Tendencias sociales e inclusión social

Sartu

Tendencias sociales e inclusión social

Sartu

Tendencias sociales e inserción social

Federación Sartu

Proyecto financiado por:

Servicio Público de Empleo Estatal.
Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Fondo Social Europeo.
Unión Europea

© Federación Sartu, 2010

Diseño y maqueta: Concetta Probanza

Depósito Legal: SS - xx/2010

Impresión: Itxaropena S.A. Araba k. 45. 20800 Zarautz

Índice

La Federación Sartu 7

0. **Introducción** **9**

1. **El método Delphi** **13**

1.1. Aspectos teóricos 13
1.2. Nuestro estudio: Tendencias sociales e inclusión social 17

2. **Pobreza, exclusión- inclusión social y vulnerabilidad** **23**

2.1. El concepto de pobreza 23
2.2. Elementos comunes al concepto de exclusión social 28
2.3. Factores de exclusión/ integración y ejes transversales de la desigualdad social 29
2.4. El concepto de vulnerabilidad social 32

3. **La situación actual: laboral, económica y financiera** **35**

3.1. Intensificación o aparición de nuevos factores de exclusión 35
3.2. Inestabilidad de determinadas categorías sociales 38
3.3. Desestabilización de las y los estables 41

Aportaciones de las personas participantes en el estudio 46

4. **Exclusión financiera** **53**

4.1. Diferentes formas de exclusión financiera 53
4.2. Consecuencias de la exclusión financiera 55
4.3. El Estado Español 57

Aportaciones de las personas participantes en el estudio 60

5. **Políticas sociales en la CAPV** **61**

5.1. El Estado de Bienestar 61
5.2. Diferentes momentos del desarrollo de la política social en la CAPV 64
5.3. Inclusión activa 79
5.4. Gráfico cronológico: políticas sociales en la CAPV 82

Aportaciones de las personas participantes en el estudio 84

6. **El Tercer Sector de Intervención Social** **91**

6.1. Acotando términos: Tercer Sector e Intervención Social 91
6.2. Algunos datos del Tercer sector de Intervención Social en la CAPV 97
6.3. Fortalezas y debilidades del Tercer Sector de Intervención Social en la CAPV 99

Aportaciones de las personas participantes en el estudio 103

7. **La Inclusión Social vista por Sartu** **109**

8. **Bibliografía** **125**

8.1 Bibliografía citada 125
8.2 Otros títulos de interés 130

Anexo: **Cuestionario** **133**

La Federación Sartu

La Federación Sartu nace con el objetivo de promover personas y entornos integradores, interviniendo activamente en situaciones que generan exclusión. Con este fin y desde hace más de veinte años venimos trabajando a través del acompañamiento a personas y grupos, desarrollando proyectos educativos y formativos, generando empresas de inserción y participando en redes e iniciativas que hacen realidad el objeto de nuestra misión.

A lo largo de estos años se han producido cambios sociales, económicos, políticos, culturales, laborales... que han supuesto una adaptación de los servicios, de las formas de hacer, de los enfoques, de las necesidades planteadas por las personas, etc.

Para dar una mejor respuesta a estos nuevos retos, se crea en la Federación Sartu el área de Consultoría Social con el objetivo de ir desarrollando nuevas líneas de trabajo, como la investigación social, la innovación, asesoramiento organizacional, etc. En los últimos años son varios los proyectos de estas características en los que hemos participado, destacando, entre otros, cursos de formación dirigidos a profesionales del ámbito de la intervención social, acompañamiento a entidades en procesos de reflexión estratégica, desarrollo de planes, diseño y puesta en marcha de proyectos de intervención social, sistematización de experiencias, realización de investigaciones sociales, entre las que destacamos, en este 2009, el documento que aquí presentamos.

Si algo debemos subrayar de esta trayectoria pasada, presente y porque no decirlo, futura, son las ganas por abordar nuevos retos. En el campo de la in-

vestigación social esto es evidente. Si nos remitimos al aprendizaje adquirido en uno de nuestros últimos proyectos en este ámbito, "Observatorio de procesos de exclusión y de incorporación social", y relacionándola con el trabajo que aquí presentamos, la nuestra, como entonces, ha sido una investigación interesada. Nos interesa investigar la exclusión y la inclusión social, porque nos interesan las personas que se encuentran en situación de desventaja social. Todo lo que sea contribuir a mejorar sus vidas forma parte de nuestro objetivo. A éste se une otro, que aunque puede resultar más ajeno, no por ello, deja de ser menos importante, y es que las entidades que trabajamos en el ámbito social nos apropiemos y experimentemos con diferentes metodologías de investigación, generando y compartiendo conocimiento.

Si en el caso del Observatorio pusimos en marcha un proceso metodológico innovador: la realización de un estudio longitudinal mediante la técnica de panel por un periodo de cuatro años, en esta ocasión, hemos optado por la metodología Delphi. Metodología que exige a los y las participantes posicionarse desde el anonimato ante una serie de hipótesis, en un proceso de feedback con el resto del grupo y que en todo momento sabe en qué situación se encuentra respecto al resto y con la posibilidad de completar y cambiar su opinión.

Queremos agradecer a todas estas personas que han colaborado con el equipo de trabajo de la Consultoría Social de la Federación Sartu. Personas que siendo conocedoras de las realidades, problemas y matices a los que términos como pobreza, exclusión social, vulnerabilidad, etc. hacen referencia, han opinado sobre lo que está siendo y han apostado al perfilar lo que en su opinión ocurrirá o quizás llegue a suceder. No son pronósticos, sino intentos de definir tendencias en un contexto social "peculiarmente" difícil.

Las personas que han participado en el estudio son:

Amparo Maiztegui (Diputación Foral de Araba), Elena Lukin (Sargi), Esther Raya (Universidad de La Rioja), Eva de Miguel (Asociación para el fomento del empleo-Fondo Formación), Iñigo Estomba (Ayuntamiento de Donostia), Mª José Larrea (Ayuntamiento de Donostia), Jaione Mondragón Ruiz de Lezana (Universidad del País Vasco), Jon Iribar Goenaga (Diputación Foral de Gipuzkoa), Jon Leonardo Aurtenetxe (Universidad de Deusto), José Mª Chaves (Diputación Foral de Bizkaia), José Rica Bilbao (Ayuntamiento de Getxo), Miguel Ángel Ruiz (Comisión anti-sida de Araba), Mikel de la Fuente (Universidad del País Vasco), Pablo Ruiz (Asociación Bizitegi), Rafa Lopez-Arostegi (Fundación Ede).

También agradecer la colaboración de EAPN- Euskadi (Red de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Euskadi) que hizo extensiva entre todas las entidades del Tercer Sector miembros de la red la invitación a participar en el estudio que estábamos poniendo en marcha.

Por último, mencionar al Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) cuya financiación ha hecho posible que este proyecto se lleve a cabo.

Durango, junio de 2009
Consultoría Social- Federación Sartu

[0] Introducción

Las previsiones sobre tendencias sociales a las que se puede llegar en un momento dado deben entenderse de manera provisional y tentativa. Entre otras cosas, porque se refieren a realidades que están incursas en procesos muy intensos de transformación y son vividas por sujetos sociales que aún no han podido situarse en una perspectiva suficientemente distanciada como para hacer balance y obtener conclusiones. (Tezanos, 2001: 355).

Desde esta provisionalidad y tentativa hemos situado nuestro estudio sobre inclusión social, siendo conscientes del momento intenso de transformación que estamos viviendo y de que, efectivamente las opiniones aquí expuestas vienen de personas, "sujetos sociales", inmersos de lleno en la corriente de los acontecimientos sociales actuales.

Hemos estructurado el estudio en ocho capítulos. En algunos de ellos se presentan, en primer lugar aspectos teóricos de los temas tratados, seguido de las aportaciones y reflexiones realizadas por las personas que han participado en el estudio.

El primero explica la metodología Delphi, presenta el panel de personas que han participado en este estudio y el proceso metodológico llevado a cabo. En el segundo capítulo se analizan aspectos teóricos sobre conceptos como pobreza, exclusión –inclusión social y vulnerabilidad.

El capítulo tres presenta mediante datos estadísticos recogidos de diversos estudios y encuestas, la situación actual laboral, económica y financiera centrándose en diferentes aspectos de vulnerabilidad como son la intensificación o aparición de nuevos factores de exclusión, inestabilidad de algunas categorías sociales y desestabilización de los y las estables.

El cuarto capítulo aborda en líneas generales la exclusión financiera. Esto es, la incapacidad de un buen número de ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea y otros lugares del mundo para acceder a los servicios financieros.

En el quinto nos encontramos con una presentación sobre el Estado de Bienestar y la evolución de las políticas sociales en la CAPV. Desde el primer plan de lucha contra la pobreza hasta la nueva Ley de Servicios Sociales y la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, analizando sus objetivos, organización, financiación, usuarios/ as.

Igualmente, en este capítulo, se recoge la propuesta de la Comisión Europea de la inclusión activa como estrategia de inclusión social basada en cuatro pilares, políticas activas de empleo, servicios sociales de interés general, ingresos mínimos adecuados y la participación de las personas usuarias.

