regional.

#### 4. CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas, tras exponer los enfoques actuales para el estudio de la desigualdad económica y los aspectos metodológicos a los que se enfrentan el análisis de la distribución de la renta y la medición de las diferencias de renta entre hogares o individuos, se ha analizado la situación de la Región de Murcia en comparación con España, a partir de los datos que proporcionan el Panel de Hogares de la Unión Europea y la Encuesta de Condiciones de Vida.

Lo primero que se ha podido constatar es que la renta media por hogar de la Región de Murcia es, aproximadamente, un 8% inferior a la nacional. Esta distancia se amplía si en lugar del hogar se considera como unidad de análisis la persona o la unidad de consumo equivalente según la escala de la OCDE-modificada, al ser ambos parámetros significativamente mayores en la región.

No obstante, al estudiar cómo se distribuye la renta entre las distintas personas, se observa que la curva de Lorenz regional del año 2004 está más próxima a la recta de equidistribución, si bien es cierto que hay un cruce en el tramo inicial entre las curvas de Lorenz de España y la Región de Murcia. Para contrastar este resultado gráfico se ha calculado un conjunto de cinco índices de desigualdad. En concreto se han presentado los índices de Gini, Theil (0), Theil (1), Atkinson ( $\alpha=0,5$ ) y Atkinson ( $\alpha=1$ ). En todos ellos los resultados obtenidos para la Región de Murcia son inferiores a los de España,



es decir, en el año 2004 la renta está más homogéneamente distribuida en la Región de Murcia que en España. Sin embargo, al comparar estos índices con los de 1999 se advierte que ha habido un incremento de la desigualdad tanto en el ámbito regional como en el conjunto nacional.

Finalmente, se han calculado las rentas *per cápita* del hogar atendiendo a diversas características tanto del hogar como de las personas adultas, advirtiendo diferencias relevantes según determinados rasgos. En variables como el régimen de tenencia de la vivienda, la variable mixta sexo-edad, el país de nacimiento, el nivel de estudios terminados, la actividad del establecimiento del que depende, el tipo de contrato y la situación en relación a la actividad económica, se observan notables distancias entre categorías, erigiéndose estas variables en elementos esenciales para ahondar en el estudio de las diferencias en la distribución de la renta.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrés, L. y M. Mercader Prats (2001). "Sobre fiabilidad de los datos de renta en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE, 1994)". *Estadística Española*, vol. 43, nº 148, 241-280.
- Atkinson, A. B. (1970). "On the measurement of inequality". *Journal of Economic Theory*, 2, 244-263.
- Ayala, L.; Jurado, A. y F. Pedraja (2006). "Desigualdad y bienestar en la distribución interterritorial de la renta, 1973-2000". *Investigaciones Regionales*, 8, 5-30.
- Banco Mundial (2006). *Informe sobre el desarrollo mundial 2006. Equidad y desarrollo*. Washington: Banco Mundial.
- Blackorby, C. y D. Donaldson (1980). "A theoretical treatment of indices of absolute inequality". *Internacional Economic Review*, 21, 107-136.
- Cantó, O.; Del Río, C. y C. Gradín. (2000). "La situación de los estudios sobre desigualdad y pobreza en España". *Cuadernos de Gobierno y Administración*, 2, 25-94.
- Cowell, F. (2000). "Measurement inequality". En A.B. Atkinson y F. Bourguignon (eds.). *Handbook of Income Distribution*. Amsterdam: North-Holland.
- Gini, C. (1912). "Variabilità e mutabilità". *Studi Economico-Giuridici dell'Università di Cagliari*, 3, 1-158..

- Gradín, C. y C. Del Río (2001). *Desigualdad, pobreza y polarización de la renta en Galicia*. La Coruña: Instituto de Estudios Económicos, Fundación Pedro Barrié de la Maza, nº 11.
- Instituto Nacional de Estadística (2000). *Panel de Hogares de la Unión Europea (muestra ampliada)*. Madrid: INE.
- Instituto Nacional de Estadística (2006). *Encuesta de Condiciones de Vida 2005*. Madrid: INE
- Kolm, S. C. (1969). "The optimal production of social justice". En J. Margolis y H. Guitton (eds). *Public Economics*. Londres: MacMillan
- Kolm, S. C. (1976a). "Unequal Inequalities I". *Journal of Economic Theory*, 12, 416-442.
- Kolm, S. C. (1976b). "Unequal Inequalities II". *Journal of Economic Theory*, 13, 82-111.
- Lorenz, M. O. (1905). "Methods for measuring concentration of wealth. *Journal of American Statistical Association*, vol. 9, 209-219.
- Martínez, R. y L. Ayala. (2001). "Pobreza y exclusión social en la Unión Europea: la nueva estratificación social en perspectiva". *Documentación Social*, 123, 245-267.
- Nel, P. (2006). "El regreso de la desigualdad". *Sistema*, 195, 83-101.
- PNUD (2005). *Informe sobre desarrollo humano 2005. Desigualdad y desarrollo humano*. ONU
- Ruiz-Castillo, (1987). *La medición de la pobreza y la desigualdad en España 1980-1981*. Servicio de Estudios del Banco de España, Estudios Económicos, 42. Madrid: Banco de España.
- Sen, A. (1973). *On economic inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza editorial.
- Theil, H. (1966). *Economics and Information Theory*. Amsterdam: North-Holland.

## ANEXO. LOS ÍNDICES DE DESIGUALDAD

Siendo  $x_i$  la renta del  $i$ -ésimo individuo,  $n$  el tamaño de la población, y  $\mu_x$  la media de la distribución, las expresiones de los índices más utilizados son las siguientes:

a) *Índice de Gini.*

Puede adoptar diversas expresiones. Una de las más utilizadas es el cociente entre la media aritmética de las diferencias absolutas de renta entre los  $n^2$  pares de individuos y el doble de la renta media de la distribución:

$$G(x) = \frac{1}{2n^2\mu_x} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |x_i - x_j|$$

El índice de Gini representa el doble del área entre la curva de Lorenz y la recta de equidistribución y, tal como se ha definido, toma valores entre cero y uno; siendo cero el caso de una distribución perfectamente homogénea y uno el de máxima desigualdad.

b) *Índices de Theil.*

En la definición de estos índices interviene un parámetro  $c$ , según el cual la sensibilidad al extremo inferior de la distribución es distinta, siendo mayor esta sensibilidad cuanto menor sea este parámetro. Existen tres versiones del índice de Theil dependiendo de que  $c$  sea igual a 0, igual a 1, o distinto de 0 y 1.

$$T_c(x) = \left(\frac{1}{n}\right) \sum_{i=1}^n \ln\left(\frac{\mu_x}{x_i}\right), \text{ cuando } c = 0.$$

$$T_c(x) = \left(\frac{1}{n}\right) \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{\mu_x}\right) \ln\left(\frac{x_i}{\mu_x}\right), \text{ para } c = 1.$$

$$T_c(x) = \left(\frac{1}{n}\right) \left[ \frac{1}{c(c-1)} \right] \sum_{i=1}^n \left[ \left(\frac{x_i}{\mu_x}\right)^c - 1 \right], \text{ si } c \neq 0, 1.$$

El parámetro  $c$  mide la sensibilidad a las transferencias de renta. Cuanto más bajo es el valor de  $c$ , tanto mayor es la sensibilidad de los índices a las transferencias dirigidas a la cola inferior de la distribución.

c) *Índices de Atkinson.*

Como se ha mencionado, representan la desigualdad en términos de pérdida de bienestar social a consecuencia de la dispersión de rentas, intentando cuantificar el coste potencial originado por la desigualdad según una Función de Bienestar Social concreta.

$$A_{\alpha}(x) = 1 - \left[ \sum_{i=1}^n \left( \frac{1}{n} \right) \left( \frac{x_i}{\mu_x} \right)^{(1-\alpha)} \right]^{\left( \frac{1}{1-\alpha} \right)}, \text{ cuando } \alpha > 0, \alpha \neq 1.$$

$$A_{\alpha}(x) = 1 - \prod_{i=1}^n \left( \frac{x_i}{\mu_i} \right)^{\left( \frac{1}{n} \right)}, \text{ para } \alpha = 1.$$

El parámetro  $\alpha$  se interpreta como un parámetro de aversión a la desigualdad. Cuanto mayor sea  $\alpha$  se concede más importancia a las transferencias en el extremo inferior de la distribución y menos en el extremo superior.

## CAPÍTULO 13

### POBREZA, CONDICIONES DE VIDA Y PRIVACIÓN

*Olga García Luque y Antonio Losa Carmona*

#### 1. INTRODUCCIÓN

El análisis económico de forma secular se ha ocupado de la pobreza ligada a la desigualdad en la distribución de la renta y, en particular, de los grupos de población con menor participación en dicho reparto. Sin embargo, en las últimas décadas, el estudio de la pobreza ha ampliado sus límites conceptuales y sus repercusiones políticas.

Por un lado, el enfoque de las capacidades de Amartya Sen impulsó una concepción multidimensional de la pobreza, que traspasa la frontera unidimensional establecida por la renta, o el gasto, como sus únicos determinantes. Desde esta perspectiva, la pobreza aparece unida a las condiciones de vida de la población y se convierte en un fenómeno complejo, dinámico y relacional.

Por otro lado, fruto de esta redefinición a la que han sido permeables gobiernos e instituciones internacionales, las políticas de lucha contra la pobreza adquieren un nuevo enfoque del problema, reconociendo su carácter estructural vinculado al sistema económico y social y, por tanto, no atribuible a los sujetos afectados (Fresno, J. M. (coord.), 2007: 11).

Precisamente es la actuación pública, sobre todo, en el seno de la Unión Europea, la que ha contribuido a los cambios en el concepto de pobreza y a la difusión de un nuevo término: exclusión social. Aunque la línea divisoria entre uno y otro no está muy perfilada (Martínez y Ayala, 2001), las referencias a la exclusión social enfatizan los procesos que causan privación, destacando los aspectos relacionales y de participación social, junto con el papel de las instituciones. “La exclusión social se define entonces como una situación concreta fruto de un proceso dinámico de acumulación, superposición y/o combinación de diversos factores de desventaja o vulnerabilidad social que pueden afectar a personas o grupos, generando una situación de imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo

personal, de inserción sociocomunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección social” (Subirats (dir.), 2004: 19).

Sin embargo, la extensión en el uso de la exclusión social, tanto en el ámbito académico como en el político, viene acompañada de importantes problemas de medición, debido a las dificultades de acotar y consensuar analíticamente un concepto tan amplio y a los déficits de información estadística. Como señala Ayala (2005: 173): “La concreción práctica de los intentos de medición de la exclusión social se ha visto afectada por una notable asimetría entre la profundidad del concepto y la limitada disponibilidad de indicadores operativos”. Es por ello que los análisis de pobreza y privación múltiple son usados frecuentemente para aproximar el riesgo de exclusión social (Laparra y otros, 2007: 36-37).

Este capítulo tiene tal pretensión, servir de acercamiento al fenómeno de la exclusión social, mediante la evaluación de la pobreza y la privación múltiple referidas a la Región de Murcia y sus pertinentes comparaciones con el conjunto nacional. Así, en primer lugar, abordamos la medición y caracterización de la pobreza monetaria, haciendo referencia a su sentido más restringido o en términos de escasez de renta. A continuación, se describen las condiciones de vida y sus ámbitos relevantes, en España y Murcia, construyendo sendos índices de condiciones de vida. Por último, a partir del índice de condiciones de vida, se analiza la privación múltiple a escala regional, dando cuenta de la pobreza en su sentido más amplio o privación multidimensional.

La fuente estadística utilizada aquí es, principalmente, la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del año 2004, que proporciona datos a nivel autonómico aunque con limitaciones a nivel de la muestra, por lo que nuestro análisis padece de estas inevitables insuficiencias<sup>1</sup>. Por otra parte, aunque examinamos la tendencia temporal en las cifras de pobreza monetaria, hemos detectado problemas de comparabilidad con la información procedente del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), en su muestra ampliada correspondiente al año 2000.

La ECV va dirigida a los hogares privados, como la mayoría de las encuestas de su tipología, con lo que deja fuera de su alcance a las personas que viven en la calle o en hogares colectivos y que pueden padecer las situaciones de privación más extremas. Dado que, por ahora, únicamente hemos

---

<sup>1</sup> Conviene subrayar que la consistencia de los resultados e interpretaciones ofrecidos en este trabajo son responsabilidad exclusiva de los autores.

trabajado con los ficheros de microdatos correspondientes a la primera oleada de 2004, sólo podemos afrontar un análisis transversal de las condiciones de vida y de la pobreza. Con ello pretendemos contribuir a una mejor comprensión del fenómeno de la pobreza y la privación, sobre todo en el ámbito de nuestra región en donde ha sido escasamente abordado, si bien cabe destacar el estudio relativo a la situación de la población pobre realizado por EDIS (1995), así como un trabajo preliminar en relación con la implantación del ingreso mínimo de inserción (EMER, 1990) encargado por la Comunidad Autónoma de Murcia y, con fecha más reciente, el estudio de Losa y Esteban (2005).

## 2. LA POBREZA EN LA REGIÓN DE MURCIA

La determinación de la pobreza, tanto si se refiere únicamente a la insuficiencia de ingresos como si se define en términos de privación de las condiciones de vida, requiere el establecimiento de un umbral o línea de pobreza que separe al grupo de pobres de aquellos que no lo son<sup>2</sup>. Esta operación puede incorporar información sobre las percepciones subjetivas de los individuos sobre su bienestar (enfoque subjetivo, “sentirse pobre”) o no (enfoque objetivo, “ser pobre”).

Las mayores dificultades de aplicación del método subjetivo han hecho que el enfoque objetivo sea el más extendido, pese a que el establecimiento de umbrales de pobreza por parte del investigador no deja de ser arbitrario<sup>3</sup>. Según Ravallion (1998: 30), “lo que uno hace cuando fija una línea de pobreza objetiva en un país en particular es intentar calcular su línea de pobreza subjetiva subyacente. Puede esperarse, por consiguiente, una estrecha correspondencia entre las líneas de pobreza objetiva y subjetiva, aunque cabe suponer que es la línea subjetiva la que tiene las mayores pretensiones de ser el concepto más fundamental para el análisis de la pobreza”.

---

<sup>2</sup> No obstante, cada vez son más frecuentes las propuestas que utilizan técnicas multivariantes en el análisis de la privación y que no requieren la especificación de umbrales para identificar al colectivo afectado, como el análisis factorial o el modelo de clases latentes aplicados por Subirats (dir.) (2004) y Navarro (2006), respectivamente, en sendos estudios nacionales sobre la exclusión social.

<sup>3</sup> En Cantó, del Río y Gradín (2000) se encuentran resumidas las principales referencias y aportaciones de los distintos enfoques de medición de la pobreza.

Aún dentro del enfoque objetivo, la discusión sobre el establecimiento de líneas de pobreza no está zanjada, ya que éstas pueden ser absolutas o relativas y, a su vez, ser estimadas con métodos directos o indirectos. La pobreza absoluta remite a un conjunto de necesidades básicas no satisfechas, habitualmente ligadas al concepto de subsistencia y que, por tanto, requiere identificar los recursos (método indirecto) o los consumos (método directo) mínimos necesarios para la vida humana. En cambio, la pobreza en términos relativos se define por comparación con el estándar en una sociedad determinada, fijando umbrales en función de alguna medida representativa (media, mediana, percentiles) de la distribución de los ingresos, o de algún indicador más complejo de las condiciones de vida. Amartya Sen ha tratado de reconciliar ambas visiones de la pobreza, fijándola en términos absolutos en el espacio de las capacidades, si bien, en el ámbito de los medios o bienes adquiere carácter relativo: “algunas posibilidades iguales (importantes para poseer un nivel de vida «mínimo») requieren más renta real y opulencia, en forma de posesión de artículos de consumo, en una sociedad rica que en las sociedades pobres” (Sen, 2001: 27).

El uso de líneas de pobreza absolutas es más usual en los países en desarrollo, donde los problemas de subsistencia son más acuciantes, que en el grupo de países más desarrollados<sup>4</sup>. En particular, la Unión Europea establece el umbral de pobreza en el 60% de la renta mediana equivalente, asumiendo que “la pobreza es, por tanto, un concepto relativo definido en relación con el nivel general de prosperidad de cada país y expresado con referencia a un valor central de la distribución de la renta, teniendo en cuenta el tamaño de los hogares” (Comisión Europea, 2004: 12). El uso de la mediana, en lugar de la media, obedece a la menor sensibilidad de esta medida a los valores extremos. Por otra parte, la conversión de la renta del hogar a renta personal se realiza utilizando la escala de equivalencia de la OCDE modificada que pondera al primer adulto del hogar con 1, al resto de adultos con 0,5 y a los niños menores de 14 años con 0,3. En cualquier caso, es habitual ofrecer la medición de la pobreza para distintos umbrales, dada la sensibilidad de los resultados al umbral escogido. A ello hay que añadir

---

<sup>4</sup> Reino Unido y Estados Unidos cuentan con umbrales oficiales de pobreza: ingresos mínimos necesarios para percibir asistencia social. En España, los gobiernos autonómicos al gestionar los programas de rentas mínimas también están usando, aunque de forma implícita, una línea de pobreza absoluta. Algunos trabajos recientes analizan desde esta perspectiva la pobreza, a nivel nacional (Ayala y Palacio, 2000) y para la Región de Murcia (García Romero (dir.), 2005).



los problemas asociados a la especificación de la variable cuya distribución se estudia, como se ha visto en el capítulo anterior.

En el análisis de la pobreza monetaria referido a la Región de Murcia y su comparativa con España, la medición se realiza en términos relativos y a través de un método indirecto de valoración como es la renta. Con posterioridad, al incorporar una perspectiva multidimensional en nuestro estudio de la privación pasamos a un método de estimación directo, sin abandonar el enfoque relativo.

## 2.1. Los índices de pobreza

Sen (1976) destacó tres dimensiones relevantes en la medición de la pobreza: incidencia, intensidad y desigualdad. En realidad, se trata de dar respuesta a las siguientes cuestiones: ¿cuántos son los pobres?, ¿cuál es su grado de pobreza? y, por último, ¿cómo de desiguales son sus rentas? Existe una gran variedad de medidas alternativas de la pobreza sin que ninguna de ellas pueda considerarse la mejor, lo que supone incurrir inevitablemente en cierto grado de arbitrariedad en la elección de un indicador u otro, dependiendo de cómo sean valoradas sus características (Lafuente, 1996). En consecuencia, es habitual ofrecer distintas mediciones tratando de cubrir los tres aspectos ya señalados: incidencia, intensidad y desigualdad. En este trabajo se han calculado los siguientes índices de pobreza:

- a) La tasa de pobreza (H), o índice de recuento, expresa la proporción de pobres en una población:

$$H = \frac{q}{n} ; \text{ donde } q \text{ es el número de pobres y } n \text{ la población}$$

- b) La tasa agregada de pobreza (I) da cuenta de su gravedad. Calcula el promedio de las brechas de pobreza de cada persona, definidas como la diferencia entre el umbral de pobreza  $z$  y su renta  $x_i$ , expresado en proporción al umbral de pobreza.

$$I = \frac{\sum_{i=1}^q (z - x_i)}{qz} = 1 - \frac{\sum_{i=1}^q x_i}{qz} = 1 - \frac{\mu_p}{z} ; \text{ siendo } \mu_p \text{ la renta media de los pobres.}$$

- c) La familia paramétrica de medidas de la pobreza  $FGT_\alpha$  propuesta por Foster, Greer y Thorbecke (1984):

$$FGT_\alpha = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{(z - x_i)}{z} \right]^{\alpha-1}$$

En estos índices  $\alpha \geq 1$  y se puede interpretar como una medida de aversión a la pobreza, de forma que si  $\alpha=1$  se obtiene H, es decir  $FGT_1=H$ , y

si  $\alpha=2$  entonces  $FGT_2=H \cdot I$ . En el caso de  $\alpha=3$  se obtiene una medida que incorpora, además de H e I, el coeficiente de variación de las rentas de los pobres ( $V_p$ ) para dar cuenta de su desigualdad:

$$FGT_3 = H \left[ I^2 + (1 - I)^2 V_p^2 \right]$$

Calculados estos índices para España y Murcia, se obtienen los resultados recogidos en el cuadro 1, donde además se proporciona su evolución entre 1990 y 2003. Aunque debe ser interpretada con cautela por la utilización de varias fuentes<sup>5</sup>, el ofrecer dicha comparativa ha condicionado la variable escogida, renta media per cápita referida al conjunto de la población de hogares, así como los umbrales seleccionados, la mitad y la cuarta parte de dicha renta para el conjunto nacional.

**Cuadro 1. Índices agregados de pobreza<sup>(1)</sup>, Murcia y España**

	Murcia						España					
	Umbral del 25%			Umbral del 50%			Umbral del 25%			Umbral del 50%		
Índices	1990	1999	2003	1990	1999	2003	1990	1999	2003	1990	1999	2003
H (%)	4,9	6,1	6,7	26,5	24,4	25,1	2,1	3,9	4,0	16,6	19,3	18,4
I	0,27	0,18	0,46	0,29	0,31	0,36	0,27	0,22	0,48	0,26	0,31	0,33
FGT <sub>2</sub>	0,013	0,011	0,031	0,077	0,076	0,090	0,006	0,009	0,019	0,043	0,060	0,061
FGT <sub>3</sub>	0,006	0,018	0,022	0,035	0,039	0,050	0,002	0,014	0,014	0,017	0,033	0,032

<sup>(1)</sup>Renta per cápita del hogar

Fuente: 1990, Martín-Guzmán (1996); 1999 y 2003, elaboración propia a partir de PHOGUE (2000) y ECV (2004), respectivamente

Así, con la precaución debida a que los datos provienen de fuentes no estrictamente comparables, la información recogida en el cuadro 1 apunta a un aumento de la extensión de la pobreza entre 1990 y 2003, principalmente para el umbral más bajo y en el espacio nacional.

Si observamos el umbral del 50% de la renta per cápita por hogar, tanto la incidencia (H) como la intensidad (I) de la pobreza son superiores en la Región de Murcia respecto a la media nacional, a lo que se añade una mayor desigualdad, cuyo efecto conjunto se refleja en los mayores valores del índice global FGT<sub>3</sub>. Respecto al comportamiento observable durante todo el período, en Murcia la tasa de pobreza se reduce un 5,3% mientras que en

<sup>5</sup> Los datos de 1990 proceden de la Encuesta de Presupuestos Familiares (1990-91) recogidos en el estudio dirigido por Pilar Martín-Guzmán, de la Universidad Autónoma de Madrid, y publicado por el INE. Los correspondientes a 1999 y 2003 son responsabilidad nuestra a partir de PHOGUE (2000) y ECV (2004). El período viene marcado, por tanto, por los años de referencia para la variable renta de las fuentes utilizadas.

España aumenta alrededor del 11%. Al mismo tiempo, la gravedad de la pobreza empeora tanto a nivel regional como nacional. En consecuencia, FGT<sub>2</sub> y FGT<sub>3</sub> muestran una evolución desfavorable de la pobreza para este umbral, de mayor intensidad para el conjunto español.

Contemplando lo ocurrido para el umbral del 25% de la renta per cápita por hogar, o pobreza severa<sup>6</sup>, su extensión también es mayor en Murcia que en España y, si bien ha crecido a lo largo del período, lo ha hecho de forma más intensa en el conjunto nacional. Por el contrario, la gravedad de la pobreza severa es ligeramente inferior en Murcia respecto a la media nacional y, pese a que durante la década de los noventa se había reducido en ambos espacios, cambia su comportamiento en los años más recientes, entre 1999-2003. Así, el resultado de estos dos componentes, intensidad e incidencia, recogido por FGT<sub>2</sub> diverge según el ámbito geográfico considerado. Mientras que durante los noventa este indicador muestra una mejoría de la pobreza severa en Murcia sucede lo contrario en España. En cambio, entre 1999-2003 es la Región la que tiene un comportamiento más desfavorable. Otro tanto sucede con el índice combinado FGT<sub>3</sub>, que muestra unos niveles superiores de pobreza severa en Murcia respecto de la media española y un agravamiento de la situación en ambos espacios que, para todo el período, es de mayor intensidad en el conjunto nacional. En los últimos años, el índice FGT<sub>3</sub> regional sigue aumentando mientras que su valor para el conjunto de la nación se mantiene.

En suma, con independencia del umbral elegido, la extensión de la pobreza en Murcia es mayor que en España, así como la medida otorgada por el índice FGT<sub>3</sub> que, además de la incidencia, informa conjuntamente de su gravedad y del grado de dispersión en la distribución de las rentas de los pobres. Asimismo, cualquiera que sea el umbral considerado, durante todo el período se observa un comportamiento más desfavorable a nivel nacional. Sin embargo, entre 1999 y 2003 parece que esta tendencia cambia, pues todos los índices señalan una pauta regional más negativa. En cuanto a la pobreza severa, es destacable el aumento de su extensión a lo largo de todo el período y en ambos espacios geográficos, lo que en parte se ha compensado por la reducción de su gravedad durante la década de los noventa. No obstante, la medida global de pobreza severa (FGT<sub>3</sub>) se multiplica por 3,7 en Murcia y por 7 en España durante todo el período.