El Tercer Sector de Inclusión Social se contempla en el capítulo sexto. En esta ocasión se ha reflexionado sobre Tercer Sector e intervención social, algunos datos relativos a la CAPV y sus fortalezas y debilidades.

En el séptimo: "la Inclusión Social vista por Sartu" recogemos lo que el proceso de estudio y reflexión que aquí presentamos nos ha sugerido.

El octavo y último capítulo presenta la bibliografía en dos bloques; aquella que ha sido expresamente citada y por otro, la que ha sido igualmente consultada y que también ha contribuido a la realización de este trabajo. Ambos están organizados por capítulos.

En el anexo se adjunta el cuestionario utilizado en la investigación.

[1]
El método Delphi

1.1. Aspectos teóricos

Desde siempre hemos tratado de conocer el futuro. Hoy tratamos de estudiarlo. El progreso científico-tecnológico ha permitido un creciente grado de control sobre el medio lo cual nos permite adaptarnos o modificar las diferentes alternativas que se nos presentan, de tal manera que podemos ejercer un mayor control –no total– sobre el futuro.

La técnica Delphi, cuyo nombre proviene de la Antigua Grecia[1], se ha convertido en una herramienta fundamental en el área de las proyecciones tecnológicas, entre otras. Existe una creciente necesidad de incorporar información subjetiva directamente en la evaluación de los modelos que tratan con problemas complejos de la sociedad, tales como, medio ambiente, salud, transporte, comunicaciones, economía, sociología, educación y otros.

Los métodos generales de prospectiva de expertas y expertos-método Delphi-, se basan en **la consulta a personas que se supone tienen grandes conocimientos sobre la materia que se va a tratar**. Estas personas exponen sus ideas y finalmente se redacta un informe en el que se indican cuáles son, en su opinión, las posibles alternativas que se tendrán en el futuro[2].

---

(1) Delphos fue la localidad donde estuvo el más famoso santuario panhelénico, centrado en el oráculo de Apolo, donde según la leyenda, dicho oráculo manifestaba la voluntad de Zeus a través de una sacerdotisa (la pitonisa) cuyas ambiguas palabras interpretaban los sacerdotes.

(2) Grupo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (GTIC). **www.gtic.ssr.upm.es.**

Estos métodos tienen las siguientes ventajas:

- La información disponible está siempre **más contrastada** ya que recoge los diferentes enfoques de las y los participantes. "La calidad del juicio subjetivo grupal es generalmente superior al individual por una serie de razones derivadas de la mayor cantidad de información de la que dispone el grupo y a los efectos psicológicos positivos que se dan en su seno" (Landeta, 1999:40).

- **El número de factores** que es considerado por un grupo es mayor que el que podría ser tenido en cuenta por una sola persona.

El método Delphi se define como:

- El método Delphi es un **método general de prospectiva** basado en la consulta a expertas y expertos con unas características específicas.

- Consiste en la **consulta a través de una serie de cuestionarios a un conjunto de expertas y expertos** para recoger sus opiniones y suele aplicarse para integrar visiones de futuro sobre tendencias.

- **Las expertas y expertos** no trabajan físicamente juntos, así cada una de estas personas **opina por escrito, de forma libre,** sin que ninguna de las otras personas participantes conozca sus opiniones personales. Con ello se persigue recibir información de un conjunto de especialistas en un ambiente de anonimato que facilita su libertad de expresión.

- Además, debido a la forma en que se realiza, **cualquier participante puede cambiar de opinión a lo largo del proceso** gracias a los datos que haya ido recibiendo, sin que este cambio quede individualmente reflejado hacia el exterior.

Este método presenta tres características fundamentales[3]:

- **Anonimato**: Durante un Delphi, ninguna persona experta conoce la identidad de los otros u otras que componen el grupo de debate. Esto tiene una serie de aspectos positivos, como son:

---

(3) Grupo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (GTIC). **www.gtic.ssr.upm.es**

1. Impide la posibilidad de que una persona miembro del grupo sea influido por la reputación de las otras personas o por el peso que supone oponerse a la mayoría.
2. Permite que una persona miembro pueda cambiar sus opiniones sin que eso suponga una pérdida de imagen.
3. El experto o la experta puede defender sus argumentos con la tranquilidad que da saber que en caso de que sean erróneos, su equivocación no va a ser conocida por las otras personas expertas.

- **Iteración y feedback (o retroalimentación) controlado**: La iteración se consigue al presentar varias veces el mismo cuestionario. Como, además, se van presentando los resultados obtenidos con los cuestionarios anteriores, se consigue que las expertas y expertos vayan conociendo los distintos puntos de vista y puedan ir modificando su opinión si los argumentos presentados les parecen más apropiados que los suyos.

  Mediante el feedback controlado y garantizando el anonimato de los y las participantes en un proceso de grupo, se pueden eliminar gran parte de los efectos psicológicos no deseados que se dan en los grupos de discusión cara a cara, sin renunciar por ello a sus principales ventajas.

- **Respuesta estadística de grupo**: La información que se presenta a las y los expertos no es sólo el punto de vista de la mayoría, sino que se presentan las opiniones indicando el grado de acuerdo que se ha obtenido.

  La respuesta estadística de grupo consigue de esta forma dos logros importantes:

  - Garantiza que las aportaciones u opiniones de todas las personas miembros estén presentes en la respuesta del grupo y
  - Reduce la presión hacia al conformidad.

La terminología específica del método Delphi

1. El método Delphi consiste en el envío al grupo de expertas y expertos de un **cuestionario**.

   El cuestionario no es sólo un documento que contiene una lista de hipótesis, sino que es el documento con el que se consigue que las personas expertas interactúen, ya que en él se presentarán los resultados de anteriores circulaciones.

2. **Circulación o número de rondas** es cada uno de los sucesivos cuestionarios que se presenta al grupo de expertos y expertas.

   El número de rondas de cuestionario es variable, dependiendo de la materia que se va a tratar. En la segunda ronda, cada persona experta se encuentra en situación de comparar sus contestaciones anteriores con las de los demás.

   Con toda la información, la experta o experto puede mantener su opinión o modificarla. También en esta ronda puede seguir expresando sus opiniones de forma libre y, en caso de que se aparte de lo que la media opina, expresar el porqué de sus ideas.

3. **Panel**: Es el conjunto de expertas y expertos que toma parte en el Delphi.

   La elección de participantes en el Delphi es también un factor de especial importancia. El que sean expertos y expertas en el tema objeto de estudio debe ser una de las condiciones de partida.

4. **Grupo coordinador**: Es el responsable de preparar los cuestionarios recoger las respuestas del panel y redactar las conclusiones.

5. **Las conclusiones del proceso Delphi** no tienen que ser únicas ni uniformes, pues indican el valor medio de las respuestas y, al mismo tiempo aquellas opiniones que se encuentran a un lado u otro de la media.

   Este es uno de los grandes valores Delphi: no sólo expresa la opinión más general, sino también las que se separan de ella y las razones que la soportan.

   Así:

> "El Delphi puede ser caracterizado como un método para estructurar el proceso de comunicación grupal, de modo que ésta sea efectiva para permitir a un grupo de individuos, como un todo, tratar con problemas complejos", definición de los autores Linstone y Turoff (citado en Konow, I. y Pérez, G., 1990).

El método Delphi constituye un **marco metodológico relativamente flexible**[4] en el que el investigador o investigadora puede actuar con notable autonomía. Manteniendo como punto de referencia las características propias del método Delphi principalmente al anonimato y el feedback controlado, esta técnica puede ser aplicada a diversos objetos de estudio, admitiendo adecuaciones de la dinámica habitual en función de los objetivos que en cada caso quieran alcanzarse mediante su utilización.

Antes de iniciar un Delphi se realizan una serie de tareas previas, como son:

- Definir la existencia de un problema o realidad que pueda ser tratado convenientemente por medio de esta metodología.
- Delimitar el contexto y el horizonte temporal en el que se desea realizar la previsión sobre el tema en estudio.
- Seleccionar el panel de expertos y expertas y conseguir su compromiso de colaboración.
- Explicar a las expertas y expertos en qué consiste el método. Con esto se pretende conseguir la obtención de previsiones fiables, ya que conocerán en todo momento cuál es el objetivo de cada una de los procesos que requiere la metodología.

Una vez asegurada la participación de un plantel adecuado de expertos y expertas, el grupo coordinador traslada el tema objeto de estudio a preguntas aptas de tratamiento Delphi. Las preguntas son enviadas a las personas expertas (correo electrónico).

Respecto al número "adecuado" de fases del método Delphi no hay consenso entre los investigadores e investigadoras, en función del tema de estudio y número de personas expertas participantes el estudio podrá constar desde dos vueltas hasta cuatro.

1.2. Nuestro estudio

Los objetivos son:

- La realización de la **radiografía de la situación de la Inclusión Social** en la Comunidad Autónoma Vasca. ¿Cuál es la situación real actual, aquí y ahora en la CAPV?

(4) Grupo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (GTIC). **www.gtic.ssr.upm.es**

- Identificar las **Tendencias Sociales respecto a Inclusión Social**; mediante las opiniones de las expertas y expertos consultados queremos conocer, al menos en su opinión, por dónde caminaremos en los próximos años.

- ¿Cuáles serán **los retos** más próximos a los que todos los y las agentes implicadas en la conquista de la Inclusión Social en La Comunidad Autónoma Vasca tendremos que hacer frente en los próximos años.

- **Para la selección de las personas participantes en el estudio** hemos seguido las indicaciones generales propias de la metodología Delphi. Así hemos querido contar con la colaboración de las y los diferentes actores que trabajan en el Tercer Sector de la Intervención Social en la Comunidad Autónoma Vasca.

  Desde agentes públicos, profesionales e investigadores/ as de las universidades hasta entidades privadas sin ánimo de lucro; personas que desde su larga trayectoria y experiencia pueden aportar opiniones a este estudio.

Los y las profesionales que han participado:

Administración pública	**Ámbito geográfico**	**Profesionales**
Diputaciones Forales	Bizkaia	José Mª Chaves Rivera (Jefe de la sección de Prestaciones y Ayudas)
	Araba	Amparo Maiztegui Alday (Directora de Política Social y Servicios Sociales)
	Gipuzkoa	Jon Iribar Goenaga (Jefe de Sección de la Planificación- Dpto. para la Política Social)
Ayuntamientos.	Bizkaia	José Rica Bilbao (Técnico de empleo y de inserción. Centro de Empleo y Desarrollo Económico. Ayuntamiento de Getxo)
	Gipuzkoa	Iñigo Estomba Garin (Jefe del Servicio de Inserción Social. Ayuntamiento de Donostia) Mª José Larrea (Jefa de servicio de Acción Comunitaria. Bienestar social. Ayuntamiento de Donostia)

Universidades	**Ámbito geográfico**	**Profesionales**
Universidad del País Vasco	Bizkaia	Jaione Mondragón Ruiz de Lezana (Fac. de Ciencias Sociales y de la Comunicación. Dep. Ciencia Política y de la Administración)
		Mikel de la Fuente Lavin (Escuela Universitaria de Relaciones Laborales. Dep. Derecho de la Empresa)
Universidad de Deusto	Bizkaia	Jon Leonardo Aurtenetxe (Director de Investigaciones Sociales. Fundación Deusto)
Universidad de La Rioja	Comunidad Autónoma de La Rioja	Esther Raya (Dep. de Ciencias Humanas y Sociales)
Tercer Sector	**Ámbito geográfico**	**Profesionales**
Desde EAPN-Euskadi	Bizkaia	Eva de Miguel (Asoc. para el fomento del empleo-Fondo Formación) (Técnica gestora de proyectos y orientadora laboral)
		Rafa Lopez Aróstegui (Fundación Ede) (Consultoría)
		Pablo Ruiz Errea (Asociación Bizitegi) (Coordinador de intervención)
Sargi	Gipuzkoa	Elena Lukin (Coordinadora de Sargi)
Comisión Anti-Sida	Araba	Miguel Ángel Ruiz Presidente de la Comisión Anti-Sida de Álava

Tras haber consultado, leído, trabajado y reflexionado sobre diferentes libros, artículos, leyes, documentos de distinta índole como escritos o manifiestos de plataformas cívicas, documentos resumen y aportaciones de diversas redes sociales etc. (fuentes secundarias) hemos **elaborado el cuestionario**[5].

Éste está constituido por **34 hipótesis de trabajo** que reflejan diferentes aspectos y ámbitos sobre la Inclusión Social en la CAPV. Ha sido estructurado en tres grupos:

(5) El cuestionario se presenta en el anexo.

- Por un lado: **tendencias sociales**. Esto es, aspectos generales como: elementos, estrategias y actuaciones para conseguir la inclusión social, características del mercado de trabajo en el momento actual, posibles consecuencias de las altas tasas de paro en el ámbito relacional; la exclusión financiera....

- Por otro, **la administración pública**. Entre otros temas: objetivos generales de las políticas sociales, la incidencia de éstas en la actualidad en la CAPV, gestión de los servicios sociales, participación de las personas usuarias en los mismos, copago, inclusión activa....

- Por último, **el tercer sector de intervención social**. Algunos de los aspectos recogidos: funciones del tercer sector, gestión y actuación del mismo, equipos de intervención social, relaciones entre la administración y las entidades, redes sociales....

Todas estas hipótesis han sido formuladas con un mismo objetivo: ser instrumentos de trabajo al servicio de las expertas y expertos para expresar su grado de acuerdo o desacuerdo con respecto a ellas y facilitar el comentario y las opiniones sobre las mismas.

Quizás llegar a hablar de tendencias, retos y posibles líneas de actuación en los momentos de incertidumbre financiera global en los que nos vemos inmersos se convierta, aún más, en ardua tarea. Sin embargo, más allá de desanimarnos queremos seguir intentando averiguar sobre el futuro y su incertidumbre.

El cuestionario será enviado al grupo de personas participantes en dos ocasiones.

Así la primera vuelta se realizará durante el mes de mayo y la segunda durante el mes de junio.

Gráficamente nuestro proceso Delphi puede representarse de la siguiente manera:

[2] Pobreza, exclusión-inclusión social y vulnerabilidad

2.1. El concepto de pobreza

El concepto de pobreza se ha entendido correlativo a una sociedad industrial y generalmente al hablar de pobreza se ha relacionado con niveles bajos de ingresos, y la forma habitual de medirla ha sido a través de la renta de las personas o los hogares. La cuestión que nos veníamos planteando pasaba por conocer el umbral de pobreza de la población, es decir, se quería conocer a partir de qué nivel específico de renta podíamos empezar a hablar de pobreza.

Posteriormente, se han ido elaborando otras formas de medición del fenómeno de la pobreza con el objeto de conocer ésta en todas sus dimensiones. En este sentido, existen índices de pobreza que no sólo tienen en cuenta los ingresos, sino también el gasto, el consumo, etc.

Así la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) incluida en el Plan Vasco de Estadística realizada en diferentes años desde 1996 define la pobreza a través de tres conceptos diferentes (Gobierno Vasco, 2008):

La pobreza de mantenimiento es la que hace referencia a aquellas formas de pobreza relacionadas con una insuficiencia de ingresos o de rentas para abordar las necesidades ordinarias, esto es, aquellas a las que debe hacerse frente en el corto plazo, tanto si se trata de gasto corriente como de gastos de inversión de aplicación ajustada y distribuida en el tiempo, por ejemplo el pago de intereses y amortizaciones por adquisición de una vivienda.

En términos concretos, en cuanto a su significado real en la vida cotidiana, la pobreza de mantenimiento hace referencia a una situación de insuficiencia de recursos económicos para abordar en el corto plazo, la cobertura de las nece-

sidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado.

La pobreza de acumulación se asocia a la incapacidad de la población para acceder a los bienes de consumo duradero necesarios para mantener, en el medio y largo plazo, un nivel de vida suficientemente adecuado, entendido sobre términos de capacidad de acceso a una vivienda en condiciones y suficientemente equipada, que satisfaga las normas mínimas de habitabilidad.

En general, la pobreza de acumulación refleja unas condiciones de vida claramente situadas por debajo de los mínimos aceptables en nuestra sociedad en relación con variables básicas que, como la vivienda, son indicativas de una posición social a largo plazo.

De ahí que este tipo de pobreza tenga una dimensión más estructural que la pobreza de mantenimiento, de naturaleza esencialmente coyuntural.

La Pobreza encubierta hace referencia a aquellas realidades de pobreza potencial que quedan ocultas como consecuencia del bloqueo de los procesos de independización, teniendo precisamente este bloqueo la finalidad de prevenir la vivencia de situaciones de pobreza o de ausencia de bienestar (Eustat).

Existen problemas de pobreza y precariedad asociados a la dificultad experimentada por algunas personas, grupos o colectivos sociales para acceder a una vida independiente como consecuencia de una insuficiencia de recursos económicos.

En la actualidad, se puede decir que existe una tendencia generalizada a obviar el término pobreza o bien a sustituirlo por otros como exclusión social, marginación, etc.

Así La propia Comisión Europea (Moreno, L., 2000) ha adoptado una definición que tiene en consideración aspectos que procuran ir más allá de la mera carencia de recursos materiales[6] . Ya en el Primer Programa de Pobreza de 1975,

(6) "Algunas interpretaciones apuntan a que la Comisión favoreció el uso de una expresión distinta a la de pobreza ante la incomodidad de los estados miembros por asumir la persistencia, y en algunos casos el aumento, del número de pobres en sus países. En un principio, el uso de la denominación de "exclusión" poseía un carácter menos "incorrecto" políticamente". Laparra, M. (1999). citado por Moreno, L. (2000): Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social.

la Comisión consideraba como pobres a los y las ciudadanas, tanto individualmente como miembros de una unidad doméstica familiar, que disponían de unos recursos tan escasos que quedaban excluidos de los niveles de convivencia considerados como aceptables en sus países de residencia.

El Segundo Programa de Pobreza (1988) aludía explícitamente a la exclusión social, lo que también se reproducía en la Carta Social de 1989. Posteriormente la utilización de términos y de conceptos relativos a la exclusión se generalizó en documentos de la Comisión Europea como el Libro Verde sobre política social europea de 1993 y el Libro Blanco: Política social europea - Un paso adelante para la Unión, de 1994.