---

<sup>6</sup> Denominación propuesta por EDIS, Equipo de Investigación Sociológica, a cargo de los informes FOESSA y que también es recogida por el Consejo Económico y Social (CES, 2001).

Con objeto de comparar la composición de la pobreza en Murcia y España se ha recurrido a la clasificación de las distintas situaciones de pobreza según su gravedad (CES, 2001). Atendiendo a dicha clasificación cabe distinguir entre: Precariedad económica (cuando la renta, del hogar o persona, se encuentra comprendida entre el 35 y el 50 por ciento de la renta media); Pobreza moderada (entre el 25 y el 35 por ciento); Pobreza grave (entre el 15 y el 25 por ciento) y Pobreza extrema (cuando no supera el 15 por ciento de la renta media). Si se integran las situaciones grave y extrema se obtiene la pobreza severa que, como se ha visto, hace referencia a las personas, u hogares, cuya renta es inferior al 25% de la renta media.

Como se puede ver en el cuadro 2, en 2003, y en consonancia con lo anteriormente expuesto, las situaciones de pobreza grave y extrema afectan en mayor proporción a los pobres de la Región de Murcia en su comparación con los del conjunto nacional. Las diferencias más relevantes en la composición de la pobreza en ambos espacios se refieren a las situaciones de gravedad, donde el grupo regional supera en un 75% al nacional, y a la pobreza moderada, donde los pobres regionales tienen un peso un 30% inferior al correspondiente a la media española.

**Cuadro 2. Estructura de la pobreza<sup>(1)</sup>, Murcia y España**

	Murcia			España
	1990	1999	2003	2003
% s/total pobres				
Extrema	6,9	7,5	13,6	10,5
Grave	11,8	17,5	18,4	10,5
Moderada	35,0	13,8	15,2	21,5
Precariedad	46,3	61,2	52,8	57,5

<sup>(1)</sup>Renta media por persona

Fuente: 1990, EDIS; 1999 y 2003, elaboración propia a partir de PHOGUE (2000) y ECV (2004), respectivamente

Aún tomando con cautela la evolución temporal registrada a nivel regional, todo apunta a un agravamiento de la pobreza en los últimos años contemplados, al acrecentarse los grupos de pobres más desfavorecidos en términos de renta en detrimento del colectivo mejor situado o en condiciones de precariedad.

## 2.2. Caracterización de la pobreza

Para describir las características de los pobres en la Región de Murcia se ha tomado la línea de pobreza empleada por Eurostat que, como ya se ha dicho, se sitúa en el 60% de la renta mediana equivalente por persona. Las

tasas de pobreza, así definidas, se han calculado referidas al conjunto de la población para los ámbitos nacional y regional (cuadro 3).

**Cuadro 3. Tasas de pobreza<sup>(1)</sup>, Murcia y España**

	1999	2003
Murcia	24,4	24,5
España	18,3	19,9

<sup>(1)</sup>Umbral del 60% de la renta mediana equivalente por persona  
Fuente: Elaboración propia a partir de PHOGUE (2000) y ECV (2004)

La utilización de este umbral no arroja resultados muy diferentes para la Región de Murcia, en cuanto a que su valor se sitúa por encima de la media nacional y a que empeora ligeramente entre 1999 y 2003. En cambio, el comportamiento de la tasa de pobreza nacional difiere según sea el umbral seleccionado, aumentando cuando se toma la línea de pobreza del 60% de la renta mediana equivalente y reduciéndose al considerar el 50% de la renta per cápita media del hogar (véase cuadros 1 y 3). Esta discrepancia en el comportamiento de la tasa de pobreza nacional demuestra, como ya se dijo antes, la alta sensibilidad del análisis al umbral escogido.

Aunque la insuficiencia de la muestra murciana deja sin dibujar algunos rasgos, a continuación se analizan diversas variables sociodemográficas, educativas y laborales que permiten tipificar la pobreza regional, en comparación con la media nacional<sup>7</sup>. Esta caracterización está referida a la población adulta, es decir de 16 o más años, por lo que se ha de tener en cuenta las tasas de pobreza española y murciana para esta población, que son del 21,3% y del 24,5%, respectivamente.

En el cuadro 4 se puede apreciar cómo, al igual que ocurre a nivel nacional, la pobreza regional incide más entre las mujeres que entre los hombres. Es esta mayor incidencia femenina de la pobreza la que justifica, a su vez, un mayor riesgo de pobreza para la viudedad y los que están en situación de separación o divorcio, a tenor de los resultados que se obtienen al cruzar las variables sexo y estado civil<sup>8</sup>. Así, en España, y se podría asumir que ocurre

<sup>7</sup> Siguiendo el criterio establecido por Eurostat, al presentar la información en los cuadros se ha optado por omitir aquellos resultados que provienen de una muestra claramente insuficiente, indicándose mediante una nota los casos en los que existen limitaciones estadísticas al disponer entre 20 y 50 observaciones.

<sup>8</sup> Por motivos de espacio no se muestran en el cuadro 4 la combinación de ambas variables que, no obstante, sólo arroja diferencias por sexo para el estado civil de separado/divorciado y el de viudo, apreciables en la muestra nacional ya que la regional no alcanza el tamaño suficiente.

otro tanto en Murcia, buena parte de las mujeres viudas (33,4%) y de las separadas o divorciadas (28,4%) son pobres, mientras que no hay riesgo aparente de pobreza, según su incidencia relativa, para el resto de mujeres ni para los hombres, sobre los que no influye su estado civil.

**Cuadro 4. La pobreza<sup>(1)</sup> según características sociodemográficas referidas a personas adultas, Murcia y España**

	% Población		% s/total pobres		Incidencia relativa		% pobres en el grupo	
	M	E	M	E	M	E	M	E
Sexo								
Hombre	48,2	48,1	47,8	45,4	0,99	0,94	24,3	20,1
Mujer	51,8	51,9	52,2	54,6	1,01	1,05	24,7	22,5
Edad								
Menor de 30 años	19,3	19,4	19,7	19,7	1,02	1,02	25,0	21,7
De 30 a 44 años	28,4	27,9	26,3	27,1	0,93	0,97	22,7	20,7
De 45 a 64 años	32,5	30,8	36,1	30,5	1,11	0,99	27,2	21,1
De 65 años y más	19,7	21,9	17,9	22,6	0,91	1,03	22,2	22,0
Estado civil								
Soltero	28,1	27,7	24,6	25,7	0,88	0,93	21,1	19,7
Casado	60,3	60,5	59,7	58,1	0,99	0,96	24,2	20,5
Separado/Divorciado	-	3,4	-	3,9	-	1,15	-	25,0
Viudo <sup>(2)</sup>	7,8	8,4	12,5	12,4	1,6	1,48	39,2	31,2
Nº miembros del hogar								
Entre 1 y 2	24,7	32,1	33,0	40,5	1,34	1,26	32,8	26,9
Entre 3 y 5	69,1	64,1	62,3	54,6	0,90	0,85	22,1	18,1
Más de 5	-	3,7	-	4,9	-	1,32	-	28,1
Nacionalidad								
España	92,9	95,5	84,9	93,9	0,91	0,98	22,4	21,0
Unión Europea	-	1,1	-	1,2	-	1,09	-	23,9
Resto de Europa	-	0,6	-	0,6	-	1,00	-	22,8
Resto del mundo <sup>(2)</sup>	5,1	2,9	10,4	4,2	2,04	1,45	50,5	31,4

<sup>(1)</sup>Línea de pobreza: 60% de la renta mediana equivalente por persona

<sup>(2)</sup>Para la Región de Murcia, estimación realizada con reducido número de observaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV (2004)

Por grupos de edad en Murcia, son los menores de 30 años y, sobre todo, los que tienen edades comprendidas entre 45 y 64 años los más afectados por la pobreza. Sin embargo, este grupo de edad no destaca a nivel nacional, donde son los colectivos extremos, de mayor y menor edad, los que incurren en un riesgo más elevado de pobreza. Por último, conviene resaltar que la incidencia relativa de la pobreza se acentúa entre quienes tienen un origen distinto al europeo, especialmente en Murcia, donde la mitad de los extran-

jeros no europeos son pobres, mientras que la media nacional se acerca a un tercio. Sin duda, la intensidad del proceso de llegada de emigrantes del resto del mundo ha convertido la nacionalidad en una variable diferencial en el análisis regional de la pobreza, suponiendo un cambio importante en su perfil y que ha transcurrido en poco más de una década<sup>9</sup>.

**Cuadro 5. La pobreza<sup>(1)</sup> según características educativas y laborales referidas a personas adultas, Murcia y España**

	% Población		% s/total pobres		Incidencia relativa		% pobres en el grupo	
	M	E	M	E	M	E	M	E
Nivel de estudios terminados								
Sin estudios	8,6	5,4	12,3	11,1	1,43	2,06	35,5	43,0
Primaria	26,7	27,9	40,2	39,6	1,51	1,42	36,6	30,2
Secundaria	47,7	45,4	43,7	41,2	0,92	0,91	22,4	19,4
Formación e inserción laboral								
Superior	-	0,2	-	0,1	-	0,50	-	9,8
	-	21,0	-	8,1	-	0,39	-	8,1
Situación laboral								
Trabajador	50,3	47,2	36,6	27,1	0,73	0,57	17,8	12,2
Parado <sup>(2)</sup>	6,0	8,3	7,3	13,2	1,22	1,59	29,7	34,1
Estudiante <sup>(2)</sup>	7,1	5,7	5,3	7,2	0,75	1,26	18,2	26,7
Jubilado	13,7	16,8	18,2	19,4	1,33	1,15	32,4	24,7
Otros inactivos	22,8	22,0	32,6	33,1	1,43	1,50	35,0	32,1
Tipo de contrato								
Indefinido	48,6	64,8	29,5	41,5	0,61	0,64	11,7	10,5
Temporal	51,4	35,2	70,5	58,5	1,37	1,66	26,4	27,3
Categoría profesional								
Directivos y técnicos superiores	-	14,3	-	8,1	-	0,57	-	10,8
Profesionales grado medio	30,0	33,4	19,7	23,7	0,66	0,71	15,1	13,5
Trabajadores cualificados	40,2	32,3	47,3	37,1	1,18	1,15	27,1	21,9
Trabajadores no cualificados	19,7	20,0	28,4	31,1	1,44	1,56	33,2	29,6

<sup>(1)</sup>Línea de pobreza: 60% de la renta mediana equivalente por persona

<sup>(2)</sup>Para la Región de Murcia, estimación realizada con reducido número de observaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV (2004)

En cuanto a las características educativas y laborales de la población pobre, tal y como se desprende de la información recogida en el cuadro 5 y avalan otros estudios<sup>10</sup>, se confirma la importancia del nivel educativo como

<sup>9</sup> Así, por ejemplo, en EDIS (1995), donde se encuesta a la población pobre de la Región de Murcia, no se incluye referencia alguna a la nacionalidad en el cuestionario empleado.

<sup>10</sup> En Raymond y González (2001), para el conjunto de la población española, y en Albert y Davia (2007), para los jóvenes, se examina la relación entre nivel educativo y pobreza.

factor de riesgo (protección) frente a la pobreza a medida que éste desciende (aumenta).

En el mercado laboral, los bajos niveles educativos se traducen en una mayor incidencia relativa de la pobreza entre los trabajadores no cualificados. Estar parado, jubilado y, en general, en situación de inactividad constituye un factor de riesgo frente a la pobreza. Alrededor de un 30% de los parados en Murcia son pobres y el porcentaje aún es mayor en España (un 34,1%)<sup>11</sup>. Sin embargo, el trabajo no es condición suficiente de protección frente a la pobreza, éste ha de ser de naturaleza estable, ya que los trabajadores temporales corren riesgo de ser pobres.

### 3. CONDICIONES DE VIDA Y PRIVACIÓN EN LA REGIÓN DE MURCIA

Cuando se aborda el análisis de la pobreza desde una perspectiva multidimensional es inevitable relacionarlo con las condiciones o el modo de vida de la población. Siguiendo a Sen (1997: 112): “Es posible concebir el modo de vida conseguido por una persona como una combinación de «realizaciones» o bien de «haceres y estares»”, refiriéndose a las actividades que cada uno consigue y el tipo de existencia que logra llevar.

En este contexto, el concepto de privación se vincula con la existencia de carencias en diversos ámbitos (alimentación, equipamientos del hogar, vivienda, etc.) que se consideran importantes para una sociedad determinada, en tanto son constitutivos de su modo particular de vida<sup>12</sup>. Esto significa, como ya se señaló, que la medición de la privación es relativa y que requiere el uso de indicadores directos de las carencias en los diversos ámbitos considerados del nivel de vida.

---

<sup>11</sup> Cantó (1997) establece una elevada correlación entre la pobreza del hogar y el desempleo de su sustentador principal.

<sup>12</sup> Estas carencias han de ser involuntarias puesto que podrían originarse simplemente por diferencias en los gustos (Mack y Lansley, 1985). No siempre se conoce con exactitud el grado de involuntariedad de la privación, pudiendo haber discrepancias entre lo que un hogar dice que no puede permitirse y de lo que dispone según los datos. También, las personas en situación prolongada de pobreza suelen acomodar sus necesidades a sus disponibilidades, pudiendo sufrir una privación involuntaria sin llegar a manifestarla. Así, el tratamiento de los gustos y la construcción social de las necesidades, junto con su componente subjetivo, pueden traducirse en sesgos de medición de la privación múltiple.



Por otra parte, medir la privación múltiple acarrea dificultades específicas, relacionadas con los habituales problemas de identificación de los individuos privados y agregación para dar cuenta del grado de privación global, a las que se han dado distintas respuestas<sup>13</sup>. La ineludible elección entre diversas opciones analíticas vuelve a traer a colación la sombra de la arbitrariedad sobre el proceso de medición de la privación múltiple, apenas resuelto mediante el recurso a la técnica más habitual en la literatura, como se hace aquí.

A continuación, tras una breve descripción de las condiciones de vida en la Región de Murcia y en España, se expondrán el método empleado en la elaboración de un índice de condiciones de vida y sus principales resultados, a partir del cual se aborda, por último, el análisis de la privación múltiple.

### 3.1. Descripción de las condiciones de vida

Seleccionadas de la ECV (2004) algunas cuestiones que miden la disponibilidad en el hogar de determinados equipamientos básicos, la comparación entre la Región de Murcia y España ya apunta a una situación relativa desfavorable para aquélla. Por ejemplo, como muestra el cuadro 6, el porcentaje de hogares murcianos que no puede acceder a determinados equipamientos básicos del hogar es muy superior al nacional, sobre todo lavadora o televisión en color.

**Cuadro 6. Bienes de consumo básicos del hogar (% hogares)**

	Murcia			España			Murcia/ España
	Si	No puede	No (otros motivos)	Si	No puede	No (otros motivos)	No puede
Teléfono <sup>(1)</sup>	96,3	1,7	1,6	96,3	1,1	2,3	1,55
TV color	99,0	0,7	0,3	99,1	0,3	0,5	2,33
Ordenador	45,6	18,8	34,7	47,1	12,5	39,8	1,50
Lavadora	97,6	1,3	0,7	98,5	0,4	0,9	3,25
Coche	79,0	5,5	11,7	74,2	6,4	18,0	0,86

Nota: Porcentajes calculados sobre el total de casos, incluida la no respuesta, lo que explica la divergencia de su suma respecto a 100. <sup>(1)</sup>Incluye teléfono móvil

Fuente: ECV (2004)

Asimismo, es mayor la proporción de hogares regionales con diversos problemas en relación a la vivienda y su entorno, destacando la insuficiencia

<sup>13</sup> En Navarro (2006) se discuten diversas propuestas.

de luz natural en alguna de las habitaciones en un 30% más que la media nacional (cuadro 7). También sobrepasa a la media española el alcance de los problemas de delincuencia, la mala climatización durante el invierno<sup>14</sup> y, en menor medida, la existencia de goteras y humedades. Por el contrario, otros inconvenientes tienen una menor incidencia respecto al conjunto nacional, como la ausencia de bañera o ducha y de inodoro en la vivienda (un 40% de la cifra española). Aunque más cercanos a la media, el porcentaje de hogares que vive en entornos con problemas de ruidos y contaminación también es inferior en la región.

**Cuadro 7. Problemas en la vivienda y en el entorno del hogar (% hogares)**

	Murcia		España		Murcia/ España <sup>(1)</sup>
	Si	No	Si	No	
Goteras y humedades	22,3	77,7	20,5	79,5	1,09
Climatización adecuada en invierno	88,9	11,1	90,5	9,4	1,18
Disponibilidad de bañera	99,7	0,2	99,4	0,5	0,40
Disponibilidad de inodoro	99,6	0,2	99,3	0,5	0,40
Luz natural insuficiente	18,5	81,5	14,2	85,8	1,30
Ruidos	22,5	77,5	25,5	74,4	0,88
Contaminación y suciedad	15,1	84,9	15,8	84,2	0,96
Delincuencia	21,4	78,6	18,9	81,1	1,13

Nota: Porcentajes calculados sobre el total de casos, incluida la no respuesta, lo que explica la divergencia de su suma respecto a 100. <sup>(1)</sup>Referido a la existencia de un problema, dependiendo del sentido de la respuesta

Fuente: ECV (2004)

Por otra parte, la capacidad con la que los hogares afrontan determinados gastos es superior en España que en la Región de Murcia (cuadro 8).

**Cuadro 8. Capacidad de hacer frente a determinados gastos (% hogares)**

	Murcia		España	
	Si	No	Si	No
Vacaciones 1 semana al año	42,4	57,6	56,1	43,9
Comer carne o pescado cada 2 días	90,5	9,5	97,4	2,5
Gastos imprevistos	52,3	47,7	60,5	39,2
Retrasos en compras aplazadas	4,4	36,1	2,1	34,8

Nota: Porcentajes calculados sobre el total de casos, incluida la no respuesta, lo que explica la divergencia de su suma respecto a 100

Fuente: ECV (2004)

<sup>14</sup> Sin duda, el clima suave durante todo el año puede explicar que la mayoría de las viviendas regionales carezcan de calefacción.

Destaca el elevado porcentaje de hogares, cuadruplicando casi al correspondiente a la media española, que no puede permitirse comer carne o pescado cada dos días. Del mismo modo, la proporción de hogares regionales que incurre en retrasos en sus pagos aplazados es el doble que la nacional.

En consonancia con lo anterior, el porcentaje de hogares murcianos que llega a fin de mes con mucha dificultad supera ampliamente a la media nacional, un 17,6% frente al 11% (cuadro 9). Así, las mayores dificultades financieras de los hogares de la Región de Murcia, respecto de la media española, apuntan ya hacia un ámbito de privación relevante en el entorno regional, como se comprobará más adelante.

**Cuadro 9. Capacidad del hogar para llegar a fin de mes (% hogares)**

	Murcia	España	Murcia/España
Con mucha dificultad	17,6	11,0	1,60
Con dificultad	20,2	17,3	1,17
Con cierta dificultad	34,6	31,8	1,09
Con cierta facilidad	19,4	27,7	0,70
Con facilidad	7,8	11,1	0,70
Con mucha facilidad	0,4	0,8	0,50

Nota: Porcentajes calculados sobre el total de casos, incluida la no respuesta, lo que explica la divergencia de su suma respecto a 100

Fuente: ECV (2004)

### 3.2. Los índices de condiciones de vida

En este trabajo, para dar cuenta de la privación, se ha partido de la especificación de un índice de condiciones de vida que permita aglutinar distintas necesidades básicas de los hogares, tales como disponer de una vivienda digna o poder acceder a bienes de consumo ampliamente disfrutados en la sociedad. Al examinar cómo se distribuye este indicador entre la población, podremos estudiar las principales desigualdades en las condiciones de vida, así como analizar la privación entre los hogares situados en la cola de dicha distribución mediante el establecimiento de un umbral equivalente a la incidencia de la pobreza. La selección de los distintos ámbitos de condiciones de vida a considerar no es tarea sencilla, a lo que se añade la disponibilidad de información para ello. En nuestro caso, partimos de la primera ECV, lo que condiciona la elección a los aspectos incluidos en la misma que, en general, suelen ser los empleados en este tipo de estudios.

Así, hemos agrupado las distintas respuestas ofrecidas por los hogares en la encuesta en cuatro ámbitos principales de condiciones de vida:

- Capacidad financiera: aglutina un conjunto de cuestiones relativas a distintos gastos y retrasos en los mismos, así como la dificultad o no de llegar a fin de mes (HS020-HS060 y HS120)
- Condiciones de la vivienda: recoge diversos problemas de la vivienda así como los gastos derivados del mantenimiento de la misma, como el alquiler, intereses de la hipoteca o la electricidad (HH040-HH090).
- Equipamiento del hogar: incluye la disponibilidad o no para el hogar de bienes de consumo básicos, como teléfono o lavadora (HS070-HS100).
- Condiciones del entorno de la vivienda: reúne diversos problemas, como la existencia de ruidos o contaminación (HS160-HS190).

Una vez seleccionados los ámbitos de condiciones de vida, se agrega la información correspondiente a cada uno de ellos, construyendo un índice parcial. A su vez, dichos índices parciales son agregados en un único Índice de Condiciones de Vida (ICV), adoptando la siguiente forma:

$$I_i^m = \sum_j \beta_j^m X_{ij}^m \quad I_i = \sum_m \bar{\beta}^m I_i^m$$

Donde:  $I_i$  es el índice de condiciones de vida de cada persona mayor de 16 años;  $m$  es cada uno de los ámbitos, o factores, de condiciones de vida considerados;  $X_{ij}$  es el indicador asociado a cada una de las variables seleccionadas para cada individuo, se trata de una transformación dicotómica de las variables originales de condiciones de vida, cuyos valores son 0 si la persona sufre de forma involuntaria la privación en su grado máximo, o no goza del satisfactor considerado, y 1 en caso contrario;  $\beta_j^m$  es el peso asignado a  $X_{ij}$  y viene definido como el porcentaje relativo de personas que no sufren privación involuntaria, siendo  $\bar{\beta}^m$  su media aritmética.

Así, los indicadores ( $X_{ij}$ ) están ponderados según el porcentaje de personas que no sufre privación involuntaria en relación al porcentaje agregado de personas que no sufren el problema en cada ámbito. En el caso del índice global se toman las medias correspondientes a dichos porcentajes. Esto significa asignar un mayor peso a los bienes ampliamente disfrutados por la población. Se sigue, así, la metodología propuesta por Desai y Shah (1988) empleada en nuestro país por Martínez y Ruiz-Huerta (1999, 2000), D'Ambrosio y Gradín (2003) y por Ayllón, Mercader y Ramos (2007). En consecuencia, nuestro ICV equivale a la especificación inversa de lo que en

algunos de estos trabajos constituye el índice de privación<sup>15</sup>. Los resultados de los cálculos realizados se muestran a continuación en el cuadro 10 para la Región de Murcia y España.

**Cuadro 10. Índices de Condiciones de Vida**

Murcia					
	ICF	IEH	IENH	IV	ICV
Válidos	1.249.619	1.254.553	1.265.048	1.264.424	1.238.501
Perdidos	15.429	10.494	0	624	26.547
Media	0,77	0,94	0,80	0,92	0,87
Mediana	0,84	1,00	0,77	1,00	0,88
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,49	0,47
Máximo	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
España					
	ICF	IEH	IENH	IV	ICV
Válidos	41.592.346	41.867.005	42.119.750	42.058.077	41.145.398
Perdidos	588.142	313.483	60.738	122.411	1.035.090
Media	0,85	0,96	0,82	0,93	0,90
Mediana	0,89	1,00	1,00	1,00	0,92
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,25
Máximo	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

ICF: índice de capacidad financiera; IEH: índice de equipamiento del hogar; IENH: índice del entorno del hogar; IV: índice de la vivienda e ICV: índice de condiciones de vida

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV (2004)

Como se puede ver, el valor del ICV corrobora lo anteriormente señalado, un menor nivel de vida para los hogares murcianos respecto a la media nacional. Este resultado se alcanza en todos los factores de condiciones de vida analizados, aunque las distancias son más apreciables en el ámbito que mide la capacidad financiera del hogar, si se considera el valor medio del índice.