Sin embargo, no creemos que actualmente se trate de dejar a un lado el concepto de pobreza como tal, sino más bien de ampliar sus márgenes (Subirats, J. (dir.) y otros, 2004:11).

Hablar de pobreza hoy en día significa aproximarse a un complejo mosaico de realidades que abarcan, más allá de la desigualdad económica, aspectos relacionados con la precariedad laboral, los déficit de formación, el difícil acceso a una vivienda digna, las frágiles condiciones de salud y la escasez de redes sociales y familiares, entre otros. La pobreza es, por tanto, un fenómeno multifacético.

En este mismo sentido la Declaración de Copenhague apuntaba que: "Las situaciones de **pobreza absoluta** se caracterizan por una grave privación de elementos de importancia vital para los seres humanos: comida, agua potable, instalaciones de saneamiento, atención de salud, vivienda, enseñanza e información." (Naciones Unidas, 1995:45).

La pobreza abarca no sólo los aspectos de la renta de las personas afectadas, sino el acceso a los servicios sociales que faciliten la cobertura de sus necesidades vitales básicas.

Un análisis única y exclusivamente económico de la pobreza imposibilita que pueda hacerse equivalente este concepto con el de exclusión social, sin embargo un análisis más sociológico de la pobreza, como el que viene produciéndose desde la década de los noventa, establece la pobreza como un proceso multidimensional con elementos psicosociales, culturales e incluso políticos, mediante el cual no puede medirse el desarrollo social solamente en términos de crecimiento económico o de ingresos sino que es relevante la distribución

de recursos sociales. Así, exclusión y pobreza serían conceptos complementarios, pero no iguales.

Fue a partir de los años 80 cuando la Comisión Europea comenzó a sustituir el término de pobreza por el de **exclusión social.** Este cambio se vio avalado por un cierto consenso entre los estados miembros sobre la necesidad de superar la visión excesivamente economicista inherente al término pobreza.

Igualmente se consideró necesario incluir la naturaleza dinámica, multidimensional y heterogénea del fenómeno, además de considerar la exclusión social como un proceso.

En palabras de Gabriel Carmona Orantes (2005), La exclusión social es la situación carencial generalizada y de aislamiento social, que sufren los individuos o grupos sociales, resultante de procesos en los que actúan factores de carácter económico, social, político y cultural que, a su vez, interactúan entre sí reforzándose mutuamente. Factores como desestructuración familiar, aislamiento social, bajo nivel cultural-escolar, y todos aquellos aspectos que generen la imposibilidad de participar plenamente como ciudadano.

O como indica Imanol Zubero (Federación Sartu, 2006:1), la exclusión se traduce en quiebra del principio democrático de la ciudadanía. La dicotomía inclusión/ exclusión exige, por tanto, que la cuestión de la pobreza y la marginación se aborde desde la perspectiva más amplia de la ciudadanía.

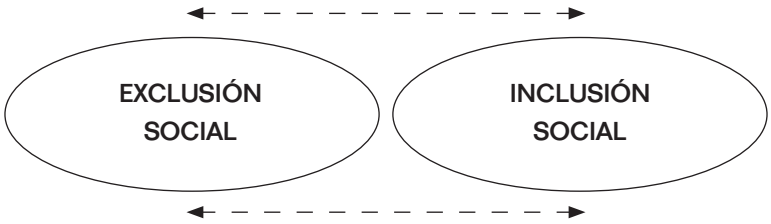
José Félix Tezanos (2004:31) expone las diferencias que suelen establecerse entre el concepto de pobreza y exclusión social:

Rasgos de diferenciación	**Pobreza**	**Exclusión Social**
Situación	Es un estado	Es un proceso
Carácter	Personal	Estructural
Sujetos afectados	Individuos	Grupos sociales
Dimensiones	Básicamente unidimensional (carencias económicas)	Multidimensional (aspectos laborales, económicos, sociales, culturales)
Ámbito histórico	Sociedades industriales (o en su caso tradicionales)	Sociedades postindustriales y/ o tecnológicamente 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	En expansión
Distancias sociales	Arriba-abajo	Dentro-fuera
Variables ideológico-políticas que influyen	Liberalismo no asistencial	Neoliberalismo desregulador

Fuente: Tezanos, J. F. (2004)

Igualmente, Tezanos (2004:12) propone la lógica de la exclusión social como concepto y **proceso dual** que nos lleva a tener en cuenta inevitablemente la **inclusión** o **integración social**.



Fuente: Elaboración propia

En los últimos años del siglo XX se empezó a hablar de la exclusión social definiéndola en sentido negativo, es decir, destacando aquello de lo que se carece. Se empleaba el concepto de exclusión social para referirse a todas aquellas personas que, de alguna manera se encuentran fuera de las oportunidades vitales que definen una ciudadanía plena en las sociedades avanzadas, (existe una polaridad conceptual y real, los que están excluidos y en contraposición los incluidos o integrados).

Al definir la exclusión social haciendo referencia a aquello de lo que se carece, de lo que se es excluido una pregunta pertinente es, ¿qué es aquello de lo que no tenemos que carecer las personas y los grupos sociales para ser o seguir siendo incluidos o integrados sociales? En este sentido, la lógica de la exclusión social nos remite a todo aquello que en un momento dado determina la ubicación de las personas y los grupos sociales en uno u otro lado de la línea que enmarca la inclusión y la exclusión.

Fuente: Elaboración propia

2.2. Elementos comunes al concepto de exclusión social, (Tezanos, 2004:30-31):

- en primer lugar, **la exclusión social es un fenómeno estructural** (y no causal o singular).

  La exclusión social, es un fenómeno de carácter estructural, de alguna manera inherente a la lógica misma de un sistema económico y social que la genera y alimenta casi irremediablemente. (Subirats, J. (dir.) y otros, 2004:18).

- En segundo lugar, la exclusión social es un **fenómeno que está aumentando.**

- En tercer lugar, la exclusión social tiene un **cariz multidimensional** (puede presentar una acumulación de circunstancias desfavorables).

  La exclusión social no se puede explicar con arreglo a una única causa o factor, sino que precisamente se define por una acumulación de factores o déficits que se interrelacionan y retroalimentan entre sí. (Subirats, J. (dir.) y otros, 2004:19).

- En cuarto lugar, la exclusión social es **un proceso dinámico** que cada vez afecta a más personas y más diversas.

La exclusión social se relaciona con ciertos procesos sociales (crisis económica, recorte en las ayudas económicas, orientación de la ayuda a nuevos sectores, grupos, etc.) que conducen a que ciertas personas y grupos se encuentren en situaciones que no permiten que sean considerados como miembros de pleno derecho de la sociedad.

- Por último, como la exclusión social además de un fenómeno es un **problema social**, las mediaciones políticas y la acción institucional y social pueden convertirse también en elementos constituyentes del propio fenómeno. (Subirats, J. (dir.) y otros, 2004:19).

Tezanos (2004:39) apunta que los procesos de exclusión social no sólo presentan muchos rasgos de complejidad contextual, sino que tienen también su propia complejidad interna. La exclusión social no debe ser entendida como una situación estática y dicotómica: ahora existe exclusión, ahora no; sino que la exclusión social es una realidad donde existen diferentes grados de exclusión provocados por diversos factores externos e internos.

Factores referentes al ámbito laboral, económico, financiero, formativo, sociosanitario, residencial, personal, social y relacional y relativos a la ciudadanía y la participación pueden provocar que una misma persona o grupo social pueda pasar de una situación de exclusión social a una de inclusión o viceversa.

En función de cómo estos factores se interrelacionen y la intensidad con la que afecten a las personas y/ o grupos observaremos diferentes grados o niveles de exclusión-inclusión social. Así, la dificultad en la integración laboral, pérdida de empleo o paro; la pobreza, haciendo referencia estrictamente al nivel de ingresos; dificultad de acceso a la educación y a unos mínimos educativos, carencia de vivienda; desestructuración familiar; dificultades para el acceso y el aprendizaje de las nuevas tecnologías, entre otros son factores que claramente inducen a procesos de exclusión social.