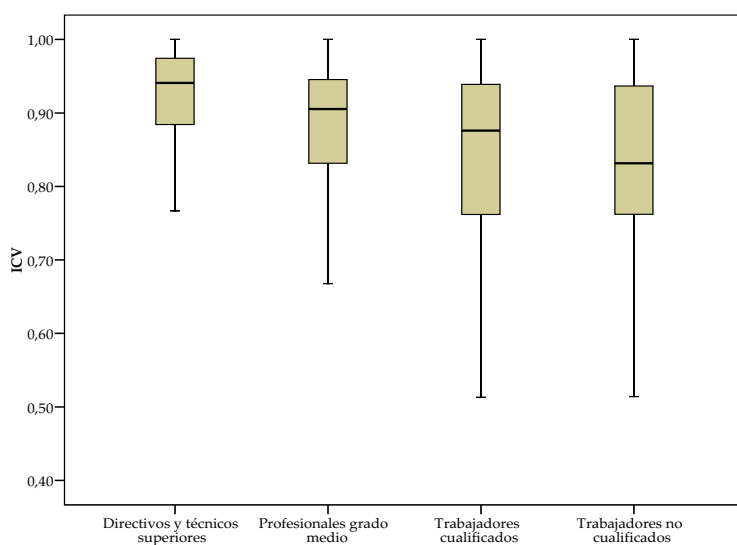
El examen de la distribución del ICV según distintas características socioeconómicas permite describir el grado de desigualdad de las condiciones de vida de la población de Murcia. Para tal fin, en el Anexo se muestra información referida al ICV según distintas variables y sus categorías, recogiendo una medida central como es la media, el valor mínimo (ya que el valor máximo siempre es la unidad) y la amplitud intercuartílica que capta

<sup>15</sup>Donde, al contrario que se ha hecho aquí, las variables sufren una transformación dicotómica que asigna el valor 1 si la persona sufre de forma involuntaria la privación, o no goza del satisfactor considerado, y 0 en caso contrario.

la distancia entre el primer y el tercer cuartil de la distribución (es decir, el 25% y el 75%). Dicha información puede presentarse gráficamente lo que ayuda a su comprensión y análisis, aunque por motivos de espacio sólo se ha hecho, a modo de ejemplo, para dos variables concretas.

Así, el gráfico 1 muestra como los valores medios del ICV disminuyen, a la vez que aumenta el grado de dispersión en las condiciones de vida conforme descendemos en la escala profesional. Aquí se aprecia nítidamente como la distancia intercuartílica es inferior para los profesionales del nivel más alto, indicando una mayor homogeneidad en las condiciones de vida correspondientes al grueso del grupo.

**Gráfico 1. Índice de Condiciones de Vida (ICV) según categoría profesional, Murcia**



Fuente: Elaboración propia a partir de ECV (2004)

Por otra parte, es evidente cómo van aumentando los valores medios del ICV, al tiempo que se reduce su grado de dispersión, a medida que aumenta el nivel educativo (Anexo). Los trabajadores con contrato indefinido disfrutan de un ICV medio más elevado, a la vez que el grado de desigualdad en sus condiciones de vida es sensiblemente inferior al que registran los trabajadores temporales. También el trabajo a tiempo parcial conlleva mayores desigualdades dentro del propio grupo, incluso entre el primer y el tercer cuartil de la distribución, y un valor medio del ICV equivalente al de los

jubilados. Con todo, son los parados los que disfrutan de un ICV medio más bajo.

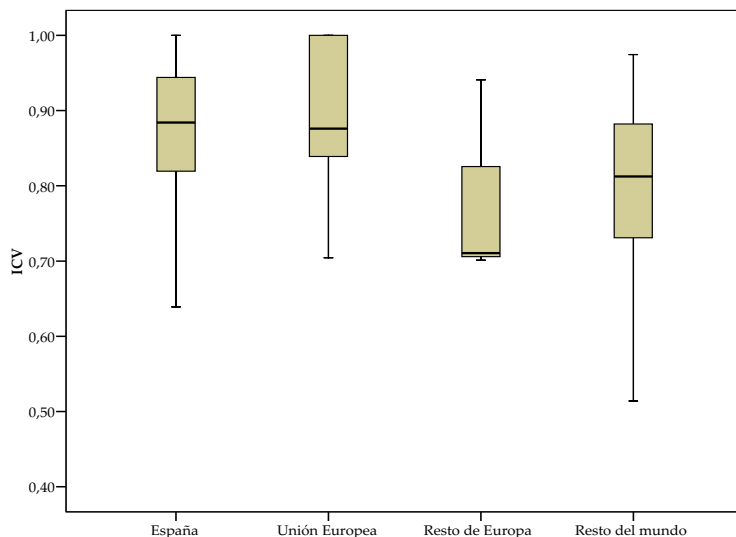
Por sectores de actividad, son los trabajadores de la construcción los que presentan en promedio unas menores condiciones de vida. Los sectores de intermediación financiera e inmobiliario, seguidos de las actividades de administración pública, educación y sanidad, alcanzan los valores medios y mínimos más elevados de condiciones de vida, además de una gran homogeneidad dentro del grupo. Por el contrario, cuando se habla de heterogeneidad y mayor grado de dispersión en las condiciones de vida dentro del grupo tenemos que referirnos a los ocupados en el sector primario. A estas personas les corresponde también, por término medio, uno de los ICV más bajos. Asimismo, el grado de desigualdad en las condiciones de vida también es elevado para el grupo de población con ingresos entre el 25% y el 35% de la renta per cápita mediana equivalente (Anexo).

La distinción según sexo no entraña grandes diferencias en cuanto al grado de desigualdad en las condiciones de vida, si bien las mujeres presentan un ICV medio ligeramente superior al de los hombres (Anexo). En cambio, el estado civil discrimina entre diversas condiciones de vida, correspondiendo a las personas casadas los valores medios del ICV más elevados y una menor desigualdad. Las condiciones de vida media más bajas recaen sobre los separados, aumentando el ICV medio para los viudos y divorciados pero también su grado de dispersión. Por grupos de edad, son los mayores de 65 años quienes en promedio acceden a condiciones de vida inferiores, siendo apreciable el grado de desigualdad entre el primer y el tercer cuartil de su distribución.

Asimismo, las condiciones de vida son más desiguales para los hogares unipersonales y los más numerosos, con más de cinco miembros; registrando estos últimos uno de los ICV medios más bajos (Anexo). También las condiciones de vida son peores en promedio para las personas que habitan en zonas poco pobladas. Del mismo modo, los problemas de salud y de conflictividad en el entorno de la vivienda repercuten negativamente sobre las condiciones de vida, a tenor de los menores valores medios que alcanza el ICV.

Por último, respecto al país de procedencia o nacionalidad, las personas de origen español y del resto de la Unión Europea disfrutan, en general, de unas mejores condiciones de vida que aquellas que provienen del resto de Europa y del resto del mundo (gráfico 2).

**Gráfico 2. Índice de Condiciones de Vida (ICV) según país de procedencia, Murcia**



Fuente: Elaboración propia a partir de ECV (2004)

### 3.3. La incidencia de la privación múltiple en la Región de Murcia y sus factores determinantes

Como ya se ha dicho, para identificar a las personas con elevados niveles de privación múltiple en la Región de Murcia seleccionamos el primer cuartil de la distribución del índice de condiciones de vida (ICV). Con ello se obtiene un grupo de tamaño comparable y coherente al obtenido mediante el análisis de la pobreza monetaria (Ayllón, Mercader y Ramos, 2007: 144), puesto que, en 2003, un 24,5% de los murcianos dispone de una renta inferior al 60% de la renta mediana equivalente por persona en España.

El cuadro 11 recoge los porcentajes de personas en situación de privación múltiple, a nivel regional y nacional. Como cabía esperar, cualquiera que sea el ámbito de condiciones de vida considerado, la incidencia de la privación en Murcia es superior que en España, casi en un 70%. Las mayores distancias se encuentran en la privación referida a la capacidad financiera, como ya se apuntaba, seguida de la privación en el equipamiento del hogar. Por otro lado, en ambos espacios, destaca la menor incidencia de la privación en las condiciones de la vivienda, mientras que los porcentajes de personas privadas de condiciones adecuadas en el entorno de la vivienda son los más



elevados. De este modo, tanto en Murcia como en España, la privación más extendida afecta a las condiciones del entorno de la vivienda. Le sigue en Murcia, a la par, las privaciones en los ámbitos de capacidad financiera y equipamiento del hogar. En cambio, en España, la privación en el equipamiento del hogar se encuentra más generalizada que la referida a la capacidad financiera.

**Cuadro 11. Incidencia de la privación<sup>(1)</sup>, Murcia y España**

(% de la población)	Murcia	España	Murcia (España =100)
Privación capacidad financiera	22,4	12,1	185,1
Privación condiciones vivienda	11,6	9,5	122,1
Privación equipamiento hogar	22,4	14,7	152,4
Privación entorno vivienda	29,7	25,6	116,0
Privación condiciones vida	24,6	14,5	169,7

<sup>(1)</sup>Primer cuartil de la distribución del Índice de Condiciones de Vida (ICV)

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV (2004)

Si se cruzan los datos de pobreza y privación podemos dar cuenta de lo que se ha dado en denominar pobreza consistente, es decir, el porcentaje de personas que simultáneamente se encuentra por debajo del umbral de pobreza y con elevados niveles de privación global. El concepto de pobreza consistente intenta capturar en esencia el fenómeno de la pobreza, tratando de contrarrestar los sesgos derivados tanto de la medición indirecta, a través de los umbrales de renta, como de la directa, con indicadores de privación. Por este motivo, Ringen (1988) señala la necesidad de complementar ambas mediciones.

El cuadro 12 muestra cómo el 31,5% de los pobres también se encuentran en situación de privación múltiple, lo que supone una tasa de pobreza consistente del 7,7% de la población murciana, cifra similar a la que obtienen Ayllón, Mercader y Ramos (2007) para Cataluña.

**Cuadro 12. Tabla de contingencia pobreza y privación, Murcia**

		Pobreza		
		No pobres	Pobres	Total
Privación	No privados	80,3	68,5	77,4
	Privados	19,7	31,5	22,6
	Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV (2004)

Por consiguiente, en términos de la población murciana, un 60,6% no se encuentra en situación de pobreza ni de privación, un 16,8% es pobre pero no privado y un 14,9% es privado y no pobre. De este modo, cerca de un

20% de las personas que no está en situación de pobreza sufre elevados niveles de privación global. Así, se confirma que pobreza y privación son fenómenos distintos, al ser el grupo de población pobre diferente del que conforman los individuos privados.

#### 4. CONCLUSIONES

Este capítulo ha señalado, como viene proponiéndose desde distintos ámbitos académicos y políticos, la necesidad de abordar diversas dimensiones, además de la monetaria, en el análisis de la pobreza; lo que nos lleva al concepto de privación múltiple y a considerar diferentes ámbitos de condiciones de vida.

Aquí se han analizado tanto la pobreza monetaria como la privación múltiple referidas a la Región de Murcia y España. Con cualquiera de los umbrales utilizados en este trabajo, la extensión de la pobreza monetaria en la Región de Murcia supera a la media nacional.

Si se considera la renta per cápita del hogar, tanto para el umbral del 50% como para el del 25% de dicha renta, al medir los tres aspectos claves de la pobreza (incidencia, intensidad y desigualdad) a través del índice FGT<sub>3</sub> se obtienen unos mayores niveles de pobreza en Murcia respecto a la media nacional. Además, entre 1990 y 2003, la pobreza empeora en ambos espacios geográficos con independencia del umbral escogido, pero sobre todo en España y especialmente para el umbral más bajo, la pobreza severa.

Pese a que la Región muestra un menor crecimiento en sus índices de pobreza respecto del registrado por el conjunto nacional durante todo el período, en los años más recientes, entre 1999 y 2003, parece haber cambiado este comportamiento, siendo más expansivos los indicadores regionales. Quizá esto explique el que la pobreza extrema haya aumentado considerablemente su proporción sobre el conjunto de los pobres murcianos en los últimos años del período analizado. También la pobreza grave y moderada en la Región ha incrementado su participación en el total de la pobreza, a costa del colectivo mejor situado o en condiciones de precariedad.

Esta situación, una pobreza monetaria en Murcia más extendida que en España, viene acompañada por unas condiciones de vida para los hogares murcianos inferiores a la media nacional, como se desprende de los índices calculados. Al mismo tiempo, el indicador global de condiciones de vida se distribuye de forma desigual según las características sociodemográficas y

laborales de la población, destacando los menores niveles medios de vida de los extranjeros no pertenecientes a la Unión Europea, las personas sin estudios, los hogares con más de cinco miembros, los trabajadores no cualificados y los parados, entre otros grupos.

Los hogares regionales disfrutan, en general, de menores equipamientos básicos y las condiciones de la vivienda y su entorno también se sitúan por debajo de la media española. Pero, sin duda, lo que más contribuye a diferenciar las condiciones de vida en ambos espacios es el indicador de capacidad financiera del hogar, cuyo valor medio en Murcia es el 90% del correspondiente al del conjunto del país.

En consonancia, la privación múltiple tiene una mayor incidencia en Murcia que en España, cualquiera que sea el ámbito de condiciones de vida considerado, siendo el de capacidad financiera del hogar donde las distancias son más amplias. Tanto en Murcia como en España, la privación en las condiciones de la vivienda es la que afecta a un menor porcentaje de personas, mientras que la privación más extendida es la referida a las condiciones del entorno de la vivienda.

Al combinar las informaciones relativas a la pobreza y la privación se obtiene la pobreza consistente, cuya tasa para Murcia es del 7,7% de la población; es decir, el 31,5% de los pobres murcianos también se encuentran en situación de privación múltiple. Por otra parte, casi el 20% de las personas que no está en situación de pobreza sufre elevados niveles de privación global en la Región, confirmándose que privación y pobreza hacen referencia a fenómenos de distinta naturaleza y que pueden afectar a grupos con diferentes características.

Respecto a las características socioeconómicas de la pobreza, referida al umbral del 60% de la renta mediana equivalente por persona, nuestros resultados corroboran la mayor incidencia relativa de la pobreza entre: las mujeres, sobre todo viudas y separadas o divorciadas; las personas con escaso nivel educativo y escasa cualificación en el trabajo; los trabajadores temporales; los desempleados, jubilados y otros inactivos y, de forma notable en Murcia, las personas extranjeras de origen no europeo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albert, C. y Davia, M. A. (2007): "Pobreza y privación juvenil en España". Comunicación presentada a las XVI Jornadas de Economía de la Educación, julio 2007. Disponible en [http://www.congresos.ulpgc.es/aeet\\_aede/](http://www.congresos.ulpgc.es/aeet_aede/).
- Ayala, L. (2005). "La monitorización de la desigualdad y la exclusión social: hacia un sistema integrado de indicadores". *Documentación Social*, 137, 171-191.
- Ayala, L. y Palacio, J. I. (2000). "Hogares de baja renta en España: caracterización y determinantes". *Revista de Economía Aplicada*, 23, 35-70.
- Ayllón, S., Mercader, M. y Ramos, X. (2007): "Caracterización de la privación y la pobreza en Cataluña". *Revista de Economía Aplicada*, 44, 137-175
- Cantó, O. (1997). "Desempleo y pobreza en la España de los 90". *Papeles de Economía Española*, 72, 88-105.
- Cantó, O., del Río, C. y Gradín, C. (2000). "La situación de los estudios sobre desigualdad y pobreza en España". *Cuadernos de Gobierno y Administración*, 2, 25-94.
- CES (2001). *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social*. Madrid: CES.
- Comisión Europea (2004): *La situación social en la Unión Europea, 2004*. Disponible en [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/reports\\_social\\_situation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/reports_social_situation_en.htm)
- D'Ambrosio, C. y Gradín, C. (2003): "Income Distribution and Social Exclusion of Children. Evidence from Italy and Spain in the 1990s". *Journal of Comparative Family Studies*, 34 (3), 479-495.
- Desai, M. y Shah, A. (1988): "An econometric approach to the measurement of poverty". *Oxford Economic Papers*, 40 (3), 505-522.
- EDIS (1995). *Las condiciones de vida de la población pobre de Murcia*. Madrid: Fundación Foessa
- EMER (1990): *Estudio sobre los umbrales de pobreza en la Región de Murcia*. Murcia: Consejería de Bienestar Social, CARM
- Foster, J. E., Greer, J. y Thorbecke, E. (1984). "A class of decomposable poverty measures". *Econometrica*, 52 (3), 761-766.
- Fresno, J. M. (coord.) (2007). *Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social. Del plano europeo al plano local*. Cuaderno Europeo 4. Madrid: Fundación Luis Vives.

- García Romero, M. B. (dir.) (2005). *El ingreso mínimo de inserción en la Región de Murcia*. Murcia: Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.
- INE (2000). *Panel de Hogares de la Unión Europea, muestra ampliada 2000*. Madrid: INE.
- INE (2004). *Encuesta de Condiciones de Vida 2004*. Madrid: INE.
- INE (2005). *Encuesta de Condiciones de Vida. Metodología*. Madrid: INE.
- Lafuente, M. (1996). *Un estudio sobre la medición de la pobreza*. Documento de Trabajo 6/96. Murcia: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Murcia.
- Laparra, M. y otros (2007). "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas". *Revista Española del Tercer Sector*, 5, 15-57.
- Losa, A. y Esteban, M. (2005). "Incidencia de los requisitos de acceso a los programas regionales de rentas mínimas de inserción en España". XXXI Reunión de Estudios Regionales, Alcalá de Henares, 17 y 18 de noviembre.
- Mack, J. y Lansley, S. (1985). *Poor Britain*. London: Allen and Unwin.
- Martín-Guzmán, P. (dir.) (1996). *Encuesta de presupuestos familiares. Desigualdad y pobreza en España*. Madrid: INE.
- Martínez, R. y Ayala, L. (2001). "Pobreza y exclusión social en la Unión Europea: la nueva estratificación social en perspectiva". *Documentación Social*, 123, 245-267.
- Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J. (1999). "Algunas reflexiones sobre la medición de la pobreza. Una aplicación al caso español". En J. M. Maravall Herrero (ed.). *Dimensiones de la desigualdad (III Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza. Volumen I)*. Madrid: Fundación Argentaria
- Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J. (2000): "Income, multiple deprivation and poverty: an empirical. analysis using Spanish data". 26 IARIW General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth, Cracow, Poland, 27 August to 2 September. Disponible en <http://www.iariw.org/c2000.asp>
- Navarro, C. (2006). *La exclusión en vivienda en España*. Madrid: CES
- Ravallion, M. (1998). *Poverty lines in theory and practice*. Living Standards Measurement Study Working Paper, 133. Washintong, D.C.: World Bank.
- Raymond Bara, J. L. y González, S. (2001): "Una nota sobre nivel educativo y pobreza". *Papeles de Economía Española*, 88, 143-150.
- Ringen, S. (1988). "Direct an indirect measures of poverty". *Journal of Social Policy*, 17, 351-366.

OLGA GARCÍA Y ANTONIO LOSA

Sen, A. (1976). "Poverty: an ordinal approach to measurement". *Econometrica*, 44, 219-231.

Sen, A. (1997). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Paidós e ICE/UAB.

Sen, A. (2001). *El nivel de vida*. Madrid: Editorial Complutense.

Subirats, J. (dir.) (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación la Caixa.

## ANEXO. INDICE DE CONDICIONES DE VIDA (ICV)

ICV según características socioeconómicas, Murcia				
	Valor medio	Valor mínimo	Varianza	Amplitud intercuartil
Tramos de renta <sup>(1)</sup>				
Inferior al 25%	0,830	0,510	0,014	0,160
Entre 25-35%	0,832	0,530	0,019	0,220
Entre 35-60%	0,836	0,510	0,012	0,160
Igual o superior al 60%	0,872	0,470	0,011	0,130
Nivel de estudios terminados				
Analfabetos y sin estudios	0,785	0,510	0,016	0,170
Primaria	0,836	0,510	0,012	0,160
Secundaria	0,870	0,470	0,011	0,130
Superior	0,915	0,540	0,006	0,080
Situación laboral				
Trabajador a tiempo completo	0,868	0,510	0,011	0,120
Trabajador a tiempo parcial	0,851	0,470	0,016	0,180
Parado	0,842	0,470	0,013	0,150
Jubilado	0,851	0,510	0,012	0,170
Otros inactivos	0,874	0,530	0,011	0,120
Tipo de contrato				
Indefinido	0,882	0,530	0,009	0,120
Temporal	0,845	0,470	0,014	0,170
Categoría profesional				
Directivos y técnicos superiores	0,920	0,510	0,006	0,090
Profesionales grado medio	0,890	0,530	0,008	0,110
Trabajadores cualificados	0,846	0,470	0,013	0,180
Trabajadores no cualificados	0,832	0,470	0,014	0,180
Sector de actividad				
No trabajan	0,861	0,470	0,012	0,140
Actividades primarias	0,796	0,510	0,021	0,230
Industria y energía	0,860	0,590	0,009	0,150
Construcción	0,846	0,530	0,016	0,180
Comercio, hostelería y transporte	0,865	0,530	0,011	0,120
Intermediación financiera e inmobiliarias	0,911	0,750	0,007	0,160
AAPP, educación y sanidad	0,903	0,650	0,006	0,080
Otras actividades	0,818	0,470	0,017	0,130

<sup>(1)</sup>Los intervalos de renta se han tomado respecto de la renta mediana per cápita por unidad de consumo equivalente (OCDE modificada)

**ICV según características socioeconómicas, Murcia (continuación)**

	Valor medio	Valor mínimo	Varianza	Amplitud intercuartil
Estado de salud				
Buena y muy buena	0,883	0,470	0,010	0,120
Regular	0,841	0,510	0,015	0,180
Mala y muy mala	0,807	0,470	0,011	0,130
Nacionalidad				
España	0,867	0,470	0,011	0,120
Resto de la Unión Europea	0,878	0,560	0,016	0,170
Resto de Europa	0,784	0,700	0,018	-
Resto del mundo	0,799	0,510	0,014	0,170
Sexo				
Hombre	0,859	0,470	0,012	0,140
Mujer	0,868	0,470	0,012	0,130
Edad				
Menor de 30 años	0,865	0,530	0,011	0,130
De 30 a 45 años	0,868	0,470	0,013	0,130
De 46 a 64 años	0,870	0,530	0,011	0,120
De 65 años en adelante	0,842	0,510	0,012	0,170
Estado civil				
Soltero	0,852	0,470	0,012	0,150
Casado	0,874	0,510	0,011	0,130
Separado	0,795	0,530	0,013	0,160
Viudo	0,836	0,530	0,015	0,180
Divorciado	0,840	0,530	0,017	0,170
Número de miembros del hogar				
Una persona	0,841	0,530	0,016	0,180
Dos personas	0,863	0,510	0,011	0,150
De 3 a 5 personas	0,879	0,470	0,010	0,120
Más de 5 personas	0,773	0,510	0,018	0,190
Tipo de hábitat				
Zona medio poblada	0,874	0,470	0,012	0,120
Zona poco poblada	0,842	0,530	0,012	0,150
Entorno de la vivienda				
Con problemas de delincuencia	0,807	0,470	0,011	0,140
Sin problemas de delincuencia	0,877	0,510	0,011	0,120

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV (2004)



**V**

**POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL**



## CAPÍTULO 14

# PROGRAMAS PÚBLICOS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DESDE LAS CORPORACIONES LOCALES: EL PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LA CARM

*Consuelo García Olivares y José Luís Ortega Cañavate*

### 1. ANTECEDENTES

En el año 2000, en el marco de elaboración del Plan Regional de Inclusión Social, se constituye un grupo de trabajo, formado por profesionales de los centros de servicios sociales de las Corporaciones Locales y por dos técnicos del Servicio de Planificación y Evaluación de la Consejería de Trabajo y Política Social que fueron los coordinadores del mismo. A éste grupo se le encargó inicialmente que analizara cuál era el “modelo de atención a la población excluida desde la Atención Primaria de Servicios Sociales” como punto de partida de posibles modelos de intervención y de elaborar una propuesta de “dispositivo para actuaciones de inclusión social desde el ámbito de atención primaria de servicios sociales”.

En relación con el modelo de atención a la población excluida desde la Atención Primaria de Servicios Sociales, se entiende que ésta viene definida por las siguientes características:

- La pobreza y la exclusión no tienen un abordaje sistemático desde la Administración Regional. Se echa en falta una política global que de sentido al conjunto de actuaciones.
- Los Servicios Sociales de Atención Primaria reciben una fuerte presión en la demanda por causa de importantes insuficiencias en otros sistemas de protección social.
- Se detecta la falta de procedimientos operativos de coordinación y cooperación con otras áreas de la política social.

- Se utiliza, generalmente, una metodología de trabajo basada en la atención paliativa y episódica de las necesidades en lugar de una atención personalizada fundamentada en itinerarios de atención e inclusión social.
- En los centros de servicios sociales los programas de prevención e inclusión social han tenido una implantación escasa e irregular.
- Sólo el 2,93% de las intervenciones iniciadas en el año 2000 por las Unidades de Trabajo Social (reflejadas en el SIUSS) están referidas a prestaciones y actuaciones de prevención e inserción social.
- Los Servicios Sociales de Atención Primaria son quienes mejor pueden detectar y coordinar las respuestas a los procesos de inserción social.
- Los técnicos que, dentro de los Centros de Servicios Sociales, trabajan en el programa de prevención e inserción social suponían solamente el 10% del total de profesionales.

Como consecuencia del análisis se proponen tres líneas de trabajo que deben servir para mejorar la atención de la exclusión social desde lo local. Estas son:

- Puesta en marcha y desarrollo de un Plan de carácter integral.
- Mayor protagonismo y competencia a las Entidades Locales en materia de lucha contra la exclusión.
- Establecer sistemas operativos de coordinación y cooperación con los diferentes sistemas de protección social.

En referencia a la Red Pública de Servicios Sociales de Atención Primaria se proponían unas medidas concretas:

- Incrementar las dotaciones de los recursos humanos específicos para atención a personas en situación de exclusión social.
- Mejorar los mecanismos de coordinación informativa con otros sistemas de protección social.
- Adecuación de las Prestaciones económicas a las necesidades de la población excluida.
- Fomentar una metodología de trabajo social basada en la atención integral de la persona en su entorno familiar y comunitario.

En el año 2001 se presenta el documento “Proyecto Local de Inclusión Social”. El documento responde a las deficiencias en la atención a la población en situación de exclusión y recoge una propuesta concreta de actuación contra la exclusión social desde el ámbito de la Administración Local, a través de los Centros de Servicios Sociales.

Este proyecto tiene una intención muy definida: proponer un dispositivo de actuación específico que pueda dar respuesta a las situaciones de exclusión social desde el ámbito de los Servicios Sociales de Atención Primaria. Parte del convencimiento de que un proyecto de éste tipo debe implantarse dentro de los Centros de Servicios Sociales que son el lugar natural de la atención a la población excluida o en riesgo de serlo. Define los niveles de intervención del proyecto: comunitario, individual/familiar y de administración y gestión. Y termina identificando los requerimientos, sugerencias y observaciones para la implantación del proyecto en la Región de Murcia.

## **2. EL PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**

A finales del año 2002 se presenta la propuesta de convenio administrativo a las Corporaciones Locales, su objeto era la colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Corporaciones Locales para la puesta en marcha de un proyecto experimental de desarrollo de las actuaciones de acompañamiento social a personas en situación de exclusión social, en el marco del Programa de Prevención e Inserción Social de los Centros de Servicios Sociales.

La orientación de este programa se basa en “mejorar el modelo de funcionamiento de los servicios sociales, buscando la máxima colaboración y sincronización con los servicios de empleo y demás áreas de protección social.... Favorecer la integración de las acciones de los distintos agentes y ubicarlas en los territorios más próximos a las personas” (Plan Nacional de Acción de Inclusión Social del Reino de España 2001-2003). Con la meta de atenuar los efectos de desventaja social a favor de personas en situación o riesgo de exclusión social, este programa se plantea diversos Objetivos:

- Impulsar los programas de Prevención e Inclusión Social en los Centros de Servicios Sociales. Estos programas tienen una implantación escasa e irregular.
- Fomentar una metodología basada en la atención integral y personalizada. Fundamentada en itinerarios de atención e inclusión social, en vez de una atención episódica y paliativa de las necesidades.
- Mejorar la cooperación con otros sistemas de protección social. Es necesaria la existencia de mecanismos operativos de coordinación con otras áreas

de política social -Empleo, Vivienda, Educación, Salud- para el tratamiento integral de las necesidades de las personas en situación de exclusión social.

- Atender de forma más adecuada los procesos que generan situaciones de exclusión social y potenciar la sensibilización de la comunidad.

¿Cómo podemos definir las características de este programa? Podemos señalar que es:

- Un proyecto de atención a las personas y grupos sociales en situación de exclusión o en riesgo de exclusión desde los servicios sociales de atención primaria.
- Supone una nueva estrategia de actuación de los Centros de Servicios Sociales para promover la integración social de las personas en situación de exclusión.
- Se concreta en equipos específicos de intervención integrados en el programa de prevención e inserción social en los Centros de Servicios Sociales. Estos equipos están formados por trabajadores sociales, educadores, asesores laborales y psicólogos.

Las funciones que desarrollan se derivan de las características del programa, y van desde la sensibilización social y el intercambio de información hasta el acuerdo sobre los itinerarios personales de inserción. De entre las mismas podemos señalar las siguientes:

- Recopilación de la información sobre los recursos existentes que puedan ser utilizados en el proceso de inserción.
- Actuaciones de sensibilización dirigidas a los diferentes profesionales de los sistemas de protección social.
- Diagnóstico y valoración de los casos derivados para establecer su idoneidad (que la persona esté dispuesta a asumir un proceso de cambio).
- Coordinación con la iniciativa social para establecer acciones contra la exclusión social.
- Diseño de acciones y medidas para realizar el itinerario de incorporación social. Adecuando los recursos formativos, laborales, educativos, sanitarios y de apoyo social a la situación concreta de los casos.
- Gestionar el acceso a prestaciones complementarias necesarias para el proceso de incorporación social.
- Promoción de nuevos recursos para dar respuestas a los procesos de inserción.
- Acompañar el proceso mediante un contacto socio-educativo de forma continuada.

Como se deduce de las funciones, el programa debe contemplar, por una parte, una *dimensión comunitaria*, como instrumento de prevención e inclusión en el propio medio, incidiendo directamente en las estructuras organizativas del territorio. Al mismo tiempo debe tener una *dimensión individual-familiar*, es decir, dar una respuesta a las demandas personales o familiares, que exigen una intervención por parte del equipo del proyecto para la solución de problemas o situaciones carenciales concretas que, aunque puedan ser comunes a otros miembros de la comunidad y, por tanto, tengan sus raíces en la estructura social, exigen una intervención inmediata, dentro de las posibilidades existentes para el establecimiento de un proceso de inclusión social. El método de trabajo se basa en la realización de *itinerarios de inserción* y en la potenciación de las *redes de apoyo social*.

El itinerario de inserción es un proceso pactado entre la persona afectada y el equipo de intervención que, teniendo en consideración las situaciones de necesidad iniciales, prevé la realización de aquellas actuaciones que pueden producir mejoras. En este itinerario la persona cuenta con un profesional de referencia: el responsable de caso que coordina las atenciones que el proyecto promueve. El itinerario debe plasmarse en un acuerdo por escrito, donde se recogen los apoyos que el equipo de intervención facilita, así como los compromisos del beneficiario relacionados con el acompañamiento social: actividades formativas, actividades laborales u otras acciones que se consideren necesarias.

El trabajo de acompañamiento requiere la colaboración de todos los sistemas de protección y la iniciativa social ubicados en el territorio. Esto implica un trabajo comunitario basado en la articulación de redes sociales y se concreta con la elaboración de "protocolos de coordinación", a través de los cuales se formaliza y se da cobertura a una serie de actuaciones coordinadas, planificadas con las entidades implicadas, con el objetivo de que:

- Se vea a la persona en su totalidad, entendiendo su situación como un proceso global. Promoviendo la continuidad en el trabajo con las personas.
- Se haga un trabajo previo de conocimiento mutuo de los distintos servicios y recursos, de sus objetivos y formas de funcionamiento.
- Se comparta una filosofía de aprovechamiento de recursos en beneficio de las personas en riesgo o situación de exclusión.
- Se trabaje de manera coordinada desde los distintos servicios y recursos, evitando rupturas en la atención de las personas.

La puesta en marcha del programa ha supuesto la creación de distintas *herramientas y documentos profesionales* (un total de siete herramientas y documentos). De entre ellas destacan la de “Valoración de la Situación de Exclusión de los usuarios” (indicadores de situación personal, familiar y social) y el “Plan de Trabajo Compartido”. Queremos hacer una mención especial al Plan de Trabajo Compartido porque entendemos que es un reflejo de la manera de entender este programa.

El Plan de Trabajo Compartido es una herramienta utilizada conjuntamente por el profesional y el usuario en el que se recogen y valoran una serie de aspectos: la situación de la persona, las metas a alcanzar, los recursos disponibles y las acciones a poner en marcha. Una de sus características definitorias es que recoge el punto de vista de la persona y es dinámico, puede modificarse si se producen cambios en la situación, las metas o las actuaciones previstas. Su contenido se centra fundamentalmente en definir y señalar conjuntamente las acciones, servicios y apoyos que pueden modificar su situación de partida.

### **3. IMPLANTACIÓN DEL PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**

Este programa ha tenido hasta la finalización del convenio del año 2005 un carácter experimental. Después de los tres años de funcionamiento, podemos afirmar que el programa ha superado su fase experimental y tiene consolidado su funcionamiento y financiación para todo el año en las Entidades Locales donde está implantado. Su implantación se lleva a cabo a través de convenios de colaboración entre la Administración Regional y las Corporaciones Locales. El primer convenio fue de puesta en marcha y los siguientes de continuidad.

La actuación del Programa de Acompañamiento para la Inclusión Social inicialmente se puso en marcha en ocho Entidades Locales que comprendían 14 municipios (año 2002), el año siguiente se amplió a otro municipio y en 2004 a tres nuevas Entidades Locales que comprenden 6 municipios. Así, la cobertura actual de este programa alcanza a 16 Centros de Servicios Sociales y a 21 municipios, que atienden el 76,70% de la población regional (tres de cada cuatro habitantes de la región).

La ejecución presupuestaria de este programa en el periodo comprendido de enero del 2003 a 2006 es de 3.096.241 €. La Consejería de Política Social ha



financiado el proyecto con 2.414.917 € y las Entidades Locales con 681.324€. La financiación va dirigida a la creación de equipos técnicos de intervención que se incorporan a los Centros de Servicios Sociales. Estos equipos profesionales se encuentran dentro de los Centros de Servicios Sociales y su composición queda recogida en la tabla 1.

**Tabla 1. Composición de los equipos**

	Trabajador Social	Psicólogo	Educador	Asesor Laboral	Total de profesionales
Alcantarilla	1		1		2
Alhama de Murcia	1			1	2
Cartagena <sup>(1)</sup>	2	1		1	4
Cieza	1			1	2
Torres de Cotillas	2				2
Lorca	2	1			3
Manc. Noroeste	1			1	2
Manc. Río Mula	1		1		2
Manc. Sureste	2				2
Murcia	4		2		6
Puerto Lumbreras	2				2
San Javier	1		1		2
Yecla	1		1		2
<b>Total Programa</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>33</b>

<sup>(1)</sup>El proyecto de Cartagena incorpora cuatro profesionales más de los establecidos en Convenio

Este programa supone una manera de trabajar diferente a la habitual, no se trata de informar y asesorar sobre los recursos sociales ni de gestionar el acceso a los mismos. Este programa propone trabajar conjuntamente con personas en situación de exclusión para definir un itinerario personal de inserción en el que se promueve la utilización de aquellos elementos personales y del entorno que sean posibles y necesarios, se definen las actuaciones que se deben desarrollar y hay un profesional de referencia para todo el proceso. En consecuencia:

- Identifica la lucha contra la exclusión como uno de los retos de la atención primaria de servicios sociales.
- Define a las entidades locales como básicas para la atención a los procesos de exclusión.
- Requiere una forma de trabajar y unas actitudes profesionales “diferentes”/prestacionales.
- Se basa en el trabajo en red y el acompañamiento personalizado.

- Ha desarrollado herramientas profesionales específicas.
- Requiere un periodo de evaluación para poder generalizar sus actuaciones.

En la tabla 2 se ofrecen algunos datos sobre el funcionamiento de este Programa de Acompañamiento para la Inclusión Social durante el año 2006.

**Tabla 2. Funcionamiento del programa en 2006**

	Nº de casos valorados	Nº de casos incorporados al programa	Nº de planes de trabajo	Personas incorporadas a los planes de trabajo
Total Regional	2.691	2.032	1.723	2.995
	Nº de casos incorporados por profesional		Nº de planes de trabajo por profesional	
Media Programa	61,57		52,21	
Número de protocolos con otros recursos y servicios				48

El estudio de los itinerarios de inclusión social se ha realizado a partir de 1.066 Planes de Trabajo Compartido. Esto permite la caracterización de los perfiles más frecuentes de los usuarios, que corresponden a: Toxicomanía/Adicciones, Salud mental/Discapacidad, Mujer en situación de vulnerabilidad. A continuación se describen brevemente dichos perfiles.

- *Toxicomanía/Adicciones. Retrato tipo:*
  - Hombre joven con historia familiar de problemática de pareja en sus progenitores
  - Abandono y fracaso escolar.
  - Inicio de consumo de drogas y alcohol desde la juventud -16,17 años-.
  - Deterioro progresivo del estado de salud psico-físico.
  - Distintos recursos de desintoxicación sin mantenerse en ningunos de ellos.
  - Acotamiento/agotamiento progresivo del círculo de relaciones sociales.
  - Abandono de actividad laboral.
  - Sin relación estable de pareja.
  - Dependencia económica de terceros.
  - Conducta delictiva asociada al consumo que se cobra alguna detención y pérdida de libertad.
  - Deterioro progresivo de la autoimagen y autoestima.
  - Cuadros clínicos asociados.
  - Aislamiento social.

*Trayectoria de exclusión:*

- Clima familiar de violencia doméstica en la infancia y adolescencia.
- Fracaso y abandono escolar.
- Episodios de pre-delinuencia e ingreso en centro cerrado de reforma.
- Despidos laborales.
- Separación del domicilio familiar y convivencia con personas consumidoras.

*Puntos de inflexión:*

- Convivencia con pareja no consumidora -relación generadora de compromisos de desintoxicación y actitud de motivación hacia el cambio-.
  - Vinculación a programas de apoyo -acompañamiento social y de rehabilitación personal y laboral-.
  - Vinculación positiva con profesionales de salud.
  - Establecimiento de nuevas relaciones con personas no inmersas en problemática de toxicomanía.
  - Situaciones de crisis por grave afectación de personas cercanas del entorno (muerte de un amigo por consumo). Enfrentamiento a la realidad y replanteamiento de la conducta adictiva.
  - Aparición de problemas de salud que generan recuperación de ciertos hábitos saludables.
- *Salud mental/Discapacidad. Retrato tipo:*
    - Mujer 35 años, con patología de salud mental, con irregularidad en el tratamiento.
    - Brotes y con episodios de crisis y desestabilización frecuentes.
    - Deterioro de su rol parental y su capacidad para la organización doméstica y la atención de los menores.
    - Separada con hijos a cargo.
    - Riesgo social en los menores.
    - Desempleo y/o dificultad de acceso y mantenimiento en el mismo.
    - Insuficientes o nulos recursos económicos
    - Situación de cronificación y dependencia de ayudas públicas para cubrir gastos de subsistencia.
    - Pérdida de la vivienda, procesos de desahucios continuos
    - Desequilibrios constantes. Rechazo y agotamiento por parte de los familiares y de la red natural de apoyo.
    - Incapacidad para el cuidado y atención de los hijos, retirada de tutela de éstos por parte del Servicio del Menor

- Transeuntismo, con dependencia institucional para proveerse de alojamiento y manutención.
- Ingresos hospitalarios incluso por orden judicial,
- Hábitos asociados de evasión y supervivencia -alcoholismo, mendicidad-.

*Trayectoria de exclusión:*

- Abandono y/o rechazo al tratamiento, lo que origina brotes no controlados.
- Ruptura/pérdida de pareja.
- Desatención a los hijos, desorganización doméstica y económica, apareciendo la figura de control por parte de terceros.
- Retirada de la tutela de los hijos.
- Pérdida de apoyos familiares.
- Pérdida de la red natural de apoyo.
- Pérdida del empleo o no acceso al mismo.
- Valoración de inutilidad por el resto del entorno (estigmatización).
- Hábitos perjudiciales asociados: consumo de drogas o alcohol.
- Secuencia de pérdidas encadenadas en las que se da una relación causa-efecto.

*Puntos de inflexión:*

- Recuperación de apoyo familiar o del entorno próximo.
  - Valoración y diagnóstico adecuados que facilitan el acceso a recursos específicos.
  - Acceso a un itinerario de inserción laboral: incorporación a actividades formativas adecuadas y a empleo con apoyos.
  - Inicio o recuperación de vínculos con profesionales de lo social o de salud que suponen un apoyo en su trayectoria. Regreso al tratamiento médico.
  - Devolución provisional de la tutela de los hijos tras mantenimiento de tratamiento y estabilización de los síntomas.
  - Recuperación de la autoestima, mejora de la imagen personal.
  - Establecimiento de nuevas relaciones sociales positivas.
- *Mujer en situación de vulnerabilidad, con déficit de formación, cultural, escasas habilidades básicas y dificultades de conciliación familiar. Retrato tipo:*
    - Mujer joven, de 30-35 años, con hijos menores a cargo, separada de su pareja.

- Episodios de malos tratos, apoyada la mayoría de las veces desde los Servicios Sociales municipales.
- Con un nivel de formación muy deficiente y escasas habilidades sociales, precisando un proceso de formación integral.
- Actitud de motivación para iniciar un proceso de inserción socio-laboral.
- Conflictos con familia extensa. Carencia de apoyos familiares.
- Rechazo por parte de familia extensa y entorno cercano para mantener un proceso de promoción social y cultural, produciéndose choque intergeneracional con los patrones culturales de su grupo.
- Pérdida de la vivienda de alquiler, sin apoyo vecinal y del entorno.
- Dificultades de conciliación familiar que generan constante absentismo laboral.
- Inadecuada atención de los hijos.
- Sentimiento de frustración, impotencia y baja autoestima.
- Situación de bloqueo personal y dimisión.
- Como agravante aparece el hecho de pertenecer a minoría étnica, con bajo nivel cultural, sin apoyos familiares, hijos a cargo y carencia de vivienda propia.

*Trayectoria de exclusión:*

- Abandono de la escolaridad y limitaciones para adquirir formación/cualificación.
- Unión de hecho a edad temprana con acumulación de cargas familiares.
- Aparición de violencia doméstica y separación de la pareja.
- Dependencia económica de la mujer y cargas familiares no compartidas.
- Graves dificultades para la conciliación de la vida familiar y laboral y pérdida del empleo incluso, aunque sea protegido.
- Imposibilidad de hacer frente a los gastos básicos de mantenimiento de la vivienda.
- Riesgo social en los menores.
- Dimisión en cuanto al proceso de inserción laboral y pérdida de autoestima.

*Puntos de inflexión:*

- Apoyos personales, ingresos económicos suficientes, vivienda adecuada, formación y medidas de acompañamiento social.
- Toma de conciencia de su situación y de sus posibilidades.

- Recuperación de las redes naturales de apoyo y relación.
- Recursos adecuados y sincronizados en el momento preciso en que lo requiere el proceso de incorporación social.

#### **4. EL MARCO TEÓRICO DEL ACOMPAÑAMIENTO Y EL PROCESO DE EXCLUSIÓN/INCLUSIÓN**

Desde una óptica global e integradora debemos comprender los procesos de inclusión/exclusión como el resultado de la interacción entre un conjunto de factores estructurales, dinámicos y multidimensionales; y la necesidad, por tanto, de identificar de manera precisa esos factores intervinientes así como de construir indicadores fiables para poder elaborar el diagnóstico de la situación. El camino que conduce de la inclusión a la exclusión se puede recorrer de diferentes maneras en función de las distintas combinaciones de factores.

No podemos, por tanto, entender la exclusión en términos de estar o no estar excluido, como un absoluto que opera igual en todas las situaciones de acuerdo a un único patrón, sino que debemos entender la exclusión como un proceso cuyos efectos serán muy distintos dependiendo del tipo de factores que lo desencadena, de la intensidad de estos factores y de la resistencia del contexto en el que tiene lugar.

Entre los factores que intervienen se deben destacar: Dinamismos estructurales, laborales, económicos, culturales, relacionales, personales, dinamismos vitales, etc. Todos estos factores van conformando una serie de barreras y límites que dificultan la participación en la vida social.

La trayectoria vital de exclusión es, por tanto, un proceso complejo, multidimensionado, cronificado en el tiempo, irreversible a corto plazo, afecta a la autonomía, a las capacidades personales, a las redes sociales de apoyo para movilizar recursos y aprovechar ayudas. La persona no es capaz por sí sola de identificar sus potencialidades, capacidades y recursos personales; para salir de tal situación y comenzar a introducir modificaciones precisan apoyos.

En cuanto a la incorporación social, en concreto, se trataría de: tener unas condiciones de vida mínimas (vivienda, salud, educación,...); tener unos recursos económicos que posibiliten ser ciudadano/a; hacer algo que sea reconocido socialmente; participar en espacios culturales de ocio y relacionales; así como tener un lugar en el mundo cercano; en suma, “pintar algo”.

Respecto a la metodología de trabajo, cabe destacar:

- No se trata de “incorporar” desde una actitud directiva, sino hacer posible que la persona ponga en marcha su propio proceso de incorporación social, utilizando habilidades, estrategias y destrezas profesionales, desde la clave del acompañamiento, incidiendo directamente en las estructuras organizativas del territorio.
- El método de trabajo se basa en la realización de itinerarios de inserción y en la potenciación de las redes de apoyo social.
- El itinerario de inserción es un proceso pactado entre la persona afectada y el equipo de intervención que, teniendo en consideración las situaciones de necesidad iniciales, prevé la realización de aquellas actuaciones que pueden producir mejoras.
- En este itinerario la persona cuenta con un profesional de referencia: el responsable de caso que coordina las atenciones que el proyecto promueve.
- El itinerario debe plasmarse en un acuerdo por escrito, donde se recogen los apoyos que el equipo de intervención facilita, así como los compromisos del beneficiario relacionados con el acompañamiento social: actividades formativas, actividades laborales u otras acciones que se consideren necesarias.
- El trabajo de acompañamiento requiere la colaboración de todos los sistemas de protección y la iniciativa social ubicados en el territorio.
- Esto implica un trabajo comunitario basado en la articulación de “redes sociales” y se concreta con la elaboración de “protocolos de coordinación”, a través de los cuales se formaliza y se da cobertura a una serie de actuaciones coordinadas, planificadas con las distintas entidades implicadas.

El *acompañamiento*, como concreción metodológica, se centra en cuatro grandes tipos de actividades o de acciones. Algunas suponen trabajar con la persona, otras con el entorno y sus recursos, otras con las dos partes:

1. Encuentros periódicos y frecuentes, planificados e imprevistos, en espacios formales e informales, en su territorio y en el nuestro.
2. Acciones destinadas a resolver sus dificultades más urgentes, a mejorar sus condiciones de vida: en relación con la economía, con la vivienda, con la salud, con la situación legal,...
3. Acciones destinadas a la potenciación, ampliación y generación de nuevos vínculos sociales: ampliación de su red social, mediaciones con

el entorno, facilitación del ejercicio de sus derechos y obligaciones de ciudadanía.

4. Acciones destinadas a la utilización positiva de recursos: gestión del acceso en el momento oportuno, adquisición de conocimientos y habilidades para mejora de la socialización.

En consecuencia, en el proceso de intervención se pueden distinguir las siguientes fases:

- Acogida: El primer contacto con la persona se realiza a través de la Unidad de Trabajo Social de Zona. En esta fase, el trabajador social de zona recoge la información suficiente para establecer un abordaje profesional tendente a la elaboración de una primera valoración del caso, que tiene por objeto conocer datos relativos a la situación, así como los recursos y potencialidades para la resolución de la misma.
- Diagnóstico y valoración de acceso al programa: Es realizado por la U.T.S. conjuntamente con el Equipo del Proyecto, basándose en los criterios que se establezca para determinar la idoneidad de acceso al programa.
- Tras el estudio de la situación, realizado el diagnóstico social del caso y tomada la decisión de que el proyecto es el recurso adecuado, se determina el profesional, responsable de caso, que va a realizar la intervención.
- Plan de intervención: El Plan de intervención se concreta metodológicamente a través del itinerario de inserción.
- Seguimiento y supervisión: El Plan de intervención debe permitir realizar los ajustes necesarios para establecer nuevas estrategias, dándose en todo momento un proceso de retroalimentación. Deben establecerse dos tipos de supervisión:
  - a) Intermedia: Permiten realizar los ajustes necesario en el Plan de intervención y establecer nuevas estrategias, dándose en todo momento un proceso de retroalimentación.
  - b) Final: Se realizará al término del período fijado en el proyecto de intervención, tras cumplir el itinerario de inserción, o en caso de cumplimiento anticipado de objetivos.