2.3. Factores de exclusión/ integración y ejes transversales de la desigualdad social

Los principales factores del equilibrio "exclusión-integración" y los cuatro ejes transversales de la desigualdad social son:

Ámbitos	Factores de exclusión	Factores de integración	Ejes de desigualdad social
Laboral	• Paro • Desempleo • Temporalidad • Precariedad laboral • Carencia de experiencia laboral • Sin cualificación laboral	• Empleo fijo o estable • Condiciones de empleabilidad razonable • Experiencia laboral • Cualificación laboral • Formación continua	GENERO / EDAD / ETNIA / PROCEDENCIA O LUGAR DE NACIMIENTO / **DISCAPACIDAD**
Económico	• Ingresos insuficientes • Ingresos irregulares (economía sumergida) • Carencia de ingresos • Carencia y/ o dependencia de prestaciones sociales • Consumismo	• Buen nivel de ingresos • Ingresos regulares • Diversas fuentes de ingresos • Cobertura de la Seguridad Social • Consumo	
Financiero	**• Endeudamiento** **• Sobreendeudamiento** **• Exclusión financiera**	**• Acceso a todo tipo de productos financieros** **• Información adecuada sobre productos financieros**	
Formativo	• No escolarización o sin acceso a la educación obligatoria • Analfabetismo o bajo nivel formativo • Analfabetismo tecnológico • Fracaso escolar • Abandono prematuro del sistema educativo • Barrera lingüística	• Concluir los años de formación obligatoria • Alto nivel de formación • Dominio de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación • Conocimiento de y dominio de lenguas extranjeras	
Socio-sanitario	• No acceso al sistema y a los recursos socio sanitarios básicos • Adicciones y enfermedades relacionadas • Enfermedades infecciosas • Trastorno mental u otras enfermedades crónicas que provocan dependencia	• Cobertura de servicios sanitarios universal y gratuita • Buen estado de salud, sin enfermedades, adicciones • ni dependencia	

Ámbitos	Factores de exclusión	Factores de integración	Ejes de desigualdad social
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	• Vivienda propia • Vivienda con infraestructuras adecuadas • Residencia en zonas de expansión	GENERO / EDAD / ETNIA / PROCEDENCIA O LUGAR DE NACIMIENTO / **DISCAPACIDAD**
Personal	• Débil estructura de motivaciones y actitudes negativas • Pesimismo, fatalismo	• Capacidad e iniciativas personales • Cualidades personales valoradas socialmente • Motivaciones fuertes • Optimismo, voluntad de realización • Facilidad de trato	
Social y relacional	• Deterioro de las redes familiares (conflictos o violencia intrafamiliar) • Escasez o debilidad de redes familiares (monoparentalidad, soledad...) • Escasez o debilidad de redes sociales de apoyo • Aislamiento • Rechazo o estigmatización social	• Apoyo familiar • Intensa red social, relaciones • Pertenencia a asociaciones	
Ciudadanía y participación	• No acceso a la ciudadanía • Acceso restringido a la ciudadanía • Privación de derechos por proceso penal • No participación política y social	• Acceso a la ciudadanía sin restricciones • No privación de derechos • Participación política y social	

Fuente: Adaptación y elaboración propia a partir de Tezanos (2004:41), Subirats y otros (2004:22) y Jiménez Ramírez (2008:182)

Además de los ámbitos y factores de exclusión-inclusión, la comprensión de la exclusión social pasa por considerar la relevancia de **cuatro**[7] **grandes ejes transversales** sobre los que acaban vertebrándose las desigualdades sociales: la edad, el sexo, el origen y/ o etnia y la discapacidad.

Estos ejes de desigualdad se entrecruzan con los factores de exclusión más diversos dando lugar a una multiplicidad de situaciones o combinaciones concretas posibles (Subirats, J. (dir.) y otros, 2004:21). Así, continúan las personas autoras del estudio, **mujeres, jóvenes, mayores, inmigrados** o personas procedentes de países pobres, con una situación administrativa regularizada -o no- son los sectores sociales más susceptibles a la vulnerabilidad y la exclusión social. Igualmente las **personas con algún tipo de discapacidad**[8].

2.4. El concepto de vulnerabilidad social

El concepto de vulnerabilidad social (Subirats, J. (dir.) y otros, 2004:20) delimita toda una serie de situaciones que se hallan presididas por un equilibrio social precario que puede verse transformado en exclusión social mediante un proceso de intensificación o aparición de nuevos factores de exclusión social que pueden o no estar relacionados con el resto de factores preexistentes.

Robert Castel diferencia tres zonas de organización o de cohesión social. Construye su propuesta de zonificación social trabajando dos variables cuales son, por un lado, la función integradora del trabajo y, por otro, la densidad de la inscripción relacional en redes familiares y de sociabilidad (citado en Federación Sartu, 2006:11)[9].

Una primera, **zona de integración**, en la que se encuentran los individuos que tienen un trabajo estable y también una inscripción relacional sólida, familiar y de vecindad... (citado en Tezanos, 2004:45).

---

(7) Joan Subirats y otros autores (2004:21), apuntan tres grandes ejes: la edad, el sexo y el origen y/ o etnia. En este estudio consideramos **la discapacidad como eje de desigualdad social** y no sólo como factor de exclusión del ámbito sociosanitario, propuesto por las personas autoras del estudio *Pobreza y exclusión social*.

(8) Discapacidad reconocida o no reconocida

(9) Capitulo I, la nueva realidad social, realizado por Imanol Zubero.
Robert Castel menciona esta clasificación en: "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso", en Archipiélago, nº 21, 1995.

Una segunda, **zona de vulnerabilidad**, que es una zona inestable. En lo que se refiere al trabajo se caracteriza por la precariedad, las pequeñas chapuzas, los trabajos intermitentes y el paro.... Por lo que se refiere a los aspectos relacionales, en esta zona existe también con frecuencia fragilidad en los soportes familiares y sociales (citado en Tezanos, 2004:45).

La tercera, es la **zona de marginalidad o de exclusión** que se caracterizada por la ausencia de trabajo y por el aislamiento social (citado en Tezanos, 2004:45).

ZONA DE INTEGRACIÓN	ZONA DE VULNERABILIDAD	ZONA DE EXCLUSIÓN
empleo estable	empleo precario	expulsión del empleo
inserción relacional fuerte	fragilidad relacional	aislamiento social

Fuente: Federación Sartu (2006)

Esta distinción de tres espacios fue revisada en su conocido trabajo La metamorfosis de la cuestión social (citado en Federación Sartu, 2006:12)[10], incluyendo una cuarta zona, denominada "zona de asistencia", situada entre la vulnerabilidad y la exclusión.

ZONA DE INTEGRACIÓN	ZONA DE VULNERABILIDAD	ZONA DE ASISTENCIA	ZONA DE EXCLUSIÓN
empleo estable o fijo y de calidad	empleo precario o inestable	desempleo	inempleabilidad
fuertes redes familiares y de sociabilidad	fragilidad relacional Individualismo Aislamiento	carencias relacionales compensadas por iniciativas asistidas de inserción	aislamiento social

Fuente: Tezanos, J. F. (2004:48)

(10) Capitulo I, la nueva realidad social. Realizado por Imanol Zubero.
Las referencias donde Robert Castel menciona esta clasificación: "La metamorfosis de la cuestión social, Paidós, Barcelona 1997 [e.o. 1995], p. 418.

Lo importante de la aportación de Castel, como ya se apuntaba en el informe final: observatorio 2002-2006, es su énfasis en la preocupante continuidad que puede acabar existiendo en nuestra sociedad entre las situaciones de integración social, que nos permiten disfrutar plenamente de nuestra ciudadanía, y aquellas otras situaciones en las que este disfrute puede verse amenazado en menor o mayor medida.
En opinión de Castel una característica importante de la coyuntura actual, y (en nuestra opinión) quizás aún más teniendo en cuenta **la crisis financiera en la que nos vemos sumergidos a nivel global**, es:

- la ascensión de la vulnerabilidad, el ensanchamiento de esa zona de frontera entre la inclusión y la exclusión, provocado fundamentalmente por la precarización del trabajo.

Esta situación provoca, por un lado,

- **la inestabilización de determinadas categorías sociales**, como las personas jóvenes, pero también

- **la desestabilización de las y los estables**, ante la entrada en una situación de precariedad de una parte de aquellos/ as que habían estado perfectamente integradas en el orden del trabajo.

  Situación de la que continuamente estamos siendo testigos en los últimos meses.

[3]

La situación actual: laboral, económica y financiera

Teniendo en cuenta la definición de vulnerabilidad social de Robert Castel y su propuesta de las cuatro zonas de organización o de cohesión social: zona de integración, zona de vulnerabilidad, zona de asistencia y zona de exclusión podemos decir que la actual crisis financiera se nos presenta como:

1. proceso o factor de intensificación o aparición de **nuevos factores de exclusión social,**
2. situación coyuntural que provoca la **ascensión de la vulnerabilidad**,
3. factor determinante en la i**nestabilización de determinadas categorías sociales** así como la **desestabilización de las y los estables y**
4. factor que provoca **el decremento de la zona de asistencia** de algunos ámbitos.

3.1. Intensificación o aparición de nuevos factores de exclusión:

Ámbitos	Factores de exclusión	Intensificación de los factores de exclusión en la situación actual
Laboral	• Paro • Desempleo • Temporalidad • Precariedad laboral • Carencia de experiencia laboral • Sin cualificación laboral	• Aumento de las tasas de paro • Aumento de las situaciones de temporalidad y precariedad laboral • Aumento del número de personas en paro con poca experiencia laboral • Aumento del número de personas con baja cualificación laboral • Aumento del número de personas en paro con experiencia laboral • Aumento del número de personas con niveles de formación medio-alto

Ámbitos	Factores de exclusión	Intensificación de los factores de exclusión en la situación actual
Económico	• Ingresos insuficientes • Ingresos irregulares (economía sumergida) • Carencia de ingresos • Carencia y/ o dependencia de prestaciones sociales • Consumismo	• Aumento del número de personas con ingresos irregulares y/ o insuficientes • Mayor número de personas con carencia de ingresos • Mayor número de personas dependientes de prestaciones sociales. • Mayor número de personas que no acceden a ningún tipo de prestación • Caída del consumo
Financiero	• Endeudamiento • Sobreendeudamiento • Exclusión financiera	• Aumento del endeudamiento • Aumento del sobreendeudamiento • Mayor exclusión financiera

Fuente: Elaboración propia

Los últimos resultados de las diferentes encuestas que se publican tanto en Europa, el Estado Español como en la Comunidad Autónoma del País Vasco, muestran el efecto intensificador de la crisis actual sobre los factores de exclusión, apareciendo incrementos significativos en el número de personas en situación de paro, en las tasas de desempleo, número de hogares donde todas las personas activas que lo componen están en paro, etc. Provocando así la ascensión de la vulnerabilidad.