Por otra parte, respecto a las funciones del equipo técnico de intervención, dicho equipo tiene la tarea de establecer el proceso de apoyo social para favorecer que la persona resuelva sus problemas y mejore su incorporación social. El equipo de intervención tiene, entre otras, las siguientes funciones:



- Programación de actuaciones de sensibilización dirigidas a diferentes sistemas de protección social.
- Recopilación de toda la información sobre los recursos formativos y laborales existentes. Mantener contacto permanente con las empresas de la zona para conocer las ofertas de trabajo disponible.
- Recopilación de toda la información sobre los recursos sociales existentes que puedan ser factibles de utilizar en el proceso de inserción.
- Coordinación con la iniciativa social para establecer acciones contra la exclusión social.
- Coordinación con el resto de programas o proyectos del Centro de Servicios Sociales.
- Promoción de nuevos recursos para dar respuestas adecuadas a los procesos de inserción.
- Diagnóstico de los casos. Valoración de los casos derivados para establecer su idoneidad.
- Diseño de acciones y medidas para conformar el itinerario de incorporación social. Adecuar los recursos de tipo formativo, laboral, educativo, sanitario y de apoyo social a la situación concreta de los casos.
- Gestionar directamente el acceso a prestaciones complementarias, para acciones puntuales necesarias para el proceso de incorporación social.
- Acompañar el proceso mediante un contacto continuado socio-educativo.
- Apoyo técnico. Asesoramiento en la resolución de dificultades en la función de "Responsable de Caso".

Finalmente, el Profesional de Referencia es el profesional que asume la capacidad de decisión y responsabilidad en relación al itinerario de inserción y de cara al resto de recursos y servicios. Soporta y sostiene un proceso, como puente, mediador, hilo conductor..., coordinando las respuestas que se ofrecen (se trata de invertir el esquema). El rol de "responsable de caso" lo desempeña cualquiera de los profesionales del equipo y supone las funciones específicas de:

- Programación de la oferta de incorporación.
- Acompañamiento en el proceso de incorporación.
- Apoyo psicosocial para dotar a individuos y familias de habilidades y competencias necesarias para la convivencia y su inserción.
- Posibilitar una oferta real de incorporación en los ámbitos social, educativo y laboral.
- Facilitar el acceso, permanencia y utilización de los recursos normalizados.

- Supervisión de las acciones y medidas del itinerario de incorporación social.

## 5. VALORACIÓN DEL PROGRAMA. PERSPECTIVAS

La puesta en marcha del programa ha supuesto una serie de acciones que consideramos positivas:

- ♦ Ha puesto los medios para promover y coordinar las actuaciones para la inclusión social desde el ámbito local a través de los centros de servicios sociales.
- ♦ Ha proporcionado una nueva estrategia de actuación a los centros de servicios sociales en materia de inclusión social. Ya no se trata de la gestión de las prestaciones sociales sino que incorpora el establecimiento de itinerarios de inserción y la potenciación de las redes de apoyo social dentro de un entorno de acompañamiento social.
- ♦ Ha sido un “incentivo” para los profesionales que participan en el programa. La formación específica, el trabajo en equipo y un número adecuado de casos por profesional ha permitido trabajar de un modo diferente, utilizando un método de trabajo que combina la coordinación de recursos con la responsabilidad individual (la figura del Gestor de Casos).
- ♦ Promueve la implicación y el compromiso de los usuarios en su itinerario de incorporación social, es, por tanto, participativo.

En relación con la Atención Primaria de Servicios Sociales, el desarrollo de éste programa ha supuesto una mejora en la dotación presupuestaria y de personal de la Red de Centros de Servicios Sociales de la Región de Murcia, que se ha concretado en la financiación de 2.414.917 € (durante el periodo 2003-2006) para la incorporación de 33 profesionales.

Considerando el carácter experimental del programa se planteó su valoración por parte de los diferentes colectivos relacionados con el mismo, obteniendo la siguiente valoración general del programa:

- ♦ Las Corporaciones Locales evalúan positivamente este programa, ha supuesto un impulso a la atención social a las personas en situación de exclusión social dentro de los centros de servicios sociales.
- ♦ La buena acogida del programa entre los profesionales, de los que trabajan en el programa y de otros centros de servicios sociales, ha sido un factor fundamental para su puesta en marcha y desarrollo del mismo.

♦ Se valora muy positivamente el interés y el trabajo realizado por los profesionales de los equipos de intervención. En éste sentido hay que señalar el compromiso con éste programa que va más allá de lo habitual. Sus esfuerzos en definir el programa, crear las herramientas de análisis, ponerlas en marcha, la participación en la formación, hacen que podamos hablar de una “élite comprometida”, más aún cuando ha habido dificultades financieras para extender y consolidar el programa.

Los usuarios han sido encuestados (“Cuestionario de evaluación”) y aprecian positivamente la metodología del programa y su relación con los profesionales. En concreto obtenemos que:

♦ En general los usuarios valoran el programa muy positivamente (media de 8,54 en una escala de 1-10), casi la mitad (el 48,3%) conceden la máxima puntuación, el 1,8 % dan una puntuación de 4 puntos o menos.

♦ Dentro de esta evaluación destacan aquellos aspectos relacionales del proyecto (con los profesionales), son valorados positivamente (trato, apoyo, escucha, acompañamiento, confianza), en tanto que los aspectos instrumentales (formativos, laborales, de recursos) son valorados en menor medida.

A modo de síntesis las ideas básicas del programa podríamos resumirlas en los siguientes puntos:

♦ Define a las Entidades Locales como básicas para la atención a los procesos de exclusión. Identifica la lucha contra la exclusión como uno de los retos de la atención primaria de servicios sociales.

♦ Requiere una forma de trabajar y unas actitudes profesionales “diferentes”, más allá de la mera gestión prestacional.

♦ Su filosofía se basa en el trabajo en red y el acompañamiento.

♦ Ha desarrollado herramientas profesionales específicas.

♦ Requiere de un seguimiento y supervisión continuada de las actuaciones.

♦ Requiere un proceso de evaluación continuado para poder generalizar sus actuaciones.

♦ Finalmente deberá implantarse en todos los centros de servicios sociales.



## CAPÍTULO 15

# EFICACIA DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LA REGIÓN DE MURCIA

*Antonio Galindo Lucas*

### 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha producido un importante avance en la puesta en marcha de medidas dirigidas a la lucha contra la pobreza y la exclusión social. La promoción de la inclusión social ha ido adquiriendo protagonismo en las agendas políticas europeas y, por ende, en las estatales. El proceso iniciado tras la Cumbre Europea de Luxemburgo (Noviembre de 1997), en la que se promovió la Estrategia Europea para el Empleo, ha derivado en el desarrollo de planes de actuación contra la exclusión y por la inclusión social de toda la ciudadanía europea. En España, este proceso se inicia en el año 2001 con la aprobación del primer Plan Nacional para la Inclusión Social. Diversas comunidades autónomas españolas han diseñado asimismo planes autonómicos de inclusión social. No ha sido el caso de la Región de Murcia, donde se produjo un intento fallido de elaboración de un Plan Regional, y de manera precaria será a través de la Ley de Renta Básica de la Región<sup>1</sup> donde se intentan abordar de forma coordinada ciertas actuaciones dirigidas a personas en situación de riesgo y exclusión social.

El presente capítulo pretende realizar un análisis de la implementación de medidas de inclusión social en la Región de Murcia, cómo llegan a la realidad, a las personas, a los territorios, esos planes y proyectos que originados en las instituciones europeas y apoyados por el gobierno central, tienen su verdadero campo de pruebas en las regiones y los municipios. En un primer epígrafe, tras revisar algunos conceptos, se describe el origen de las políticas de inclusión social en los ámbitos europeo y nacional, haciendo especial referencia a las principales medidas aplicadas en la Región de Mur-

---

<sup>1</sup> BORM de 12 de abril de 2007. Ley 3/2007 de 14 de marzo de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

cia. A continuación, dichas medidas son analizadas por distintos actores sociales que participaron en la Mesa Redonda organizada en el marco del curso Exclusión Social y Desigualdad, que tuvo lugar en las aulas de la Universidad Internacional del Mar el 27 de julio de 2007 en Moratalla (Murcia), y cuyas opiniones e ideas quedan aquí resumidas. Finalmente, se presentan las principales conclusiones obtenidas.

## 2. LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL

La inclusión social se está convirtiendo en uno de los frentes prioritarios de las diversas políticas sociales. Así, toda política social está inevitablemente orientada hacia la inclusión y debería disponer de variados instrumentos para lograrla, denominándose al conjunto de dichos instrumentos *políticas de inclusión social* (Vila López, 2002). Podríamos afirmar que la exclusión social es uno de los conflictos no resueltos con los que se cerró el siglo XX (Galindo, 2002) y, por tanto, la inclusión social se convierte en uno de los retos prioritarios para el actual siglo.

El concepto inclusión social podría definirse como un proceso que asegure que aquellas personas en riesgo de pobreza y exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como para gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideran normales en la sociedad en la que viven. La inclusión social, por tanto, trata de asegurar una mayor participación de las personas en la toma de decisiones que afecta a sus vidas y el acceso a sus derechos fundamentales.

Estos procesos inclusivos tienen por último objeto superar las situaciones de pobreza y exclusión. Por tanto, vamos a intentar acercarnos conceptualmente a estos términos.

La percepción de la pobreza y la exclusión social ha tenido una transformación en la interpretación de los cambios sociales. En los años ochenta primaba el enfoque de la pobreza, basado en los niveles de renta como nivel de determinación de las personas que eran pobres, o estaban en riesgo de serlo. Mientras que, a partir de los años noventa, un nuevo paradigma surge como nueva percepción de la pobreza: la exclusión social, como nuevo enfoque para el análisis de las desigualdades sociales.

La exclusión social sería el resultado del mal funcionamiento de alguno o varios de estos cuatro componentes (Commins, 1993):

- El sistema democrático, social y de derecho, que debe velar por la integración social de todos los ciudadanos.
- El mercado de trabajo, que debe velar por la integración económica.
- El Estado del Bienestar, que debe velar por la integración social.
- La familia y las relaciones de proximidad, que deben velar por la integración interpersonal.

Ampliando los factores causales en la génesis de la exclusión podríamos distinguir tres grupos fundamentales: los factores estructurales, referidos a la existencia de una organización excluyente; los factores contextuales, que tienen que ver con la generación de contextos deshabilitantes; y los factores motivacionales, que fragilizan los dinamismos vitales (García Roca, 1995).

Si la pobreza se refiere a la insuficiencia de recursos, la exclusión social define un fenómeno más complejo, en el que intervienen, además de la falta de acceso a los servicios, factores sociodemográficos, socioculturales, personales y de calidad de vida.

La Comisión Europea empieza a utilizar esta nueva denominación en 1989 en el marco del II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, y será en el Tercer Programa Europeo (Pobreza III) cuando se formula este nuevo concepto de exclusión social. Intentando dar cuenta de los cambios sucedidos en las situaciones de pobreza, se destacó que esta exclusión no es simplemente un asunto de inadecuación de recursos, sino que incluye también el acceso a las condiciones de vida dignas (educación, formación, empleo, vivienda, servicios comunitarios, salud, participación y vínculos sociales). El problema de la exclusión social no se define solamente en términos de desigualdades entre la parte alta y la parte baja de la escala social, haciendo también referencia a la distancia, en el cuerpo social, entre los que participan en su dinámica y los que son rechazados hacia sus márgenes, con los riesgos de ruptura de la cohesión social que ello conlleva. Además, se trata de procesos, tanto para las personas afectadas, como para el cuerpo social, y no de situaciones fijas o estáticas (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995).

Para concluir con una definición del concepto de exclusión nos remitimos a la recogida en la Revista Tercer Sector de la Fundación Luis Vives, que lo define 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, socio-sanitario, económico, relacional y habitacional), por un lado, y de limitación de oportunidades de acceso a los mecanismos de protección, por el otro” (Laparra y otros, 2007: 29).

La implementación de políticas sociales de inclusión, dirigidas a superar estas situaciones de pobreza y exclusión social, han tenido un proceso irregular a lo largo de los tiempos, desarrollándose desde la caridad, el asistencialismo o la beneficencia, hasta el reconocimiento de los derechos sociales, asumiéndose teóricamente la responsabilidad pública ante estas situaciones de grave discriminación social. No vamos a entrar en el proceso histórico de atención a estas situaciones, nos centraremos en los últimos años y en el espacio más cercano.

La Unión Europea (y los estados miembros) ha ido adquiriendo mayor conciencia sobre el papel decisivo que tiene la política social como componente esencial de la sociedad desarrollada; y la búsqueda de la cohesión social europea tiene en las políticas de inclusión social una de las fórmulas más decisivas para conseguir esa cohesión, y por ende, la lucha contra las situaciones de desigualdad, pobreza y exclusión.

La asunción, por parte de los estamentos europeos, de que los factores estructurales son causa fundamental de estas situaciones, sitúa en el marco de la responsabilidad pública las acciones para superar estos procesos excluyentes. Es un paso destacable, la pobreza y la exclusión están insertos en las dinámicas económicas y sociales, no son culpa de quienes los padecen (aunque todavía parte de la sociedad acuda a este argumento para analizar estas situaciones y justificar planteamientos insolidarios): “Nadie puede, a priori, ser considerado responsable de su pobreza. La pobreza es un sufrimiento y una injusticia tal que ninguna de sus víctimas podría deseársela para sí”<sup>2</sup>.

Las instituciones europeas, españolas y regionales han ido asumiendo, unas más tímidamente que otras, su responsabilidad pública en cuanto a las políticas de inclusión, al menos en el discurso legal y teórico. Mencionaremos, en primer lugar, al Consejo de Europa, organización internacional creada en 1949 y formada por 47 estados europeos y 5 observadores, que tiene como objetivo favorecer en Europa un espacio democrático y jurídico común, organizado alrededor del Convenio Europeo de los Derechos

---

<sup>2</sup> Dictamen sobre la pobreza del Comité Económico y Social de la C.E. adoptado en la 268 sesión plenaria del 12 de junio de 1989 y publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 28 de agosto del mismo año.



Humanos y de otros textos de referencia sobre la protección del individuo. Es, precisamente, esta organización la que introduce entre sus objetivos la cohesión social, término fundamental en la lucha contra la pobreza: “La cohesión social no se logra únicamente combatiendo la exclusión social y la pobreza; pasa asimismo por infundir solidaridad a la sociedad para que la exclusión se reduzca a la mínima expresión [...], una estrategia de cohesión acertada deberá abordar la exclusión, tanto desde la prevención, como desde las soluciones efectivas”.

En los últimos años, la Unión Europea ha dado pasos importantes en el establecimiento de directrices dirigidas a lograr una política de inclusión social a nivel europeo, aunque con diversos resultados. Las primeras iniciativas europeas estaban dirigidas a la lucha contra la pobreza:

- El primer programa (de acción) de proyectos y estudios piloto para la lucha contra la pobreza 1975-1980.
- El segundo programa de lucha contra la pobreza (Pobreza II), para el período 1985-1989.
- El tercer programa de lucha contra la pobreza (Pobreza III) para el período 1989-1994 (antes mencionado, al ser el primero en citar el nuevo concepto de exclusión social).

Un cuarto programa, previsto para el período 1994-1999, resultó bloqueado en el Consejo.

Las políticas de inclusión social en el ámbito europeo han estado íntimamente unidas a las de empleo. A partir de la aprobación del Tratado de Ámsterdam por el Consejo Europeo (16 y 1 de junio de 1997), se inician los pasos para la puesta en marcha, en noviembre de ese mismo año, de la Estrategia Europea de Empleo en la Cumbre de Luxemburgo. Más tarde, es en el Consejo Europeo de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000) cuando se incorpora la integración social como un aspecto intrínseco para lograr su objetivo estratégico durante la década siguiente, capaz de conseguir un crecimiento económico sostenible y con mayor cohesión social. Posteriormente, el Consejo Europeo de Niza (7, 8 y 9 de diciembre de 2000) dio un paso adelante con la Agenda Social Europea<sup>3</sup> y fijó los objetivos y estrategias públicas para la inclusión social. Este mismo Consejo de Niza estableció una orientación programática en la que explicitaba las dimensiones que deberían tenerse en

---

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Agenda de política social [COM (2000) 379 final.

cuenta para un tratamiento integral de las situaciones de pobreza y exclusión.

Fruto de los requerimientos del Consejo Europeo de Niza, España (al igual que los demás 14 estados miembros en ese momento) elabora el primer Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2001-2003). Los objetivos comunes para todos los Planes nacionales fueron:

- 1) Facilitar la participación en el empleo y el acceso a todos los recursos, derechos, bienes y servicios.
- 2) Prevenir el riesgo de exclusión.
- 3) Ayudar a los grupos más vulnerables.
- 4) Movilizar a todos los agentes.

En diciembre de 2002 se revisaron los objetivos comunes de los Planes y en julio de 2003 se presentó el Segundo Plan Nacional de Inclusión Social para el periodo 2003-2005. Este nuevo Plan español<sup>4</sup> incluyó 269 medidas, la mayoría se concentraron en los tres primeros objetivos. Las medidas principales se referían al acceso al empleo: itinerarios de inserción, incentivos empresariales, consolidación de la cooperación entre ONGs y los servicios descentralizados de empleo público, además de medidas orientadas a garantizar el acceso al apoyo legal. Este segundo Plan amplió algunas medidas y mejoró otras. La recogida y el intercambio de experiencias para combatir la pobreza y la exclusión social fueron una de las prioridades más importantes.

El Tercer Plan Nacional de Inclusión Social<sup>5</sup> (2005-2006) se dirigió a combinar el crecimiento económico con el bienestar social, reduciendo desequilibrios territoriales y previniendo la exclusión social. En este Plan se preveía el aumento del salario mínimo y de las pensiones más bajas. Además se incluyeron medidas relativas a la personas con discapacidad, vivienda, sistema de subvención a las ONGs y acciones para prevenir el abandono escolar prematuro. Otras medidas de este Plan se referían a la regularización de trabajadores inmigrantes, atención a la dependencia, violencia de género, vivienda, etc.

Por último, el Cuarto Plan Nacional para la Inclusión Social<sup>6</sup> (2006-2008), todavía en vigor, recoge cinco objetivos estratégicos globales, asociados a los objetivos de Lisboa, y se centra en combinar crecimiento económico y bien-

---

<sup>4</sup> <http://www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/IncluSocial/PlanNacional/Indice.htm>

<sup>5</sup> <http://www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/IncluSocial/PlanNacional/IIIPlan.htm>

<sup>6</sup> <http://www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/IncluSocial/PlanNacional/IVPlan.htm>

estar social, reducción de las desigualdades y prevención de la exclusión social:

- 1º Objetivo: Reforzar el acceso al mercado de trabajo de colectivos vulnerables.
- 2º Objetivo: Garantizar recursos económicos mínimos.
- 3º Objetivo: Asegurar equidad en la educación
- 4º Objetivo: Integración de los inmigrantes.
- 5º Objetivo: Garantía de derechos, servicios y prestaciones de apoyo social a personas dependientes.

A partir de estos Planes Nacionales de Inclusión, 13 Comunidades Autónomas han elaborado sus propios Planes de Inclusión para sus territorios. En el caso de la Región de Murcia hubo un intento de elaboración de un Plan Regional, en los últimos meses del año 2000 y primeros del 2001, que no llegó a aprobarse. Pero para tener un conocimiento previo de la eficacia de las políticas de inclusión en la Región de Murcia vamos a hacer un poco de historia en nuestra Comunidad.

En nuestra región el proceso de asunción de responsabilidades públicas sobre este tema tiene su inicio en la Ley Orgánica 4/1982 de 9 de junio, Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, que en su artículo 10 asume las competencias de asistencia y bienestar social:

*Art.10.1.8.- Asistencia y bienestar social. Desarrollo comunitario. Política infantil y de la tercera edad. Instituciones de protección y tutela de menores, respetando, en todo caso, la legislación civil, penal y penitenciaria. Promoción e integración de los discapacitados, emigrantes y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.*

Con posterioridad la Ley 8/1985 de Servicios Sociales inicia las bases para el desarrollo de una estructura de atención social. Será a partir del año 1988, el entonces Ministerio de Trabajo (actualmente Trabajo y Asuntos Sociales), acordó con las Comunidades Autónomas el establecimiento de un Plan Concertado de Prestaciones Básicas, con una doble finalidad: garantizar a todo ciudadano español unas prestaciones homogéneas y, a la vez, cooperar en la financiación de unos servicios que no existían cuando se transfirieron las competencias en servicios sociales y asistencia social a las Comunidades Autónomas.

A finales de los años ochenta, y durante la década de los noventa, se desarrolla en la Región toda una estructura de Centros de Servicios Sociales

que configuran el actual mapa regional público de servicios sociales. Posteriormente, la Ley 3/2003 de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, utiliza por primera vez el término de "servicios sociales de atención primaria". Esta Ley es el marco normativo actual de los servicios sociales de atención primaria, consolidando éstos como primer nivel de atención, de responsabilidad pública y de competencia municipal.

Con respecto a los Planes o Programas autonómicos de Servicios Sociales, hemos de destacar dos: el Plan Regional de Bienestar Social y el Plan Regional de Inserción y Protección Social

El Plan Regional de Bienestar Social<sup>7</sup> fue aprobado inicialmente para el periodo 1995-1997 con el objeto de articular todas las actuaciones desde las distintas áreas (sanidad, educación, vivienda, servicios sociales, etc.), desde los diferentes niveles de la administración pública y desde los distintos ámbitos de intervención (pública, privada de iniciativa social, etc.), y que éstos se desarrollaran en pos del objetivo común de conseguir mayores cotas de bienestar social en la Región de Murcia.

Para su elaboración se siguió una metodología activa en la que participaron entidades públicas y de iniciativa social. Las diversas áreas de actuación se sustentaban en diagnósticos y análisis previos de zonas de actuación, de los diversos colectivos a atender. Asimismo se incluían una batería de medidas de carácter transversal: accesibilidad y ayudas técnicas, formación de técnicos, investigación, sistemas de información, etc.

Por otra parte, el Plan Regional de Inserción y Protección Social tiene su base en las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en el Estatuto de Autonomía (Art. 10.18) y surge a partir del Decreto 1/1991 de 10 de enero sobre el Plan Regional de Inserción Social de la Región de Murcia. En el mencionado Plan se configuran tres tipos de prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), las Ayudas individualizadas a Minusválidos y las Ayudas No Periódicas de Apoyo Familiar. Posteriormente, el Decreto 39/92 de 30 de abril reformuló el Plan inicial con la colaboración de las organizaciones sindicales firmantes de la Propuesta Sindical Prioritaria. Los nuevos objetivos marcados fueron los siguientes:

- Configurar el Plan como un *Plan Regional de Inserción y Protección Social*, englobando en él, tanto recursos para la inserción, como recursos para la protección.

---

<sup>7</sup> Aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de la CARM el 19 de mayo de 1995, a propuesta del Consejero de Sanidad y Asuntos Sociales.

- Garantizar el mejor acceso de los ciudadanos a dicho sistema público de inserción y protección social, unificando el procedimiento administrativo en la totalidad de las ayudas y prestaciones del Plan, reduciendo la documentación exigida y simplificando la tramitación.
- Ampliar la cobertura de inserción y protección social a colectivos especialmente desfavorecidos y potenciar la integración al mundo laboral de los perceptores del IMI.
- Consolidar cauces de participación regulando la posibilidad de que las entidades ciudadanas sin ánimo de lucro puedan percibir ayudas, realizar una intervención familiar para protección de menores, seguimiento de inserción familiar, etc.
- Hacer posible una actuación inmediata en situaciones de emergencia social.

De este nuevo Plan surgen dos nuevas prestaciones: las Ayudas para Programas de Inserción (dirigidas a promover la contratación laboral de beneficiarios del IMI) y las Ayudas Periódicas de Apoyo Familiar.

Más adelante, el Decreto 43/1996 introdujo nuevas ayudas dirigidas a mantener a las personas mayores en su entorno familiar y se cambió la denominación de las ayudas de apoyo familiar, que pasaron a llamarse Ayudas Periódicas y No Periódicas de Inserción y Protección Social.

Estos programas fueron desarrollados por el Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (ISSORM), reconvertido en abril de 2006 en Instituto Murciano de Acción Social (IMAS)<sup>8</sup>.

Recientemente, en el año 2007, se aprobó la Ley de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en esta Ley, además de articular las características y condiciones de la prestación del Ingreso Mínimo murciano, se establecen en su Título III diversas medidas dirigidas a personas en situación de exclusión social: proyecto individual de inserción, programas de integración social y laboral, medidas complementarias de carácter económico. Asimismo, establece el propósito de coordinación con los diversos departamentos de las Administraciones Públicas y, en su artículo 44, hace mención a los Planes para la Inclusión Social:

---

<sup>8</sup> BORM nº 94 de 25 de abril de 2006: Ley 1/2006, de 10 de abril, de creación del Instituto Murciano de Acción Social.

*1. La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia elaborará periódicamente planes regionales para la Inclusión Social, en los que se recogerán las medidas dirigidas a prevenir la exclusión y favorecer la inserción social de quienes padecen situaciones o riesgo de exclusión.*

*2. De igual manera, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia prestará su colaboración a los ayuntamientos que deseen elaborar, solos o de forma mancomunada, de acuerdo con la zonificación de servicios sociales, planes locales para la Inclusión Social, en los que se recogerán las medidas que han de desarrollarse en sus respectivos ámbitos territoriales.*

Esta Ley está todavía en proceso de desarrollo y ha tenido diversas críticas, procedentes de organizaciones sociales regionales, por su carácter continuista respecto de la anterior prestación del IMI y por haber perdido la oportunidad de diseñar una ley más participativa y acorde con la realidad social actual.

Paralelamente a este proceso público, e incluso en algunas ocasiones siendo pioneros en la atención a la pobreza y la exclusión social, las organizaciones no gubernamentales han estado siempre en un primer plano, atendiendo las necesidades de los colectivos con especiales dificultades, interviniendo con nuevos colectivos y estableciendo metodologías innovadoras de intervención social.

La atención a la inclusión social en nuestra Región ha ido asumiendo esas nuevas metodologías de intervención más coherentes con las nuevas situaciones de exclusión social, iniciadas por las ONGs. En los últimos años, también las Administraciones Públicas están adentrándose en estas nuevas metodologías más individualizadas, superando las primeras tendencias de igualdad ante las prestaciones y recursos públicos e incluyendo poco a poco el principio de discriminación positiva, lo que ha promovido nuevas líneas de trabajo social con colectivos especialmente desfavorecidos. Es a finales del año 2002, cuando la Consejería de Trabajo y Política Social en colaboración con las Entidades Locales puso en marcha el Programa de Acompañamiento para la Inclusión Social, que cada vez se extiende de manera positiva por muchos municipios de la Región. Es un dispositivo de atención a las personas y grupos sociales en situación de exclusión o en riesgo de exclusión, desde los servicios sociales de atención primaria. Supone una nueva estrategia de actuación de los centros de servicios sociales para promover la integración social de las personas en situación de exclusión. Se concreta en equipos específicos de intervención integrados en el Programa

de Prevención e Inserción Social de los centros de servicios sociales. Están formados por trabajadores sociales, educadores, asesores laborales y psicólogos.

### **3. VALORANDO LA EFICACIA DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LA REGIÓN DE MURCIA**

Hasta aquí hemos realizado un breve repaso por las medidas más importantes dispuestas a favor de la inclusión en Europa, España y en la Región de Murcia. Es hora, pues, de hacer una reflexión sobre cómo todas estas medidas llegan hasta los territorios, las familias y las personas.

Como ya se ha dicho, este análisis se basa en la transmisión de las ideas y opiniones recogidas en la Mesa Redonda organizada en el marco del Curso Exclusión Social y Desigualdad, desarrollado en julio de 2007 en Moratalla (Murcia), uno de los municipios sede de la Universidad Internacional del Mar.

#### **3.1. Objetivos y composición de la Mesa Redonda**

La Mesa tenía como tema central el análisis de la eficacia de las políticas de inclusión social en la Región de Murcia. Para tener el más amplio abanico de diagnósticos y opiniones posible, se invitó al acto a cuatro personas con una importante trayectoria profesional y humana, íntimamente ligada a la lucha contra la pobreza y la exclusión social en nuestra Región desde diversas parcelas profesionales: la administración regional y municipal, los sindicatos y los movimientos sociales. Estos invitados fueron:

- D. Antonio Ripoll Spiteri. Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- D. Francisco Sánchez Herrera. Concejalía de Bienestar Social, Políticas de Igualdad y Participación Ciudadana. Ayuntamiento de Murcia.
- Dña. Rosario González Martínez. Secretaria de Mujer, Política Social y Elecciones Sindicales de Comisiones Obreras de la Región de Murcia.
- D. Jesús Salmerón Ruiz. Presidente de la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión de la Región Murciana (EAPN-Murcia).

Previamente se les envió a los invitados un documento con los conceptos definidos en el apartado anterior, y se les propuso que analizaran esta realidad desde tres enfoques:

1. Aspectos positivos de las políticas de inclusión social en la Región de Murcia.
2. Aspectos negativos o carencias en las políticas de inclusión social regionales.
3. Retos y propuestas para el futuro.

Durante el transcurso de la mencionada Mesa Redonda se fueron analizando los tres aspectos propuestos: positivos, negativos y retos para el futuro. Y en este mismo orden presentamos el debate y los temas surgidos.

### **3.1. Aspectos positivos en la implementación de las políticas de inclusión social en la Región de Murcia**

Los últimos años han supuesto una etapa de crecimiento y desarrollo social y económico de la Región sin precedentes, aunque paradójicamente no se ha producido la redistribución necesaria para que este crecimiento pueda llegar a los estratos más desprotegidos y excluidos. No obstante, hay que destacar que, cada vez más, la exclusión y desigualdad social empiezan a estar presentes en las agendas de organizaciones e instituciones regionales y locales; como el Consejo Económico y Social o la Universidad de Murcia, con el Observatorio de la Exclusión Social.

Aunque de manera insuficiente, se han desarrollado las políticas de inclusión a nivel regional. Los mencionados Plan Regional de Bienestar Social y Plan Regional de Inserción y Protección social han contado con una voluntad planificadora y de coordinación, sin embargo, no han logrado ir más allá de ser un catálogo de prestaciones sociales.

Es necesario destacar, de forma muy positiva, el crecimiento del Programa de Acompañamiento, que ha supuesto un nuevo impulso y una nueva metodología de trabajo desde las administraciones local y regional. Aunque también hay que enfatizar la necesidad de ampliar este desarrollo a diversos ámbitos (salud, educación, jóvenes, mujeres, etc.) y, sobre todo, la posibilidad de integración territorial, en los propios lugares donde se desarrollen.

También hay que destacar el inicio de nuevas líneas de atención, siempre con sus correspondientes análisis críticos y dificultades. Por ejemplo, las actuaciones en materia de formación para el empleo dirigidas a personas con dificultad social. Del mismo modo, se ha de mencionar positivamente la promulgación de la Ley de Renta Básica que recoge, con rango de ley, esta realidad y ofrece vías para su atención y la coordinación de actuaciones. Asimismo, se señalan otras legislaciones que desarrollan la protección de



nuevos espacios de inclusión social, como las dirigidas a las empresas de inserción o la reciente Ley de Dependencia.

Otro aspecto enfatizado es que se empieza a generar una participación, cada vez más activa, de profesionales relacionados con los procesos de acompañamiento e incorporación social.

### **3.2. Aspectos negativos en la implementación de las políticas de inclusión social en la Región de Murcia**

Entre las opiniones vertidas en la Mesa, se hacía referencia al *carácter residual* de las políticas de inclusión social, por su limitada consideración: "Tienes que demostrar tu pobreza... y aún así, demostrada la necesidad, hay que esperar que exista disponibilidad presupuestaria para atender esa demanda". No estamos, por tanto, ante una protección social universal; en comparación con las políticas de educación y de sanidad, los servicios sociales no suelen tener derechos de carácter subjetivo. Se define este modelo como "de final de cañería", que recoge a los expulsados del resto de sistemas públicos, incluso de las familias y de otros sistemas sociales. Esta población social desfavorecida no es tenida en cuenta en los recursos y en las políticas educativas, de vivienda, de urbanismo, de empleo, juventud, mujer, etc., y han de ser atendidos por el sistema de servicios sociales con los límites presupuestarios, profesionales y de prioridad política, que lo caracterizan.

Tal como mencionamos anteriormente, la Región ha vivido en los últimos años unos niveles de desarrollo económico y social extraordinarios, pero este crecimiento no ha supuesto una distribución de esa riqueza generada, no ha servido para crear mayores niveles de protección social para los sectores más excluidos. Más bien al contrario, la pobreza en términos absolutos no ha disminuido e incluso, paralelamente a este crecimiento, se están visualizando en ciertos sectores mayores situaciones de pobreza y exclusión. Es cada vez más visible el fenómeno de la dualización social en nuestra Región, esto es, se está produciendo un crecimiento de las diferencias entre ricos y pobres. En términos económicos, se describe el actual modelo como no sostenible, que genera nuevas cotas de riqueza, pero no conlleva un compromiso social de redistribución y de solidaridad con las personas en situación de desventaja y exclusión social.

Una de las razones de esta discriminación, en el desarrollo del sistema de protección social, tiene que ver con la invisibilidad de las personas afectadas por la exclusión social, su ausencia de voz y presencia reivindicativa. Esta

ausencia de vindicación provoca un déficit en las inversiones en el sistema público de servicios sociales; nadie cuestionaría un aumento de inversiones en sanidad o en educación, pero al hablar de pobreza y exclusión una mejora en sus prestaciones no supone apoyo social ni electoral, a veces quizás sería todo lo contrario. Las únicas voces que visibilizan estas situaciones, las organizaciones no gubernamentales y los profesionales de la acción social, tienen un papel decisivo en el fortalecimiento y desarrollo de compromisos e inversiones dirigidas a promover políticas adecuadas para la superación de situaciones de discriminación y exclusión social.

Otra de las aportaciones a la Mesa defiende que la legislación existente no se cumple en algunos casos y que se deja buena parte del peso de los servicios sociales en manos de la iniciativa social, e incluso en la iniciativa privada, contra el principio de responsabilidad pública que establece la ley.

Se afirma que hay un retraso importante en el sistema público murciano de servicios sociales, en capital económico y humano, con respecto a la media nacional. Este déficit de inversiones provoca que el diseño de políticas sociales se realice mirando más a la capacidad presupuestaria que a cubrir las necesidades que se pretenden atender. A ello se une la inexistencia de una visión global de planificación y coordinación de recursos. Esta falta de planificación se agrava con un sistema dependiente de los presupuestos anuales, de convocatorias anuales de subvenciones, que genera una grave precariedad en el sistema público y en las redes sociales, impidiendo la planificación temporal necesaria que asegure la continuidad y consolidación de proyectos y planes a medio plazo. Ello describe un sistema precario, que actúa sin una planificación adecuada, y en su contra, desarrollando un sistema de control, en ciertas situaciones, excesivamente desconfiado de las personas víctimas de las situaciones de exclusión.

Esta debilidad y precariedad del sistema genera a su vez una dificultad importante para poder responder adecuadamente a las necesidades reales de las personas en situación de exclusión. A veces, los proyectos han de estar definidos en función de las convocatorias de subvenciones, perdiendo en ocasiones la necesaria flexibilidad para poder atender la complejidad de los problemas de exclusión y discriminación personal y social.

Hay quien define, desde la Mesa, la situación actual como un estado de desilusión, de falta de perspectiva y de horizonte. A ello se le suma, en ciertos casos, el desconocimiento y carencia de líneas claras de trabajo por parte de los responsables políticos.

### **3.3. Los retos que se plantean a las políticas de inclusión social en la Región de Murcia**

Se considera conveniente la adopción de medidas de coordinación y planificación de las políticas de inclusión. A través de planes regionales y locales contra la exclusión social. Destacando la necesidad de un proceso participativo real, de todos los agentes sociales en los diversos planes, que ponga sobre la mesa metodologías, diagnósticos, recursos, diseños, etc. El desarrollo de estos planes ha de estar ajustado a la realidad, que apoyen y dinamicen iniciativas locales y territoriales de actuación y, por supuesto, que estén debidamente presupuestados y se garantice su cumplimiento.

En estas tareas de planificación y coordinación se invita a maximizar las actuaciones en el ámbito local y de territorios especialmente precarizados o zonas de alto riesgo social. Fomentando la acción comunitaria y participativa, el trabajo en red, la coordinación y optimización de recursos en cada territorio y atendiendo de manera coordinada, participativa y racional las situaciones de necesidad, discriminación y exclusión, y el desarrollo comunitario de las zonas donde se producen.

Es importante el desarrollo de políticas equitativas, no tanto igualitarias, es decir, que desde el principio de discriminación positiva vayan dirigidas a las personas más afectadas y que efectivamente los recursos dispuestos lleguen a ellas. Y, desde este planteamiento, arriesgarse a desarrollar políticas integrales, programas pilotos, que desarrollen actuaciones focalizadas y localizadas en los territorios o en las familias con mayores necesidades (sirva como ejemplo el Programa de Acompañamiento para la Inclusión Social).

Se destaca, como un aspecto importante en la mejora y desarrollo de las políticas y acciones de inclusión, el visibilizar el fenómeno de la pobreza y la exclusión social, así como las consecuencias de vivir en esta situación; realizando un esfuerzo por desvincular estas situaciones de los prejuicios que suelen acompañarlas (culpabilidad, delincuencia, falta de motivación, pena, etc.). En esta línea, se propone el intento de incluir la lucha contra la exclusión social en las agendas y planes políticos regionales (Plan Estratégico Regional, Pacto por la Estabilidad en el Empleo, etc.).

La participación es una de las propuestas que se han reiterado en la Mesa, una participación real en los diversos momentos de diseño, implementación, evaluación y revisión de las políticas y acciones dirigidas a la inclusión. Una participación donde estén presentes los responsables políticos, los profesionales que desarrollan esas políticas, los sindicatos, las

organizaciones no gubernamentales y las propias personas afectadas por la exclusión. Como fruto de esta metodología participativa, pueden establecerse las bases del trabajo en red, al tiempo que se facilita la eficacia de los recursos disponibles.

Otros retos que se plantean tienen que ver con la necesidad de evaluación de planes y proyectos, la difusión de las buenas prácticas locales y regionales, la creación de espacios de discusión y debate profesionales, el apoyo a los centros de empleo (y empresas de inserción) destinados a personas con discapacidad, a personas con dificultades sociales, etc.

Todo un abanico de propuestas de actuación que surgen del encuentro de los diversos actores que trabajan en la realidad social, desde las administraciones regional y local, las organizaciones no gubernamentales y los sindicatos.

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN

“La Comunidad Autónoma tiene que afrontar con determinación el fenómeno de la exclusión social, siendo consciente de que existen nuevas formas de marginación, nuevas formas de convivencia y maneras diferentes de envejecer, viviendo en soledad o teniendo que hacer frente a distintos tipos de dependencia. La exclusión debe contemplarse no exclusivamente desde el tratamiento, la intervención o la rehabilitación, sino que debe hacerse el esfuerzo necesario para que la prevención se convierta en uno de los elementos principales de la acción social, de lo contrario lo único que se conseguirá es la implementación de nuevos dispositivos asistenciales más o menos dotados pero no se abordará la esencia y el origen de los problemas” (Alemán, Garcés y Gutiérrez, 2003)<sup>9</sup>.

El texto anterior está recogido de un interesante estudio sobre las políticas sociales en las diversas autonomías españolas. El mencionado párrafo se refiere al análisis de la actuación con respecto a la exclusión social en la Comunidad de Murcia y corresponde al año 2003; leyéndolo parece que no ha pasado nada nuevo, ya que su diagnóstico puede servir para este momento también. Pero, ¿qué ha de pasar importante para afrontar con seriedad, en su globalidad, la injusticia permanente que viven algunos ciudadanos?

---

<sup>9</sup> He de mencionar a los responsables del equipo humano que realizó la investigación en Murcia: Manuel E. Medina Tornero, M<sup>a</sup> Carmen Carbonell Cutillas, María Hernández Ortín, Miguel Ángel Sánchez Ramos, M<sup>a</sup> Jesús Ruiz Luna y Antonio Ripoll Spiteri.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa (23 y 24 marzo 2000) se dice claramente: "Es inaceptable el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de pobreza y excluidas socialmente. Deben tomarse medidas que tengan un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza estableciendo objetivos adecuados...". ¿Cuándo en nuestra Región, en nuestros Ayuntamientos, algún responsable político podrá decir que es inaceptable la pobreza y la exclusión que existe en nuestra Región y en nuestras ciudades?

Hemos visto cómo en los últimos años ha crecido de manera decisiva la literatura, la legislación y los compromisos sobre políticas de inclusión, pero como ya se ha dicho, estas políticas de inclusión se articulan sobre un objetivo o dirección: solventar las discriminaciones y situaciones que provocan exclusión social y pobreza. Es decir, si las medidas planteadas, por muy vistosas y espectaculares que sean, no logran sacar a las personas de su exclusión y dificultades, no sirven como políticas de exclusión. Un Plan de Inclusión no significa nada, más allá del papel y la tinta utilizados, si no logra movilizar, remover y reintegrar a las personas, los barrios o las familias. Por ello, hemos destacado en varias ocasiones el papel fundamental que han de tener los actores sociales en el diseño y desarrollo de cualquier plan o proyecto de inclusión. Las políticas de inclusión han de arraigarse en las estructuras sociales donde quieran incidir, para ello las personas objeto de esas medidas han de saber, participar, y utilizar sus inquietudes para que los cambios sean posibles. Se han de tener en cuenta las redes humanas y sociales, para que se comprometan direcciones y objetivos comunes, y quizá lo más difícil, una administración lo suficientemente intuitiva y sensible para entender que los procesos de cambio sociales son mucho más complejos que los propios procesos de cambio personal, y de lo difícil que es cambiar personalmente todos tenemos alguna referencia.

Se han perdido muchas oportunidades en nuestra Región de comprometerse en articular estructuras coordinadas de actuación, con objetivos claros y visibles, con repercusión en las personas afectadas por situaciones de exclusión social. Aunque también hemos de destacar que la Comunidad Murciana, al ser una Región uniprovincial, con recursos conocidos y problemáticas relativamente abarcables, tiene unas condiciones privilegiadas para poder desarrollar acciones de choque frente a situaciones de pobreza y exclusión. En este papel, tanto técnicos sociales, movimiento ciudadano, organizaciones no gubernamentales y algunas personas afectadas, concien-

ciadas y movilizadas, tenemos la responsabilidad de hacer visible estas situaciones y provocar respuestas adecuadas que fueren su inclusión en las agendas políticas regionales y locales en nuestra Región.

Para finalizar, quedémonos con el comentario de una de las personas que participaron en la Mesa Redonda: “Las políticas de inclusión no deben ir separadas de la eficacia de las intervenciones directas. Lo que hace que triunfen las políticas de inclusión es no olvidar que somos personas atendiendo a personas”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alemán, C., Garcés, J. y Gutiérrez, A. (coords.) (2003). *Políticas sociales en la España de las Autonomías*. Madrid: Fundación ONCE-Escuela Libre Editorial.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1995): *El desafío de la pobreza y la exclusión social. Informe final del programa Pobreza III (1989-1994)*. Bruselas: Comisión Europea.
- Commins, P. (ed.) (1993). *Combating Exclusion in Ireland, 1990-94: A midway report*. Brussels: European Commission.
- Galindo Lucas, A. (2002). “Inserción social y laboral con exclusión social: luces y sombras”. Cuadernos andaluces de Bienestar Social, 10.
- García Roca, J (1995). *Contra la exclusión*. Santander: Sal Terrae.
- Laparra y otros (2007). “Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas”. *Revista del Tercer Sector*, 5, 15-57.
- Vila López, L. (2002). “Política social e inclusión social”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 35, 13-34.

## CAPÍTULO 16

### EL PAPEL DE LAS ONGs EN LA INCLUSIÓN SOCIAL. EL CASO DE MURCIA ACOGE

*Isabel Serrano Rodríguez y María Luisa del Pueblo Bernabé*

#### INTRODUCCIÓN

La carta de Naciones Unidas aprobada en 1945, recoge en su artículo 71 que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas podrá celebrar consultas con *organizaciones no gubernamentales* que se ocupen de asuntos de competencia del Consejo. Es a partir de este momento cuando este término se acuña a nivel internacional, para denominar a las asociaciones independientes, sin ánimo de lucro, dedicadas a la promoción social, extendiéndose el uso de su abreviatura, ONG.

Una organización no gubernamental es una entidad independiente en su toma de decisiones. Con el paso del tiempo, muchas de estas organizaciones han aumentado de tamaño e influencia. En sus inicios, su papel principal consistía en servir de portavoces de sus representados, aglutinando y transmitiendo sus demandas. En el momento en que se rompe esta tendencia, las ONGs pasan a ser prestadoras de servicios y, en colaboración con las Administraciones Públicas, definen nuevos objetivos para ampliar y fortalecer las políticas de integración sociolaboral de personas en riesgo de exclusión social (Cabra de Luna, 2005: 2).

Las personas integrantes, los fines a los que se dedican, el voluntariado, su orientación religiosa, así como el personal técnico adscrito son los elementos configuradores de una ONG; lo que define su estructura. Tradicionalmente han sido las familias, junto con las redes extensas de parentesco y las redes sociales vecinales, las que han atendido a aquellas personas dependientes (ancianos, enfermos y niños). Las primeras instituciones de caridad surgen con el fin de atender a aquellos que las familias no podían asistir y, desde entonces hasta hoy, el desarrollo del denominado

*tercer sector*, ha surgido ante la necesidad de generar estructuras de atención especializadas, que alivien a las familias de las cargas que soportan, asumiendo las funciones que no pueden realizar. Con las nuevas realidades sociales, el tercer sector no deja de desarrollarse y ampliar su campo de actuación, dirigiéndose no sólo a las familias más desfavorecidas, sino también a las clases medias (Pérez-Díaz, 2003: 56).

Entre los puntos fuertes que tienen las organizaciones no lucrativas, se encuentran el robustecimiento de la vida democrática; la motivación y el compromiso como factores de identidad; así como la capacidad de integración social para generar soluciones eficientes dentro de una orientación social. Por el contrario, los retos o amenazas serían: compatibilidad del espíritu crítico y reivindicativo con el de la corresponsabilidad y cooperación constructiva con los poderes públicos.

Como ha señalado Cabra de Luna (2005: 129-130), la financiación es un factor clave en el funcionamiento y el futuro de las organizaciones solidarias, si bien su gran reto será el de la capacidad de adaptarse a las nuevas realidades del entorno y la verdadera capacidad de influencia ante terceros, sobre todo ante los poderes públicos.

Este capítulo se dedica a revisar el papel que vienen desempeñando las ONGs que actúan en el ámbito de la inclusión social: su definición, sus funciones y áreas de actuación, los actores que en ellas participan o su financiación, entre otras cuestiones. Más concretamente, nos ocupamos de conocer el origen y las actividades realizadas por Murcia Acoge, asociación con implantación en la Región de Murcia y que colabora, junto a otras más, con el Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia (OES)<sup>1</sup>. En el seno del OES, las asociaciones colaboradoras han consensuado la elaboración y recogida de una ficha de usuario, homogénea para todas ellas, que permite la agregación y comparación de los datos obtenidos. Partiendo de la información inicial recabada, correspondiente al primer semestre de 2007, este trabajo presenta una aproximación preliminar de los

---

<sup>1</sup> El OES aglutina voluntades e inquietudes (humanitarias, profesionales y científicas) en el ámbito de la exclusión social, por parte de distintas asociaciones civiles y un grupo de investigadores de la Universidad de Murcia. Desde que inició su andadura, a finales de 2005, ha contado con la participación de 14 ONGs: Cáritas, Cruz Roja, Jesús Abandonado, Traperos de Emaús, Oblatas, Columbares, Proyecto Abraham, Centro Beto, Asociación Neri, Murcia Acoge, Cepaim, Amue, Apramu y Asociación Beniram.



perfiles de los usuarios del conjunto de las ONGs colaboradoras con el OES y de Murcia Acoge, en particular.

## 1. ÁMBITO Y FUNCIONES DEL TERCER SECTOR

Durante las últimas décadas del siglo XX se ha generalizado el uso de la denominación tercer sector para designar a un segmento de organizaciones sin ánimo de lucro ni dependencia de los poderes públicos. De este término se suele excluir a la iglesia, los sindicatos y las asociaciones empresariales y profesionales, las asociaciones deportivas de carácter profesional y las asociaciones de representación vecinal. El tejido social que lo constituye está formado por redes sociales de muchos tipos, como las familiares y de parentesco, las de amistad o informales y los movimientos sociales, entre otros.

Desde que se empezó a emplear el término, según Pérez-Díaz (2003: 25-26) ha llevado consigo tres evoluciones. La primera se observaría en las sociedades más desarrolladas: las asociaciones no lucrativas habrían alcanzado una escala de recursos y una densidad organizativa que obligaría a reconocerlas como el tercer pilar o sector de la sociedad, al lado del Estado (el primer sector) y de las empresas (segundo sector). En la segunda, las organizaciones voluntarias y sin ánimo de lucro incrementarían el bienestar social a través de sus diversas funciones, promoviendo los servicios, con el fin de cubrir las lagunas de la acción de las Administraciones Públicas, llegando allí donde éstas no llegan. La tercera sería la de reclamar para el segmento de las asociaciones sin ánimo de lucro y voluntarias un mayor protagonismo en el reparto de las responsabilidades públicas y sociales, y que los estados dejen de mirar con ojos reticentes las iniciativas privadas en la esfera del interés general.

Entre los elementos que son comunes a las ONGs, y que forman su estructura, se encuentran el de ser una asociación privada sin la participación de los poderes públicos; tener unos objetivos generales, unos fines y que sus recursos vayan destinados a conseguir dichos objetivos; ser una organización sin ánimo de lucro, por lo que deben de carecer de beneficios; contar con órganos de gobierno propios y, por último, tener un porcentaje de participación voluntaria entre sus miembros.