Respecto a la **Unión Europea-27** los datos aportados por la Oficina Estadística de la Unión Europea-EUROSTAT referentes a marzo del 2009, reflejan lo siguiente:

- **La tasa de paro del conjunto de la Unión Europea-27** se sitúa en el 8,3%; España se sitúa en el 17,4% situándose a la cabeza de los países miembros, seguido de Lituania (15,5%).

  Fuente: EUROSTAT (2009)

- La tasa de paro entre los **hombres** se ha incrementado, de marzo del 2008 a marzo del 2009, del 6,2% al 8,3% en la EU-27. Entre las **mujeres** el incremento ha sido del 7,3% al 8,3%.
- En marzo del 2009, la tasa de desempleo **entre los jóvenes** (menores de 25 años) fue del 18,3% en la EU-27. **España ocupa la tasa más alta con el 35,4%.**

  Fuente: EUROSTAT (2009)

En el conjunto del Estado Español:

- **El número de parados se sitúa en 4.010.700 personas.**
- El número total de **parados varones** es de 2.195.800; el de **las mujeres** de 1.814.900.
- La tasa de desempleo sube hasta el 17,36%.
- La cifra de desempleados se ha incrementado en 1.836.500 personas en los últimos 12 meses.
- **La tasa de actividad** es del 60,15% (23.101.500 personas).

Fuente: INE (2009-a)

- El número de asalariados con **contrato indefinido** es de 11.817.300 personas (63.400 más que el trimestre anterior).
- Los asalariados con **contrato temporal** es de 4.025.700 personas (528.500 personas menos que el trimestre anterior).

Fuente: INE (2009-a)

- Más de un millón de **hogares** tienen a todos sus miembros activos que lo componen en paro (1.068.400 de hogares).

Fuente: INE (2009-a)

Comunidad Autónoma del País Vasco:

- El número de parados se sitúa en 108.600 personas.
- El número total de parados varones es de 56.900; el de las mujeres de 51.700.
- La tasa de desempleo es del 10,33%.
- La tasa de actividad es del 57,50%.

Fuente: INE (2009-a)

En el conjunto del Estado Español:

- País Vasco (10,33%), Comunidad Foral de Navarra (10,41%) y La Rioja (11,49%) son las comunidades autónomas que tienen las tasas de paro más bajas en el primer trimestre de 2009.
- Igualmente, las tasas de paro femeninas más bajas se encuentran en País Vasco (11,01%), La Rioja (11,29%) y Comunidad Foral de Navarra (11,33%).

Fuente: INE (2009-a)

- El 2,6% del total de los hogares de la Comunidad Autónoma del País Vasco tienen a todas las personas activas que lo componen en paro; esto es: 21.500 hogares, 8.400 más que en el trimestre anterior.

  Fuente: EUROSTAT (2009)

3.2. Inestabilidad de determinadas categorías sociales

Personas jóvenes, mujeres y personas extranjeras:

El Consejo de la Juventud de España en su estudio sobre condiciones de empleo y trabajo de los y las jóvenes, **datos relativos al tercer trimestre de 2008** (OBJOVEM, 2008), destacaba que:

- La temporalidad en el empleo sigue siendo una de las características del mercado de trabajo para las personas jóvenes en España.
- En concreto, el 50,8% de las personas jóvenes en España ha firmado un contrato temporal.
- Otro dato destacable es la utilización de la jornada a tiempo parcial entre las personas jóvenes, un 15,4%, sobre todo entre mujeres jóvenes llegando al 22,5%.
- Respecto a la condición de subempleo por insuficiencia de horas, es importante destacar que persiste la diferencia por sexo: un 13,2% de la mujeres se encuentran en esta situación frente al 9,7% de los hombres.

  Fuente: OBJOVEM (2008)

Igualmente destacan que "... los datos correspondientes al tercer trimestre de 2008 son el claro reflejo de una situación económica que afecta de forma muy importante a las personas menores de 30 años en España. De hecho la tasa de paro de este colectivo se ha situado en el 18,7%, más de un punto porcentual por encima de la tasa de paro del primer trimestre del año (15,6%). Este incremento ha afectado en mayor medida a las personas jóvenes con nacionalidad extranjera, para ellas la tasa de paro se ha situado en el 21,7%."

Respecto a la **Comunidad Autónoma del País Vasco**, la situación es parecida.

- hay 4.320 jóvenes pluriempleadas, que se corresponden con el 2,6% de los ocupados. Siendo 3.010 mujeres frente a 1.310 hombres.

  Fuente: OBJOVEM (2008)

Infancia y personas mayores:

- "Uno de cada cuatro niños vive en España en familias con rentas por debajo del umbral de la pobreza" (El correo digital-sociedad, 16/03/2009).

Así el VI informe FOESSA (2008) apuntaba que:

> "Una de las notas más sobresalientes del nuevo análisis de la pobreza en España es **el redescubrimiento de la pobreza infantil**. La tasa de pobreza infantil en España no sólo es mayor que la de la media de la población –uno de cada cuatro niños vive con rentas por debajo del umbral– sino que es una de las tasas más altas de la UE-25".
>
> Esta realidad es especialmente visible en el caso de los hogares monoparentales o de las familias numerosas. Entre los factores que explican esta situación destaca, en primer lugar, que el bienestar económico de los niños se ha hecho cada vez más dependiente de las rentas del trabajo, aumentando su riesgo de pobreza cuando los sustentadores carecen de estabilidad laboral..." (FOESSA, 2008:7).

Por su parte la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (Gobierno Vasco, 2008:87) indicaba que en el conjunto de **la Comunidad Autónoma Vasca**:

> "el superior impacto de la pobreza y la precariedad en hogares con menores de 14 años determina una mayor situación de riesgo en el conjunto de menores de esa edad. Frente a un 20,1% de personas en la población de 14 o más años con dificultades de acceso al bienestar, en 2008 la proporción asciende al 27,5% entre los y las menores de 14 años. En la misma línea, la tasa de pobreza real de los y las menores de 14 años es prácticamente el doble de la que corresponde al resto de la población: 5,4% frente a 2,8%".

Por otro lado, el VI informe FOESSA (2008), respecto a las **personas mayores** puntualiza:

> "... algunos grupos de población son hoy considerablemente más vulnerables socialmente que al principio de los años noventa. Concretamente, algunas de las "viejas" formas de pobreza, que se consideraban superadas, vuelven a manifestarse con notable crudeza....es el caso de las personas mayores, que han invertido su posición ventajosa respecto a otros grupos...

las tasas de pobreza de las personas mayores en España superan la media de la población y son crecientes, además, en el tiempo... Es un grupo que se ha visto afectado por la incapacidad del sistema de prestaciones para acercar el crecimiento de sus rentas al de la media de la población española. Persiste, además, una notable diferenciación por sexos, al presentar **las mujeres mayores de 65 años tasas significativamente superiores a las de los varones**." (FOESSA, 2008:6-7).

Personas con discapacidad:

según los datos recogidos en la encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD). Año 2008, publicada por el Instituto Nacional de Estadística:

- El número de **personas con discapacidad** alcanza los 3,8 millones, lo que supone el 8,9% de la población.
- Un total de 608.000 personas con discapacidad viven solas en su hogar.
- **Por sexo**, más de 2,30 millones de mujeres afirman tener una discapacidad, frente a 1,55 millones de hombres. Las tasas de discapacidad de las mujeres son más elevadas que las de los hombres en edades superiores a 45 años. En los tramos de edad inferiores a 44 años las tasas de los varones superan a las de las mujeres.
- En la **Comunidad Autónoma del País Vasco**, el número de personas con discapacidad es de 169.400 personas, lo que supone el 8,5% de la población.

Fuente: INE (2008)

Respecto a **las tasas de empleo y paro** de las personas con discapacidad aportamos los siguientes datos:

- Las **personas de 16 a 64 años con discapacidades** presentan una **tasa de empleo del 26%** (frente a 55% de las personas sin discapacidad).
- La tasa de empleo de **los hombres** con discapacidad es del 33% y la de **las mujeres** del 19%.
- La tasa de empleo más alta la alcanzan los hombres de 25 a 44 años con un 39%, y la más baja las mujeres de 45 a 64 años con un 14%.
- Los hombres con discapacidades se equiparan a las mujeres sin discapacidades con una tasa de paro general cercana al 24%.