En suma, el tercer sector comprende a aquellas organizaciones, voluntarias y no lucrativas, que prestan psíquicas, las enfermedades crónicas incapacitadoras, los estados de carencia provocados por las drogadicciones o

por las dificultades para insertarse en el mercado laboral, así como las carencias de los que se encuentran atrapados en el círculo vicioso de la pobreza.

Como afirma Cabra de Luna (2005: 127-128), las asociaciones que dedican su atención a colectivos desfavorecidos están en expansión, tanto en los países de nuestro alrededor, como en el nuestro propio; si bien, la dimensión que alcanza el tercer sector en nuestro país es inferior a la del resto de países de la Unión Europea. Según Vernis (2005: 40), los factores que inciden en el aumento de las asociaciones orientadas a combatir la exclusión social serían:

- a) La reducción de recursos como consecuencia de la reestructuración del Estado del Bienestar.
- b) El desarrollo sociodemográfico, que implica un aumento de personas mayores, cambios en el rol de la mujer, cambios en las estructuras familiares, y los fenómenos migratorios, entre otros.
- c) La mayor participación en la vida pública de las asociaciones con objeto de incidir en la resolución de los problemas, por un lado, y en las medidas políticas adoptadas, por otro. De este modo, una cuestión clave es la adaptación de la normativa que las reconozca como interlocutores de pleno derecho frente a la Administración.
- d) El aumento de la solidaridad, así como de las donaciones y el voluntariado, conforme las sociedades son más maduras.
- e) La transformación del rol asumido por las entidades, que pasa de ser subsidiario a cooperador de las Administraciones Públicas, algo así como un socio. Se produce una mayor responsabilidad de las mismas, pero sin suplantar a la Administración. Además, como ya se ha señalado, existe un consenso internacional sobre el hecho de que las sociedades democráticas contemporáneas están organizadas alrededor de tres sectores: las Administraciones Públicas, las empresas y las organizaciones no lucrativas. Estos tres sectores son imprescindibles y su trabajo debe de realizarse de manera conjunta para conseguir “una sociedad equilibrada, por medio del intercambio de ideas, recursos y responsabilidades”.

Para Pérez-Díaz (2003: 35-37), el tercer sector es una realidad multisectorial, ya que los servicios que prestan son de muy diversa índole (educativos, sanitarios, deportivos, culturales o sociales). Al hablar de actividades sociales se hace referencia a aquellas actividades orientadas a combatir los efectos de la exclusión social y evitar que ciertos colectivos caigan en ella.

Por otro lado, las organizaciones son sistemas de agentes humanos que tienden a producir consecuencias diversas, positivas y negativas, funciones y disfunciones. Entre estas últimas, se encuentran los desplazamientos de las metas; inercias y resistencias al cambio; el exceso de burocratización; la oligarquización de la dirección y la clientelización de las bases; la pérdida de receptividad a las demandas externas; la fragmentación interna; la pérdida de coherencia o la pérdida del sentido de la realidad de los líderes. En cualquier caso, la acción social que despliegan las entidades del tercer sector puede sustituir o complementar la acción social del Estado, cubriendo las lagunas que generan las políticas sociales. Asimismo, pueden actuar como guías de las políticas sociales públicas.

En muchos países, incluido España, la fuente principal de financiación de las entidades pertenecientes al tercer sector son las Administraciones Públicas. Esta dependencia económica puede mermar su autonomía, pues cuanto mayor es la dependencia económica de las organizaciones de un actor externo, mayor es el poder que ese actor detenta sobre las organizaciones que dependen de él y mayor es su capacidad de controlarlas. Cuando las Administraciones Públicas son las mayores financiadoras de estas entidades, la relación entre ambas puede regirse entre dos formatos institucionales: la delegación y la contratación (Pérez-Díaz 2003: 64-65).

En la *delegación*, la Administración apoya a las entidades de acción social en función de la congruencia que exista entre las actividades, los objetivos y las prioridades de las políticas sociales; sobre todo, en las áreas en las que la Administración Pública no cuenta con recursos para actuar por su propia cuenta o son insuficientes. La delegación fomenta que la iniciativa de las asociaciones se limite a las prioridades del gobierno.

En la *contratación*, las autoridades renuncian a proveer directamente los servicios de acción social y los contrata con entidades externas seleccionadas por concurso público. La contratación puede atraer a la competición a empresas privadas con ánimo de lucro, que pueden plantearse la contratación de estos servicios como un negocio más.

Por último, las organizaciones, al recibir financiación pública y privada por medio de subvenciones y donaciones, deben rendir cuentas del gasto realizado, así como de los objetivos alcanzados. En el análisis de los resultados alcanzados se tienen muy en cuenta dos factores: la eficacia y la eficiencia. La eficacia hace referencia a los logros obtenidos, mientras que la eficiencia implica alcanzar dichos logros a los mínimos costes posibles.

## 2. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL Y ONGs

La preocupación por la pobreza y la exclusión social, por parte del gobierno español, queda de manifiesto desde el año 1996, pues en este año el Consejo Económico y Social (CES) elaboró un informe sobre la pobreza y la exclusión social en España<sup>2</sup>. En este informe se hacía una distinción entre las nociones de pobreza, desigualdad y exclusión social de acuerdo a los últimos estudios. Se realizó también un diagnóstico de la situación mediante un análisis de la desigualdad en España, desde una doble perspectiva: territorial y de conjunto. Asimismo, se revisaron las políticas públicas con respecto a su aportación a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, al tiempo que se ofrecieron una serie de recomendaciones dirigidas a subsanar carencias detectadas en la actuación pública.

En el Consejo Europeo extraordinario, celebrado en Lisboa en marzo de 2000, los estados miembros vieron la necesidad de desarrollar y modernizar el modelo social europeo, a la vez que se comprometen a desempeñar una mayor actividad en este campo. La lucha contra la exclusión social y la pobreza pasa a ser uno de los elementos centrales de la modernización del modelo social europeo. A continuación, el Consejo Europeo reunido en Niza en el año 2000, aprueba la Agenda Social Europea, lo que significa el establecimiento formal de una estrategia europea contra la exclusión social y todas las formas de discriminación. El Consejo aprobó los objetivos de la lucha contra la exclusión social y todas las formas de discriminación social. Se invitó a los estados miembros a enmarcar sus prioridades en los objetivos aprobados, así como a presentar un plan nacional de acción para la inclusión social en junio de 2001.

Según el CES, para poner en marcha el Plan Nacional para la Inclusión Social, hay que tener en cuenta los puntos débiles observados en las principales vertientes de la acción pública con repercusiones en el fenómeno de la pobreza y la exclusión social: educación, empleo, sanidad, vivienda, servicios sociales y garantía de recursos<sup>3</sup>.

En la lucha contra la exclusión social es importante tener en cuenta las formas de atender estas situaciones. Según Subirats y Gomá (2003: 37), se podrían plantear cinco criterios que deberían incorporarse a todas aquellas

---

<sup>2</sup> Siendo aprobado en sesión extraordinaria del Pleno el 27 de Noviembre de 1996.

<sup>3</sup> Información extraída de "La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social". Madrid: CES.

prácticas ejercidas para la inclusión social, desde el ámbito de la acción social:

- a) *Práctica estratégica*: pudiéndose considerar que la exclusión social tiene un carácter estructural, las políticas deberían de dar prioridad a todos aquellos factores que debiliten la marginación.
- b) *Práctica de prevención e inserción*, desde una óptica comunitaria: si la exclusión es variable socialmente, las políticas deben ir encaminadas hacia el fortalecimiento y restablecimiento de los vínculos y redes laborales, sociales, comunitarias y familiares.
- c) *Prácticas en red*: dada la configuración compleja de la inclusión, las políticas deben tener una visión integral.
- d) *Prácticas participativas*: si la exclusión implica limitaciones de las capacidades personales, las acciones deben de abordarse desde formas que activen los roles personales y comunitarios.
- e) *Prácticas innovadoras*: si la exclusión es dinámica, las políticas deberán de ser innovadoras adaptándose a los constantes cambios.

En relación con estas buenas prácticas, estos mismos autores clasifican las políticas sociales en cuatro grupos (Subirats y Gomá, 2003: 40-61):

- a) *Políticas de rentas mínimas*. Con el fin de solventar las carencias económicas surgen las Rentas Mínimas de Inserción, para garantizar unos ingresos mínimos con los que favorecer la inclusión y el fortalecimiento de las políticas activas de empleo. Se trata, por tanto, de un instrumento para luchar contra la exclusión manifestada en el ámbito laboral, derivada de las dificultades de acceso a dicho mercado, por un lado, y de la precariedad de las condiciones de trabajo, por otro. Al mismo tiempo que también ejerce su influencia sobre otra importante área de exclusión, la residencial; reflejada en las dificultades de accesibilidad, las malas condiciones de la vivienda y la degradación de algunos barrios. No obstante, dichas rentas presentan bajos niveles de cobertura y no dan respuesta al empleo precario, por lo que difícilmente se restablece el carácter inclusivo-cohesionador del Estado del Bienestar. La renta básica se desvincula del mercado de trabajo, siendo un pago que los poderes públicos realizan mensualmente a cada persona con independencia del resto de sus ingresos. El principal efecto de esta renta es de tipo igualitario, de reducción de las desigualdades. A su vez podría apoyar una reducción de la jornada laboral de las per-

sonas perceptoras, al permitirles una menor dependencia del trabajo asalariado.

- b) En la dimensión antiexclusión de los servicios públicos universales, se encontrarían las *políticas de educación y de sanidad*. Siendo la educación un instrumento de autonomía personal, la política educativa garantiza la igualdad de oportunidades facilitando el paso a la vida profesional, lo que facilita que se evite la exclusión social. Por otro lado, la exclusión sociosanitaria es una situación de desventaja social procedente de la combinación de problemas sanitarios y otras circunstancias personales de los individuos. Esta se da en individuos y colectivos que sufren de una patología crónica, deterioro físico o psíquico y falta de apoyo familiar.
- c) Las *políticas contra la fractura digital*. La era de la información ha cambiado nuestra forma de trabajar, aprender y divertirnos; poniendo de manifiesto una nueva desigualdad entre los que tienen y no tienen acceso a las nuevas tecnologías. La fractura digital aumenta las dificultades para acceder a nuevas oportunidades por parte de las poblaciones de barrios marginales, zonas rurales y minorías étnicas, así como reduce las posibilidades de acceso al trabajo a quienes no poseen la tecnología de la información y la comunicación.
- d) Por último, las *políticas transversales* dirigidas a debilitar los ejes de desigualdad social: el género, la edad y la diversidad. En lo que respecta el género, las políticas deben fomentar la conciliación de la vida laboral y familiar; la ayuda a mujeres en el marco de familias no convencionales; la acogida y reinserción a mujeres en situación de violencia de género y el fomento de la igualdad en el ámbito público. Con relación a la desigualdad según edad, las políticas han de incidir sobre los grupos más vulnerables a la exclusión, los mayores y los más jóvenes, promoviendo, entre otras cuestiones: el fortalecimiento del arraigo de la gente mayor en la comunidad que le rodea, el carácter integral de los cuidados al colectivo de mayores (atención domiciliaria, centros de día, residencias, red sociosanitaria, etc.); la atención psicopedagógica de la infancia en situación de exclusión; formación en escuelas taller o trabajo en medio abierto con jóvenes y adolescentes; etc. Por su parte, la atención a la diversidad, o a los colectivos de nacionalidades distintas a la nuestra, se sustentan sobre dos pilares: las políticas de acogida y las de reconocimiento de la diversidad y fomento de la convivencia.

### 3. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Como afirma Vernis (2005: 1), algo generalizado en muchos países democráticos es el aumento de los ciudadanos en organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales. En nuestro país, el voluntariado nace de dos tradiciones: el cristianismo y el socialismo. Tradiciones que se dan la espalda y que están retrocediendo en una sociedad cada vez más secularizada y enfocada al libre mercado. Es un hecho que nuestros barrios, pueblos y ciudades tienen necesidad de personas que colaboren en la tarea de hacer de este espacio común, un lugar más agradable para vivir.

Sin la colaboración desinteresada de los voluntarios, muchas asociaciones ofrecerían un nivel de servicio menor o simplemente no podrían operar. Aparte de sostener organizativamente a las asociaciones, la solidaridad de los voluntarios aporta el valor moral del altruismo que caracteriza a las entidades de este sector. Los voluntarios son el elemento que mejor define al tercer sector, llegando algunos investigadores a llamarlo “organizaciones de voluntariado”.

El conocimiento que se tiene de los voluntarios que colaboran en organizaciones privadas de acción social es limitado, pues el auge del voluntariado en España es algo reciente. Además, la ausencia de un universo acotado y actualizado, de las organizaciones que cuentan con voluntarios en nuestro país, ha dificultado su estudio.

Siguiendo a Pérez-Díaz (2003: 229-230), los voluntarios se diferencian de los socios o financiadores en que los primeros dedican su tiempo y esfuerzo a realizar actividades para la organización. Al mismo tiempo, se diferencian de los trabajadores asalariados en que no son remunerados y la única prestación económica que perciben es el reembolso de los gastos que su actividad voluntaria conlleva. En consecuencia, se podría definir al voluntario como la persona que libremente establece un compromiso de colaboración desinteresada con la organización, para realizar actividades en beneficio de terceros.

Según la Carta Europea para los voluntarios, el trabajo voluntario puede definirse de distintas maneras, aunque indica que las definiciones deben de contener algunos de estos elementos, referidos a las actuaciones que se realizan hacia otras personas o hacia la sociedad: deben de carecer de interés económico personal; han de desarrollarse en un marco organizado; han de ser fruto de una libre elección y, por último, expresarse por medios pacíficos.

Es importante resaltar el papel del voluntariado realizado con personas en situación de exclusión social, ya que se caracteriza por ser un trabajo con personas y grupos cuya dignidad es cuestionada a diario. Las personas que se comprometen con este tipo de actividades deberían cumplir cinco exigencias mínimas, según Falcón (2001: 297-300): “cumplir con los compromisos adquiridos; recibir formación; trabajar en equipo y coordinadamente; confrontar, examinar, contrastar con otros; y permanecer”, sobre todo acompañando en los malos momentos que pasan las personas excluidas.

Por otro lado, como comenta Herrera (1998: 189), en las organizaciones del tercer sector es necesario y central contar con voluntarios, al menos en los órganos directivos; es decir, para aquellos roles que, en última instancia, definen la estrategia de la organización. La sociedad civil, entendida en su acepción más estricta, equivale al tejido social que alberga iniciativas particulares. Las iniciativas privadas altruistas, aportan bienestar a la comunidad, por medio de la mano invisible de la organización voluntarista que moviliza recursos privados para cubrir necesidades sociales. Así, el Estado debe respetar la autonomía de la sociedad civil, dejando libertad para la realización de actividades (Pérez-Díaz, 2003: 32-33).

Según Madrid<sup>4</sup> (1997), en España la trayectoria de la responsabilidad social ciudadana, ha seguido dos recorridos: el obligatorio y el voluntario. El obligatorio, realizado por los objetores de conciencia, desaparece con el servicio militar obligatorio; por lo que, en la actualidad, predomina la opción voluntaria.

La participación voluntaria por parte de los ciudadanos no debe de ser objeto de demasiadas regulaciones, ya que es un sector que en la medida de lo posible se debe autorregular y dado que la participación voluntaria es eso: ciudadana y voluntaria, la Administración no debe pretender ponerse medallas porque pueda movilizar a muchos voluntarios (Vernis, 2005: 45).

La sociedad no se limita a participar únicamente de aquellos problemas de exclusión y pobreza más cercanos, sino que también dedica su tiempo y dinero en el socorro de la fragilidad y la segregación a nivel internacional. Así, el incremento de organizaciones, plataformas o federaciones que nacen con una vocación de llegar más allá de su nación es bastante frecuente.

---

<sup>4</sup> Madrid, A. (1997). “El derecho en las organizaciones no gubernamentales”. En A. Jerez (dir.). *¿Trabajo voluntario o participación?: Elementos para una Sociología del Tercer Sector*. Madrid: Tecnos; citado por Vernis, A. (2005: 45).



En la actualidad, las motivaciones que llevan a la sociedad a participar voluntariamente en las asociaciones han cambiado; pues si hace unos años eran más de tipo religioso y espiritual, ahora predominan en mayor medida las motivaciones de carácter laico y terrenal. La solidaridad, la paz, la tolerancia, el derecho a la diferencia, e incluso el placer y la amistad, son las expresiones más utilizadas por parte de quienes son voluntarios. De este modo, también la relación con las personas excluidas cambia, y ya no se trata de salvarlas, sino de conocer las causas que provocan su situación e intentar insertarlas en la sociedad (Estivill, 2003: 60-61).

Una de las facetas más importantes de las organizaciones no lucrativas es la que se refiere a la denuncia social. Los ciudadanos, agrupados en diversas asociaciones, constituyen una voz importante ante las injusticias provocadas a veces por organismos internacionales, por determinadas empresas, por intereses particulares o por las Administraciones Públicas (Vernis, 2005: 4).

#### **4. EL CASO CONCRETO DE MURCIA ACOGE**

A continuación se va a analizar el caso concreto de Murcia Acoge como asociación que trabaja por la inclusión de los inmigrantes en la Región de Murcia.

##### **4. 1. Orígenes y fines**

La Red Acoge surge en España a finales de los años setenta, mediante la fusión de movimientos sociales tan dispares como asociaciones cristianas y grupos de izquierdas, que compartían la misma sensibilidad de acogimiento hacia personas que llegaban a España en condición de inmigrante sin recursos. Aunque estos principios siguen en vigor, y hay diferencias entre las migraciones de la década de los ochenta y las actuales, la falta de protección es similar a la de entonces.

La Asociación Murcia Acoge nació a finales de 1989, en la localidad de Torre Pacheco, por parte de un grupo de personas sensibilizadas por las condiciones de vida y trabajo de los inmigrantes, que en gran número se instalaban en el municipio, atraídos por la demanda de mano de obra de las empresas agrícolas de la zona. Conforme la realidad de la inmigración se fue extendiendo a diversos puntos de la Región, van surgiendo las delegaciones de Cartagena, Murcia y Totana, a finales del año 1991. Actualmente, son

siete las delegaciones repartidas por toda la Región: Cartagena, El Palmar, La Unión, Lorca, Murcia, Torre Pacheco y Totana.

Como todo fenómeno social, la inmigración es una realidad cambiante y las demandas iniciales de “papeles”, vivienda o clases de español han ido transformándose en la misma medida en que lo ha hecho el perfil de usuarios de la asociación.

Murcia Acoge es una asociación de solidaridad con el inmigrante, de naturaleza civil, independiente de cualquier instancia política, sindical, empresarial o religiosa. Asimismo, es una asociación democrática, horizontal, plural, abierta y sin ánimo de lucro. Su objetivo principal es el de fomentar la acogida y la promoción de las personas migrantes, así como sensibilizar a la sociedad de acogida.

También, entre sus fines se encuentra la defensa de los derechos laborales, sociales o de cualquier índole de las personas inmigrantes, ofreciéndoles cualquier tipo de información, orientación y asesoramiento que posibilite su inserción social.

Además, Murcia Acoge trabaja con la sociedad, sensibilizándola sobre la inmigración como un fenómeno social y estructural, recabando información y transmitiendo una imagen real y veraz, alejada de estereotipos y tópicos que nos dañan a todos; contribuyendo así a crear una sociedad intercultural que conviva con la diferencia y se enriquezca con la diversidad, promoviendo actitudes y actuaciones que favorezcan el nacimiento y desarrollo de una sociedad intercultural y mestiza.

## **4. 2. Áreas de actuación**

Murcia Acoge trata de dar respuesta a las necesidades que plantea el colectivo inmigrante desde distintas áreas, contando para ello con profesionales y voluntarios dedicados a alcanzar objetivos y fines de solidaridad y promoción de las personas inmigrantes.

Estas tareas se realizan a través de cinco áreas de actuación, que a continuación se describen brevemente.

### *4. 2. 1. Área de Inserción Social*

Aborda los temas relacionados con vivienda, salud y mujer. Su objetivo es favorecer y potenciar el acceso de la población inmigrante a viviendas y alojamientos dignos; ayudar en la mejora de la salud del colectivo inmigrante; detectar cuáles son sus demandas y necesidades; atender a las

prioridades de la mujer inmigrante; así como promover la participación y espacios de encuentro entre la población inmigrante y la autóctona.

#### *4. 2. 2. Área de Inserción Socio-Laboral*

Procura la inserción sociolaboral, evitando situaciones de explotación y facilitando asesoramiento e información, tanto a inmigrantes como a empresas. Su finalidad primordial es mejorar la situación laboral del inmigrante y conseguir una mayor profesionalización, creando una bolsa de trabajo en la que se recogen ofertas y demandas de empleo, al tiempo que se incide en la formación pre-laboral y la posterior inserción en el mercado de trabajo.

Los objetivos que persigue son la información y el asesoramiento laboral, la coordinación de actividades y recursos con otras entidades, el desarrollo de itinerarios de inserción personalizados, así como sensibilizar y mediar con empresas.

Para el cumplimiento de los mencionados objetivos Murcia Acoge ha desarrollado dos programas:

- Programa de Inserción Laboral a Inmigrantes. Itinerarios Integrados: su finalidad es conseguir que todas aquellas personas en edad laboral obtengan una formación ocupacional y un acceso al mundo laboral, a través de una red de servicios integrados y de la forma más normalizada posible.
- Programa Iulabor: que ofrece un servicio de inserción sociolaboral a jóvenes de 16 a 25 años, en riesgo de exclusión social.

#### *4. 2. 3. Área de Educación y Cultura*

Con esta sección se intenta lograr la plena integración del inmigrante, puesto que la educación y la cultura constituyen uno de los pilares básicos para favorecer las relaciones interculturales. Para ello se facilita la escolarización de todas las niñas y niños pertenecientes a familias inmigrantes en los mismos términos que el alumnado autóctono. Además, se desarrollan programas de apoyo para el aprendizaje de la lengua española y el aprendizaje de la lengua materna, con el fin de no perder su cultura de origen. También, se trabaja a favor de que los centros educativos sean un núcleo de encuentro y difusión de los valores democráticos, y no sólo de la comunidad educativa sino también del propio barrio.

#### 4. 2. 4. *Área de Desarrollo de la Convivencia Intercultural*

Este servicio pretende fomentar la convivencia intercultural y la sensibilización, tanto de la población inmigrante como autóctona, además de reivindicar posibles situaciones o actos discriminatorios. Se llevan a cabo denuncias públicas de situaciones discriminatorias o abusivas que pueda sufrir el colectivo inmigrante, al tiempo que se sensibiliza a la sociedad de acogida sobre la inmigración.

Desde aquí se trabaja manteniendo espacios de encuentro entre la población autóctona e inmigrante, avanzando en el conocimiento y respeto mutuo, así como promoviendo la autoorganización y asociación de las personas migradas para que sean ellas mismas las que puedan defender sus derechos y dar a conocer su cultura.

Este equipo realiza una campaña de marketing destinada a premiar a los empresarios que contraten en justas condiciones. También organizan charlas y mesas redondas dirigidas a diferentes colectivos profesionales de la región de Murcia (funcionarios, sanitarios, profesionales de la educación, etc.) con la finalidad de acercarles a la realidad de la inmigración.

#### 4. 2. 5. *Área Jurídica*

Esta unidad informa en materia de extranjería, en todo lo referido a requisitos y trámites documentales, así como en aspectos generales que inciden en la situación administrativa del extranjero en nuestro país.

Sus objetivos son tres:

- Potenciar la integración social de la población inmigrante.
- Dotar de autonomía personal a los/as usuarias del servicio en cuanto conocimiento y acceso a los recursos normalizados.
- Proporcionar asesoría legal en materia de documentación: Autorizaciones iniciales de residencia y/o trabajo y residencia, reagrupación familiar, renovaciones de autorizaciones, autorización de regreso, nacionalidad, etc.

En definitiva, Murcia Acoge intenta crear un espacio de acogida, diálogo y encuentro, donde la diferencia y la diversidad enriquecen y crean amistad, comunidad, fraternidad, sociedad.

## 5. APROXIMACIÓN A LOS PERFILES DE LOS USUARIOS DE LAS ONGs DE LA REGIÓN DE MURCIA Y DE MURCIA ACOGE

Uno de los objetivos del OES consiste en conocer el perfil de los usuarios de centros que ofrecen servicios a las personas en situación de riesgo o exclusión social. Durante el año 2006 un equipo mixto del OES, formado por profesores de la Universidad de Murcia y miembros de ONGs regionales, diseña una ficha/encuesta de usuario que será común para todas las ONGs y centros colaboradores del OES. Desde enero de 2007, 14 ONGs comienzan a cumplimentar esta ficha de usuario; generándose el registro de usuarios del OES.

A continuación se presenta un análisis preliminar de los primeros datos procedentes del mencionado registro de usuarios del OES, obtenidos durante el primer semestre del año 2007. El universo correspondiente al conjunto de las ONGs adscritas al OES es de 482 fichas de usuario, de las cuáles 60 fichas proceden de la asociación Murcia Acoge. Los resultados obtenidos se comparan con la información equivalente proporcionada por la Encuesta de Personas Sin Hogar (EPSH) del INE realizada en el año 2005. Si bien ambas fuentes no son similares, ésta última sólo se centra en personas sin hogar y el registro del OES abarca todo tipo de colectivos en exclusión, su contrastación sirve de referencia y permite verificar, en cierto modo, nuestros resultados.

Comencemos con el estudio de nuestros usuarios en función del género. Entre los usuarios de la asociación Murcia Acoge, las mujeres constituyen una amplia mayoría, sobrepasando las tres cuartas partes (78,3%). Tal situación constituye una particularidad de esta asociación, pues el perfil de usuario que resulta del conjunto de ONGs adscritas al OES es básicamente masculino (63,7%); lo que también concuerda con el perfil de las personas sin hogar que obtiene el INE.

En cuanto a la edad de las personas en exclusión social, en el cuadro 1 se puede observar como más del 80% de los usuarios del OES es menor de 45 años. Para el conjunto de ONGs la edad media es algo más baja que para los usuarios de Murcia Acoge, donde el intervalo claramente mayoritario es el de 31-45 años. Según los resultados de la EPSH, la edad media de las personas sin hogar es de 37,9 años, lo que se asemeja a nuestros resultados.

**Cuadro 1. Usuarios de ONGs según intervalos de edad**

(porcentajes)	Murcia Acoge	Total ONGs
De 16 a 30 años	30,0	44,3
De 31 a 45 años	51,7	44,1
De 46 a 60 años	18,3	11,6
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de usuarios de ONGs, 1<sup>er</sup> semestre 2007. OES-UMU

Respecto al estado civil, los solteros son el grupo predominante, especialmente para el conjunto de ONGs, donde alcanzan un peso bastante elevado, del 61,2% (cuadro 2). En segundo lugar se encuentra el estado civil de casado y, al contrario que sucedía antes, el porcentaje más elevado corresponde a los usuarios de Murcia Acoge. Si unimos el estado civil de casado a los que mantienen una convivencia de hecho, la distancia entre el registro global de usuarios y Murcia Acoge se amplía (25,8% frente a 43,4%); destacando, por tanto, la mayor importancia relativa de los separados y divorciados entre el conjunto de usuarios de ONGs en relación con los que acuden a la mencionada asociación. Estos resultados son consistentes con los obtenidos en la EPSH, donde el grupo mayoritario también es el de los solteros, con un 56,1%.

**Cuadro 2. Usuarios de ONGs según estado civil**

(porcentajes)	Murcia Acoge	Total ONGs
Casado	35,1	22,9
Divorciado	3,3	3,9
Pareja de hecho	8,3	2,9
Separado	1,7	7,4
Soltero	48,3	61,2
Viudo	3,3	1,7
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de usuarios de ONGs, 1<sup>er</sup> semestre 2007. OES-UMU

En el cuadro 3 se analiza el nivel de estudios completado, apreciándose algunas diferencias entre las dos explotaciones. Aunque para ambos grupos de usuarios el nivel de secundaria es el mayoritario, seguido de los que tienen estudios primarios, los porcentajes alcanzados son más elevados entre los beneficiarios de Murcia Acoge, donde también se obtiene una mayor proporción de personas con estudios universitarios. En cambio, los datos del total de ONGs arrojan una importante presencia de personas sin estudios

(26%) y que no saben leer ni escribir (9,7%). En este caso los resultados de Murcia Acoge se acercan más a los de la EPSH, donde el 64,8% de los encuestados ha alcanzado un nivel de educación secundaria.

**Cuadro 3. Usuarios de ONGs según formación-nivel educativo**

(porcentajes)	Murcia Acoge	Total ONGs
No sabe leer ni escribir	0,0	9,7
Sabe leer y escribir pero sin estudios	5,0	26,0
Primarios	30,0	26,9
Secundarios	50,0	28,9
Universitarios	15,0	8,5
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de usuarios de ONGs, 1<sup>er</sup> semestre 2007. OES-UMU

Con respecto a la situación laboral, los datos de Murcia Acoge (61,6%) y del total de ONGs (65,5%) son muy próximos al indicar la opción de parado como la predominante (cuadro 4). Al igual que los anteriores resultados, éste también coincide con el ofrecido por la EPSH, en la que el 75,7% de las personas sin hogar son paradas. Además, cuando fueron a solicitar algún tipo de servicio, los usuarios del conjunto de asociaciones declararon tener trabajo por cuenta ajena en segundo lugar, casi en un 21%. Por el contrario, en Murcia Acoge, la segunda situación laboral manifestada es la búsqueda del primer empleo (29,7%).

**Cuadro 4. Usuarios de ONGs según situación laboral**

(porcentajes)	Murcia Acoge	Total ONGs
Busca primer empleo	29,7	6,0
Con trabajo (cuenta ajena)	5,0	20,8
Con trabajo (cuenta propia)	1,7	2,9
En situación de invalidez, jubilado	1,2	3,1
Parado	61,6	65,5
Otras	0,8	1,7
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de usuarios de ONGs, 1<sup>er</sup> semestre 2007. OES-UMU

El tiempo de permanencia más frecuente en la situación laboral declarada se encuentra entre 1 y 3 meses; sobre todo entre los usuarios de Murcia Acoge, un 62,5% frente al 33,3% correspondiente al registro global (cuadro 5). En consecuencia, destaca la permanencia en la situación laboral manifestada por los usuarios del conjunto de ONGs, pues un 40,1% de ellos reconoce

encontrarse en la misma situación laboral durante 7 meses o más en el momento de cumplimentar la ficha.

**Cuadro 5. Usuarios de ONGs según tiempo de la situación laboral**

(porcentajes)	Murcia Acoge	Total ONGs
De 1 a 3 meses	62,5	33,3
De 4 a 6 meses	20,8	26,6
De 7 a 12 meses	4,2	21,1
De 13 y mas	12,5	19,0
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de usuarios de ONGs, 1<sup>er</sup> semestre 2007. OES-UMU

En relación con los ingresos económicos, el cuadro 6 muestra que más del 60% de las personas atendidas, tanto por las ONGs en general, como por Murcia Acoge en particular, disponen de menos de 200€ al mes. Al igual que sucede con el tramo de menores ingresos, el grupo con más de 600€/mes también alcanza un peso relativo algo superior en términos globales con respecto al registrado en la asociación. Según la EPSH, el 50% de las personas sin hogar tienen unos ingresos inferiores a 300€/mes.

**Cuadro 6. Usuarios de ONGs según ingresos individuales**

(porcentajes)	Murcia Acoge	Total ONGs
Menos de 200 €	61,7	63,4
Entre 201 y 400 €	15,0	11,4
Entre 401 y 600 €	11,7	9,3
Más de 600 €	11,6	15,9
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de usuarios de ONGs, 1<sup>er</sup> semestre 2007. OES-UMU

Comparando el tipo de residencia habitual (cuadro 7), se observa que la mayor parte de los usuarios reside en piso o casa, incluyéndose aquí todas las modalidades posibles de esta categoría residencial (en alquiler, en propiedad o de acogida). Si bien, el porcentaje alcanzado por Murcia Acoge (71,7%) supera al registrado por el total de ONGs (57,5%). A continuación, un considerable porcentaje de personas se encuentra sin domicilio, tanto en el registro global como en el de Murcia Acoge.



**Cuadro 7. Usuarios de ONGs según residencia habitual**

(porcentajes)	Murcia Acoge	Total ONGs
Albergue	3,3	11,8
Con familiares y amigos	5,0	0,6
Sin domicilio	20,0	26,7
Piso/casa	71,7	57,5
Otros	0,0	3,4
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de usuarios de ONGs, 1<sup>er</sup> semestre 2007. OES-UMU

Para terminar, se analiza la nacionalidad de los usuarios, que queda recogida en el cuadro 8. Destaca el que un 80% de las personas atendidas por Murcia Acoge sea población latinoamericana. Por su parte, para el conjunto de asociaciones los usuarios son más diversos, siendo el origen más frecuente el del Norte de África (31,1%). En cualquier caso, llama la atención el elevado porcentaje que supone el colectivo de extranjeros en el total de personas usuarias de ONGs, donde las tres cuartas partes tiene una procedencia distinta al continente europeo.

**Cuadro 8. Usuarios de ONGs según nacionalidad**

(porcentajes)	Murcia Acoge	Total ONGs
España	0,0	12,4
Este de Europa	10,0	12,4
Resto de Europa	0,0	0,2
Latinoamérica	80,0	22,8
Norte de África	10,0	31,1
África Subsahariana	0,0	21,1
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de usuarios de ONGs, 1<sup>er</sup> semestre 2007. OES-UMU

## 6. CONCLUSIONES

La importancia de las ONGs en la sociedad actual es cada vez mayor, llegando a reconocerse como el tercer pilar de la sociedad junto al Estado y a las empresas. Hay gran variedad de tipologías de ONGs que abarcan distintas áreas de actuación. Entre todas ellas, las dedicadas al ámbito de la exclusión social tienen su razón de ser en la atención de las necesidades de las personas carentes de recursos; con enfermedades crónicas; marginados

por cuestión de sexo, edad o nacionalidad, entre otros. Sus actividades van encaminadas a combatir la desventaja social que afecta a colectivos muy diversos y en distintas áreas vitales (trabajo, educación, salud, etc.).

Existen, por tanto, asociaciones que se ocupan de sectores específicos de la población en riesgo de exclusión social (inmigrantes, prostitutas, toxicómanos, etc.); otras se centran en ciertas ramas profesionales (médicos del mundo, bomberos sin fronteras, por ejemplo) orientando sus acciones a la ayuda humanitaria en el ámbito de la cooperación internacional; y también las hay con una vocación más general de lucha contra la exclusión social y la pobreza, ocupándose del conjunto de colectivos en riesgo de exclusión social. En todas ellas es destacable el papel que realiza el voluntariado, observándose un cambio en sus motivaciones y relaciones con las personas excluidas; siendo las expresiones más utilizadas al respecto: la solidaridad, la paz, la tolerancia, el derecho a la diferencia, el placer y la amistad.

El reconocimiento de la labor de las ONGs ha alcanzado cierto nivel, ya que desde las Administraciones Públicas se acude a ellas para llevar a cabo acciones propias de los poderes públicos, ante la imposibilidad por parte de ésta de realizar ciertas actividades. En este sentido, la mayor proximidad a la realidad social por parte de las ONGs constituye un punto cualitativo diferenciador con respecto a la Administración.

Por otro lado, a partir de la explotación de los datos del registro de usuarios del OES, se ha obtenido un perfil preliminar de usuario del conjunto de ONGs colaboradoras, que se ha contrastado con el recabado para el caso particular de la asociación Murcia Acoge.

El perfil de usuario correspondiente a Murcia Acoge es el de una mujer, soltera, entre 31 y 45 años, de procedencia mayoritariamente latinoamericana, con estudios secundarios, que se encuentra parada de uno a tres meses y cuyos ingresos son inferiores a 200€.

Este perfil contrasta en algunos rasgos con el que se ha obtenido para el conjunto de ONGs colaboradoras del OES, que sería el de un hombre extranjero (en un 30% del Norte de África), con edad comprendida entre 16 y 45 años (en un alto porcentaje, pues supone el 88,4% del total), soltero, con estudios secundarios y que está situación de parado entre uno y tres meses, disponiendo de unos ingresos inferiores a 200€.

Ambos perfiles arrojan características similares a las que se extraen de la EPSH del INE, dado que la mayoría de las personas sin hogar son varones, cuya edad media es de 37,9 años, disponiendo de un ingreso medio cercano a los 300€ al mes y su situación laboral predominante es la de parado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cabrera, P. (dir.) 2002. *Un techo y un futuro. Buenas prácticas de intervención social con personas sin hogar*. Barcelona: Icaria.
- Cabra de Luna, M. A. (2000). "El papel de las ONGs en el nuevo periodo de programación". Disponible en [http://solidaridaddigital.discapnet.es/paginas/documentacion/pdf/3.2.1.Ponencia\\_MiguelAngelCabra.pdf](http://solidaridaddigital.discapnet.es/paginas/documentacion/pdf/3.2.1.Ponencia_MiguelAngelCabra.pdf)
- Cabra de Luna, M. A. (2005). "El tercer Sector en España: ámbito tamaño y perspectivas". *Revista tercer sector*, 1. 95-134.
- Estivill, J. (2003): *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*. Ginebra: OIT.
- Falcón, E. (2001). "El voluntariado en contextos de Exclusión Social". *Documentación Social*, 122, 287-304.
- Herrera, M. (1998). "La especificidad organizativa del tercer sector: tipos y dinámicas". *Papers. Revista de Sociología*, 56. 163-196.
- Pérez-Díaz, V. (dir.) 2003. *El Tercer Sector en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Sáenz de Miera, A. (2000). *El azul del puzzle. La identidad del tercer sector*. Barcelona: Ediciones Nobel.
- Subirats, J. y Gomá, R. (Dir.) (2003). *Un paso más hacia la inclusión social. Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social*. Madrid: Plataforma de ONG'S de Acción Social.
- Vernis, A. (2005). "Tensiones y retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas". *Revista Tercer Sector*, 1, 37-62.



## AUTORES

**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 de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. En la actualidad es Subdirector General de Estudios Presupuestarios y 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.

**Juan Benito Martínez**, licenciado en Geografía e Historia y doctor en Pedagogía por la Universidad de Murcia, es profesor en la Facultad de Educación (Departamento de Teoría e Historia de la Educación) y en la Escuela Universitaria de Trabajo Social, de la que es secretario, de la Universidad de Murcia. Es autor de diversos libros y artículos sobre educación para la paz, educación intercultural, educación para la ciudadanía, educación para la salud y personas mayores, educación social y desigualdades sociales. Ha participado en el proyecto BSO2003-05749 sobre “Estrés cultural, apoyo social y procesos de arraigo (Asentamiento de inmigrantes hispanoamericanos en la Región de Murcia)”. Actualmente es secretario del Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia.

**Pedro José Cabrera Cabrera**, licenciado en Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca y doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor de Sociología en la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Pontificia de Comillas de Madrid. Es autor de numerosos libros y artículos sobre exclusión social y, en especial, sobre personas sin hogar. Es corresponsal en España del «Observatoire européen sur les sans-abri» auspiciado por FEANTSA-Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri. Es miembro del Consejo de redacción de las revistas: Documentación Social y Miscelánea Comillas.

**José Francisco Caselles Pérez**, licenciado y doctor en Pedagogía por la Universidad de Murcia, es profesor titular en el Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación de dicha universidad. Su ámbito docente e investigador se sitúa en la Pedagogía Diferencial y Social. Ha venido desarrollando diversas líneas de trabajo relativas a los denominados

contenidos transversales: educación para la paz y resolución de conflictos, educación para la salud y prevención de las drogodependencias, educación ambiental, educación para la igualdad de oportunidades de ambos sexos; educación intercultural y pueblo gitano. En la actualidad dedica su principal trabajo al pueblo gitano. Colabora con distintas asociaciones gitanas y progitanas. Es miembro del Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia.

**Miguel Antonio Esteban Yago**, licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (sección economía) por la Universidad de Murcia, es profesor titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Murcia. Ha participado en varios proyectos de investigación y es autor de diversos trabajos sobre crecimiento, análisis sectorial y distribución de la renta en la Región de Murcia.

**María José Fernández Torres**, licenciada en Derecho por la Universidad de Murcia. Abogada en ejercicio, ha participado en diversos foros de debate y análisis sobre la situación del pueblo gitano. Es miembro del Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia.

**Antonio Galindo Lucas** es trabajador social. Miembro del Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia, participa en la EAPN Red de lucha contra la exclusión social en la Región de Murcia. Fundador de la Asociación Traperos de Emaús de Murcia. Ha sido coordinador del programa europeo de lucha contra la discriminación EQUAL RESEM-SENET y desarrolla formación para la supervisión de profesionales de relación de ayuda.

**Olga García Luque** es licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Murcia y profesora titular del Departamento de Economía Aplicada de dicha universidad. Ha trabajado en temas relacionados con el comercio mundial y el desarrollo económico. Es miembro del grupo de investigación Exclusión Social y Desigualdad de la Universidad de Murcia, participando en el proyecto de investigación "Aproximación a la exclusión social en la Región de Murcia a través de la pobreza y la privación múltiple. Un enfoque cuantitativo y cualitativo", financiado por la Fundación Séneca. Actualmente se encuentra realizando su tesis doctoral en el ámbito de la exclusión social.

**Consuelo García Olivares**, diplomada en Trabajo Social por la Universidad de Alicante. Desde 1988 ha trabajado en Servicios Sociales de Atención Primaria en diferentes zonas del municipio de Murcia, con diversas experiencias de trabajo en zonas con un elevado índice de población en situación de exclusión social. Ha formado parte de diferentes comisiones de trabajo del Programa de Acompañamiento desde sus inicios y en la actualidad es trabajadora social del Programa de Acompañamiento en el Ayuntamiento de Murcia.

**Manuel Hernández Pedreño**, licenciado en Economía y doctor en Sociología por la Universidad de Murcia, es profesor titular en el Departamento de Sociología y Política Social de la Universidad de Murcia. Es autor de diversos libros y artículos sobre desigualdades sociales, en particular desde las perspectivas de género, vejez, salud, mercado de trabajo e inmigración. Ha participado en el proyecto “European Network on Indicators of Social Quality” promovido por la European Foundation on Social Quality (2001-2004). Actualmente es director del Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia.

**Matilde Lafuente Lechuga**, licenciada en Ciencias Matemáticas por la Universidad de Granada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales (economía) por la Universidad de Murcia, donde es profesora titular en el Departamento de Métodos Cuantitativos para la Economía. Es autora de diversos artículos en distintos campos de los métodos cuantitativos aplicados; destacando el de la desigualdad de la renta y la pobreza, así como el de la exclusión social. Ha participado activamente en congresos nacionales e internacionales sobre estas temáticas.

**Antonio Losa Carmona**, licenciado en Economía por la Universidad de Valencia y doctor en Economía por la Universidad de Murcia, es profesor titular en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Murcia. Es autor de diversos libros y artículos sobre desigualdad, pobreza y efectos redistributivos de las políticas sociales en los ámbitos nacional e internacional. Ha intervenido también en diversos cursos de postgrado y ponencias sobre medición de la desigualdad, la pobreza, el nivel de vida y el desarrollo humano.

**Silverio Mira Albert**, licenciado en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad, es asesor de gestión de Servicios Sociales

de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración de la CARM. Desde 1989 hasta 2004, fue profesor asociado de Sociología en la Universidad de Murcia y ha desarrollado funciones formativas en las áreas de investigación social, demografía y servicios sociales. Cuenta con diferentes investigaciones y publicaciones sobre temas de política social.

**Ángel José Olaz Capitán**, licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid y doctor en Sociología por la Universidad de Murcia, es profesor colaborador en el Departamento de Sociología y Política Social de la Universidad de Murcia. En la actualidad forma parte del grupo de investigación Exclusión Social y Desigualdad, participando en el Proyecto Séneca “Aproximación a la exclusión social en la Región de Murcia a través de la pobreza y la privación múltiple. Un enfoque cuantitativo y cualitativo”.

**José Luís Ortega Cañavate**, diplomado en Trabajo Social por la Universidad de Alicante. Desde 1989, ha trabajado en Servicios Sociales de Atención Primaria en diferentes localidades de la Región de Murcia. Ha participado y colaborado en diversos proyectos relacionados con la intervención comunitaria en barrios. Actualmente, como trabajador social, se encarga de la coordinación del Programa de Acompañamiento del Servicio de Planificación y Evaluación de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración de la CARM.

**María Luisa del Pueblo Bernabé**, diplomada en Trabajo Social por la Universidad de Murcia, técnico en Anatomía Patológica “Ramón y Cajal” y Curso de Aptitud Pedagógica por la Universidad de Murcia. Vinculada a la Asociación Murcia Acoge desde 2002, ha desempeñado los cargos de coordinadora de la delegación de Murcia desde 2003 a 2007. Organiza anualmente los Cursos de Formación de Voluntariado en colaboración con la Universidad de Murcia y ha formado parte del equipo del proyecto “Empresa Integra” durante toda su trayectoria. Actualmente, dentro de Murcia Acoge, es la responsable del área laboral en la delegación de Murcia y la coordinadora de la Comisión de Inserción Sociolaboral a nivel regional.

**María Isabel Sánchez-Molina Molina**, doctora en Sociología por la Universidad de Murcia y profesora titular del Departamento de Sociología y Política Social de la Universidad de Murcia. Es autora de varios artículos sobre el estado del bienestar social, las desigualdades sociales, género y medioambiente y relaciones laborales. Ha participado en diversos proyectos de



investigación referentes al desarrollo socioeconómico y temas de género. En la actualidad forma parte del grupo de investigación Exclusión Social y Desigualdad de la Universidad de Murcia, participando en el Proyecto Séneca “Aproximación a la exclusión social en la Región de Murcia a través de la pobreza y la privación múltiple. Un enfoque cuantitativo y cualitativo”.

**Isabel Serrano Rodríguez** es trabajadora social y licenciada en Sociología por la Universidad de Murcia. Forma parte del Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia y actualmente está realizando su tesis doctoral en temas relacionados con la exclusión social.

**Juan Carlos Solano Lucas**, licenciado en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y doctor en Sociología por la Universidad de Murcia, es profesor titular del Departamento de Sociología y Política Social de la Universidad de Murcia. Es autor de diversos artículos y libros sobre desigualdad y estratificación social. En la actualidad forma parte del grupo de investigación Exclusión social y Desigualdad, participando en el Proyecto Séneca “Aproximación a la exclusión social en la Región de Murcia a través de la pobreza y la privación múltiple. Un enfoque cuantitativo y cualitativo”.

**Teresa Vicente Giménez**, licenciada y doctora en Derecho por la Universidad de Murcia, es profesora titular en el Área de Filosofía del Derecho de la Universidad de Murcia. Autora de libros y artículos sobre teoría de la justicia, justicia social y justicia ecológica, derechos humanos, cooperación al desarrollo y género. Actualmente investiga y participa en varios proyectos de investigación sobre exclusión social, recuperación postraumática de conflictos y sociedad global.

**José Antonio Zamora**, doctor por la Wilhelms-Universität de Münster (Alemania), es científico titular del Instituto de Filosofía/CCHS del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Madrid) y miembro de los proyectos de investigación “Filosofía después del Holocausto” (HUM2005-03374/FISO) y “Políticas migratorias, justicia y ciudadanía” (HUM2006-01703/FISO). Autor, entre otras, de las siguientes publicaciones: *Krise-Kritik-Erinnerung. Ein politisch-theologischer Versuch über das Denken Adornos im Horizont der Krise der Moderne* (1995), *Globalización y migraciones* (2002), *Th. W. Adorno: Pensar contra la barbarie* (2004) y -como coordinador- de *Radicalizar la democracia* (2001), *Ciudadanía, multiculturalidad e inmigración* (2003) y *Medios de comunicación: información, espectáculo y manipulación* (2004).







Este libro se terminó de imprimir en los talleres de Compobell  
el día 21 de septiembre de 2008, declarado en 2001  
por la Asamblea General de la Organización  
de las Naciones Unidas como  
*Día Internacional de la Paz*  
(Resolución 55/282)

## EXCLUSIÓN SOCIAL Y DESIGUALDAD

Con la superación de la sociedad industrial y el advenimiento de la sociedad postindustrial afloran nuevas formas de desigualdad. La primera modernidad da paso a una segunda modernidad, en la que se ven inmersas las sociedades tecnológicamente avanzadas, con nuevas lógicas de inclusión-exclusión. Las principales causas se encuentran en las transformaciones acaecidas en las últimas décadas en la esfera macrosocial —desempleo y precarización laboral, crisis y reconfiguración del Estado del Bienestar, envejecimiento demográfico, diversidad étnico-racial, reestructuración del modelo familiar— que han provocado una metamorfosis de la cuestión social, haciendo emerger nuevos espacios de exclusión que van más allá de la tradicional pobreza. Aparecen una serie de procesos estructurales que generan desventajas

sociales y que afectan, cada vez más, a distintos colectivos y desde muy diversos ámbitos: económico, laboral, formativo, sociosanitario, relacional o participativo. Se trata de la exclusión social, fenómeno estructural, dinámico, multicausal y multidimensional que limita la capacidad integradora que, tiempos atrás, se asentaba en los derechos de ciudadanía que propugnaban los Estados de Derecho. En este libro colectivo se analiza el proceso complejo de la exclusión social y las nuevas formas de desigualdad en las sociedades del conocimiento. Desde una óptica multidisciplinar se abordan las principales formas de exclusión y desigualdad, los grupos sociales más vulnerables, los avances en la medición de la exclusión social y la desigualdad, así como las políticas públicas de inclusión social que se están poniendo en práctica.