- Las mujeres con discapacidad tienen una probabilidad de estar paradas un 59% superior que en el caso de no tener discapacidades.

  Fuente: INE (2003)

Atendiendo a las **características específicas de las personas con discapacidad que demandan empleo y contratación**:

- A fines de 2007 demandaban empleo 84.893 personas con discapacidad (2,76% del total de demandantes). La evolución ha sido ininterrumpidamente ascendente desde 2003 a 2007 (una media anual del 10,93% de aumento).
- Los contratos registrados en 2007 han sido 164.281, a nombre de 90.308 personas con discapacidad. Esto supone una tasa de 0,88% en contratos y un 1,12% en personas contratadas. Esto supuso un balance positivo respecto a los años anteriores.

  Fuente: Observatorio Ocupacional del Servicio Público de Empleo Estatal (2008)

Sin embargo, esta buena tendencia en el número de contratos realizados a personas con discapacidad ha cambiado desde 2008 según un estudio realizado por el Gobierno Vasco tal y como recoge el diario vasco, en su versión digital:

> "...Según un informe elaborado por el Gobierno Vasco, el número de discapacitados que firmaron durante el 2008 un contrato laboral descendió más del 16% en Euskadi en relación con el ejercicio anterior. ... El informe pone de relieve además que los trabajadores discapacitados están sufriendo el frenazo económico en mayor medida que la población general. Y es que la caída de la contratación en este colectivo fue doce puntos superior al descenso de la contratación en la población general: -16,1% frente a -4,1%." (Diario-vasco.com. 10.04.09).

3.3. Desestabilización de las y los estables:

Los últimos datos presentados por el INE en su Encuesta de Población Activa (EPA) nos reflejan o empiezan a apuntar que algunos grupos o personas que se consideraban en situación de estabilidad en la sociedad presentan síntomas de desestabilización; entre ellos destacamos:

Parados: hombres

En el **Estado Español**,

- el paro aumenta más este trimestre entre los varones (507.000) que entre las mujeres (295.900). El número total de **parados hombres** es de **2.195.800** y el de las mujeres de 1.814.900.
- La tasa de paro de los hombres es del 16,86%, lo que supone 3,89 puntos más que en el cuarto trimestre de 2008. Sin embargo, la tasa de paro de las mujeres es del 18,01%, lo que supone 2,88 puntos más que el trimestre anterior. **En los últimos trimestres se produce una progresiva aproximación entre ambas tasas**.

  Fuente: INE (2009-a)

En la **Comunidad Autónoma Vasca**, los datos reflejan la misma situación:

- El número de parados hombres es de 56.900, siendo el de las mujeres de 51.700.
- La tasa de paro de los hombres es del 9,79% y la de las mujeres del 11,01%.

  Fuente: INE (2009-a)

Respecto a la **Unión Europea-27** los datos aportados por la Oficina Estadística de la Unión Europea-EUROSTAT referentes a marzo del 2009, reflejan lo siguiente:

- La tasa de paro entre los hombres se ha incrementado, de marzo del 2008 a marzo del 2009, del 6,2% al 8,3% en la EU-27. Entre las mujeres el incremento ha sido del 7,3% al 8,3%.

  Fuente: EUROSTAT (2009)

El hecho de que el número de parados hombres sea mayor que el de las mujeres es algo que no venía ocurriendo; de hecho la Fundación FOESSA, entre otros, llamaba la atención sobre la persistencia de tasas mayores de pobreza en el caso de la mujeres que en el de los hombres, un fenómeno asociado no sólo a determinadas tipologías de hogar (hogares monoparentales sustentados por una mujer o mujeres mayores de 65 años que viven solas), sino a características muy concretas del mercado de trabajo, como las brechas en salarios, tasas de actividad y empleo, que siguen siendo muy elevadas (FOESSA, 2008).

Clases medias

"...Ayer Cáritas desveló precisamente que la pobreza está ampliando sus tentáculos y afecta también a niños y **familias medias**... (Respecto a las familias medias) éstas se han visto **afectadas por la crisis debido a la situación del mercado inmobiliario que ha llevado a la gente a endeudarse como no lo hacía en medio siglo, además de la situación laboral que está destruyendo EREs, cierres y no renovaciones**. "Cuando una familia donde hay dos contratos precarios se quedan sin trabajo, se llega a esta situación. A esto hay que unir la gente que tiene una hipoteca y sólo tiene una posesión, una hipoteca, ni siquiera una casa." Recordó el secretario general de Cáritas Diocesana de Vitoria, Ramón Ibeas. Tampoco olvidó la especial dificultad a la que se enfrentan estas personas si, además de perder su empleo, son inmigrantes, lo que les lleva a una falta de regularidad." (Diario de Noticias de Álava, 1/04/09:11).

En el siguiente cuadro podemos observar el número de expedientes de regulación de empleo autorizados por la Administración Vasca durante los últimos años:

	EXPEDIENTES*	TRABAJADORES AFECTADOS			
		Total	Reducción	Suspensión	Extinción
2003	292	12.035	155	8.624	3.256
2004	261	5.614	25	3.478	2.111
2005	328	6.158	41	4.714	1.403
2006	173	3.338	4	1.704	1.630
2007	282	4.815	17	3.856	942
2008	496	12.795	108	11.217	1.470
2009	613	21.687	579	20.418	690

*Expedientes autorizados por la Administración Vasca.
Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco[11].

(11) Para datos desde el 2003 hasta 2008 en Lan harremanen kontseilua-consejo de relaciones laborales (2008); Datos del 2009 (marzo inclusive) en Lan harremanen kontseilua-consejo de relaciones laborales (2009).

Igualmente los datos detallados sobre los expedientes de regulación de empleo del 2008 y 2009 corroboran lo indicado por Cáritas:

- En el conjunto de 2008 se han autorizado **un total de 496 expedientes de regulación de empleo** en la CAPV (el 69% de ellos se produjo en el último trimestre del año).
- Estos expedientes **han afectado a 12.794 trabajadoras y trabajadores**.
- La medida mayoritariamente adoptada ha sido la de **suspensión temporal de la relación laboral** (11.216 trabajadores)... también se ha contabilizado la rescisión de 1.470 contratos y el cierre de 57 empresas.
- Tanto los expedientes motivados por causas financieras (76 expedientes que afectan a 1.235 trabajadores), como los que responden a razones de demanda, que son los expedientes más asociados a la crisis económica (175 expedientes que afectan a 5.058 trabajadores) se han incrementado de manera importante respecto al ejercicio precedente (49% y 775% respectivamente en cuanto a número y 50,2% y 561% en lo referido a los trabajadores afectados).
- **El sector más afectado** ha sido **el industrial**, que acumula el 69% de los expedientes y el 85% de los trabajadores vinculados a ellos.
- Estos expedientes han incidido **más en hombres** (81%) **que en mujeres** (19%).

Fuente: Lan harremanen kontseilua-consejo de relaciones laborales (2008)

Por otro lado, **el continuo aumento del número de deudores concursales** (familias y empresas) recogidos en la Estadística del Procedimiento Concursal, primer trimestre de 2009, pone, igualmente, de manifiesto el impacto de la crisis.

- Durante el primer trimestre de 2009 **el número de deudores concursados** alcaza la cifra de 1.558, lo que supone **un incremento del 266,6%** respecto al mismo trimestre del año anterior.
- El 35,0% de **las empresas concursadas** tiene como actividad principal la **Construcción y promoción inmobiliaria**, el 23,9% la industria y energía y el 17,8% el Comercio.
- Las comunidades autónomas de Cataluña, Comunitat Valenciana, Comunidad de Madrid y Andalucía concentran el 59,2% del total de deudores concursados en el primer trimestre de 2009.
- El número de deudores concursados **en la Comunidad Autónoma del País Vasco** se ha elevado a 93 durante el primer trimestre de 2009, lo que supu-

so **un incremento del 158,3%** con respecto al mismo periodo de 2008 en el que los deudores fueron 36.

- De los **93 deudores concursados** en la CAPV 5 corresponden a personas físicas sin actividad empresarial.
- Los sectores económicos donde **más deudores concursados** se han llevado a cabo son Industria y energía con 42 empresas y construcción y promoción de inmobiliaria con 19.

Fuente: INE (2009-b)

Por último, destacar la situación de morosidad de aquellas familias y personas que no pueden hacer frente a sus pagos debido a estar en situación de desempleo, no cobrar ninguna prestación, etc.:

> "El impacto de la peor coyuntura económica también se deja sentir **en la morosidad del crédito a personas físicas**, que ha pasado del 1% en diciembre de 2007 al 2,8% en diciembre de 2008... El **crédito al consumo**, tanto por su naturaleza como por el fuerte aumento del desempleo, refleja un nivel (ratio del 4,5% en diciembre de 2008) y un ritmo de avance de la morosidad (2,42 pp desde diciembre de 2007) más intenso que el del **crédito para adquisición de vivienda** (2,33% en diciembre de 2008, 1,64 pp más que en diciembre de 2007)." (Banco de España, 2009:25).

Aportaciones de las personas participantes en el estudio

1. **La actual crisis financiera y económica** que estamos viviendo **agudiza y refuerza** la situación de **fractura de la cohesión social**. Es decir, la crisis está actuando como proceso de intensificación de nuevos factores de exclusión social.

   Sin embargo, esta fractura de la cohesión social es fruto del **modelo social y económico existente** que provoca que la doble condición de ciudadanía: las personas incluidas-excluidas sea estructural. De hecho, cuando se ha registrado una situación prácticamente de pleno empleo técnico han seguido existiendo personas en situaciones crónicas de exclusión.

   La crisis sí se presenta como situación coyuntural que está incidiendo en la ampliación de la zona de vulnerabilidad llegando a afectar a personas procedentes de las clases medias.

2. La **superación de la exclusión social** pasa también por admitir una **responsabilidad de la sociedad** respecto a la misma. Esta exclusión social es una de las consecuencias del modelo económico centrado en el crecimiento determinado por el beneficio privado y es producto de las dinámicas sociales. Por ello es la sociedad quien tiene que conocer las causas de esta exclusión social y admitir su reponsabilidad.

3. En este contexto las **redes de solidaridad informales** son un **elemento clave** para paliar o dar solución a determinadas situaciones de exclusión social. Aunque la auténtica solidaridad reclama la justicia y la responsabilidad pública en las respuestas a la desigualdad y la exclusión, así como la transformación del modelo de desarrollo y el compromiso con aquellos valores (austeridad, ayuda mutua…) que lo hagan posible.

   Tendría que darse un protagonismo mucho mayor del estado y conseguirse de forma efectiva objetivos de bienestar, evitando así el posible riesgo de "des-responsabilización" de la administración pública.

   En la sociedad vasca estas redes de solidaridad son un elemento clave dado el prestigio y grado de implicación con los movimientos sociales que hay en nuestro entorno. Pero no debe perderse la perspectiva de que es una estrategia, no un fin en si mismo. Son una respuesta más, aunque limitada para atender el problema de la exclusión social.

Estas redes de solidaridad informales, entendidas como vivir con menos para que otras personas puedan vivir con más, intercambio, relaciones entre diferentes..., son importantes precisamente por su cercanía a aquellas personas que se encuentran en situación de exclusión; porque la inclusión es acceso también a las redes de relación, no sólo al empleo, la vivienda.

Podríamos estar hablando incluso de una zona de asistencia informal combinada necesarimente con la actuación del Estado.

4. **La economía social** en el contexto de la organización general del sistema de atención a la exclusión se puede considerar una **"estrategia útil" compatible con la respuesta del Estado**, aunque para ello queda mucho camino por delante. Es necesario avanzar en el marco legal (cláusulas sociales…), en las medidas de promoción, en el comportamiento de las personas consumidoras…

   Aún así, la economía social no sólo posibilita o puede posibilitar respuestas reales de inclusión para las personas que participan en ellas, sino que permite visibilizar opciones sociales de trabajo, producción, comercio, consumo…

   Quizás también, la economía social deba ser contemplada como un sistema de redistribución de bienes más que como una estrategia productiva.

5. En el contexto actual donde estamos asistiendo a la inestabilización de determinadas categorías sociales así como a la desestabilización de las y los estables, aspectos como **la centralidad del empleo** como eje principal de inclusión, **el trabajo** como puerta principal de entrada a la condición de ciudadanía, algunos aspectos relativos al **mercado de trabajo, la formación,** etc. deben ser cuestionados o quizás reformulados.

6. En opinión de las personas participantes en el estudio, incluso en este momento actual de crisis **el empleo sigue siendo una de las principales vías de inclusión**. La inclusión social no pasa sólo por el empleo pero pasa necesariamente también por el empleo, siempre que la persona se encuentre en edad de trabajar, no tenga una incapacidad laboral y que la situación de desempleo no sea el resultado de una opción por desarrollar otro tipo de actividades (formación, cuidado de terceras personas…).

   En ningún caso se puede renunciar a ver el empleo como la clave de la Inclusión, a pesar de las dificultades.

Para que una persona esté socializada en su entorno, el empleo va a ser siempre la vía fundamental de lograr una relación adecuada. Efectivamente, el empleo como una forma más de participación en la sociedad responde a este objetivo la inclusión social. Sin acceso al empleo o sin una ocupación dignamente retribuida que permita a la persona desempeñar un rol social, percibir una retribución a cambio… ¿Se puede hablar de inclusión en sentido pleno?

Aunque y fundamentalmente en los tiempos de crisis en los que nos encontramos es o puede llegar a ser un error buscar en el empleo "la solución" a la exclusión. El empleo es uno de los objetivos de la inclusión social: la inclusión por el empleo, pero no el eje principal.

7. Igualmente **el trabajo** como vía principal de obtención de **ingresos** sigue siendo la **puerta principal de entrada a la condición de ciudadanía**, fundamentalmente para quienes carecen de otras fuentes regulares de ingresos. El trabajo además es un medio para el establecimiento de relaciones sociales.

En la actualidad, sin embargo, para algunas personas la entrada a la condición de ciudadanía no está necesariamente vinculada con el trabajo remunerado; la relación con el trabajo se plantea en términos diferentes que en el pasado: incorporaciones más tardías al empleo, entradas y salidas por distintos motivos (cuidado de terceros, formación…), jubilaciones anticipadas. Además, existe un grupo cada vez más amplio de personas mayores jubiladas y autónomas que demandan actividades de ocio activo, oportunidades de participación social… y para las que el ejercicio de una ciudadanía activa no pasa por el empleo (trabajo remunerado).

8. Respecto al **mercado de trabajo**, la rapidez con la que se están destruyendo puestos de trabajo nos habla no sólo de la fuerza de la crisis, sino también de **la escasa calidad del empleo generado**. De hecho, la flexibilización del mercado de trabajo como requisito para el crecimiento, defendido desde posiciones neoliberales tiene estas consecuencias.

También sorprende cómo en una situación de crecimiento sostenido del PIB, incremento constante de la recaudación, pleno empleo técnico, se iba ampliando en las últimas décadas la zona de vulnerabilidad en paralelo a la precarización de las condiciones de vida, principalmente, de personas mayores, jóvenes, mujeres e inmigrantes.

9. **Este mercado de trabajo** está caracterizado por, en primer lugar **perpetuar situaciones de desigualdad social** por la precariedad laboral que ofrece. De hecho en los momentos de crecimiento parecía que todo era posible para todo el mundo (comprar una casa, un coche, etc.) parecía que las diferencias se disipaban. Evidentemente no fue así.

   En segundo lugar, por **cronificar situaciones de pobreza por los bajos salarios existentes**; se ha revelado la existencia de trabajadores y trabajadoras pobres.

   Por último, el actual mercado de trabajo está caracterizado por **dificultar el acceso de las personas en situación de exclusión social**. Aunque bien se puede afirmar que el mercado de trabajo de una economía capitalista se define por establecer esta dificultad. No es una característica "actual" sino que siempre ha sido así, los colectivos más castigados son los que menos oportunidades de empleo tienen.

   La integración de personas en situación de exclusión en una situación de empleo ordinaria es poco frecuente, las empresas no cumplen las cuotas previstas en la normativa y las organizaciones no lucrativas tampoco destacan por integrar en sus plantillas de manera significativa a personas en situación de exclusión o con discapacidad, inmigrantes...

10. La situación de desempleo actual está provocando **cambios en ámbitos relacionales** como, en primer lugar, **la gran dificultad de las personas jóvenes para independizarse**, situación ya muy grave (la juventud vasca tiene una de las edades medias de emancipación más altas de Europa) y que se va a agravar aún más. Esta situación también tiene que ver con una cuestión cultural de extensión de la edad juvenil hasta garantizarse un status "aceptable".

    En segundo lugar, **el aumento de la tensión social convivencial entre ciudadanos y ciudadanas** especialmente con las personas extranjeras. Es un hecho que se incrementan los delitos contra la propiedad, las tensiones hacia personas que padecen situaciones de exclusión (personas extranjeras…) por parte de otras que también la sufren pero con las que no se sienten sin embargo identificadas...

    Paradójicamente, también pueden darse situaciones de recuperación de los valores de solidaridad interpersonal.

En tercer lugar, estamos presenciando por un lado **el aumento del número de familias donde ninguno de sus miembros tiene ingresos de rentas**; servicios como Cáritas y similares vienen denunciando la pobreza creciente. Igualmente, casi todos los días presenciamos el anuncio por parte de las administraciones públicas, de alguna medida para evitar esta situación (plan de obras municipales; ayudas extraordinarias al desempleo...). Y por otro, **un mayor número de personas dependientes de ayudas sociales**, algo que parece lógico en el contexto de crisis global en el que nos encontramos. (Decremento de la zona de asistencia).

Por último, esta situación de crisis está provocando cambios en ámbitos relacionales como la unidad familiar ya que se puede dar **el retorno a la familia de las personas que dejan de recibir ingresos**. En La CAPV la familia viene siendo un colchón que apoya el precario Estado de Bienestar mediterráneo.

Fórmulas como el aplazamiento del pago de los créditos pueden reducir el número de personas que se vean obligadas a volver a vivir con sus padres/madres o a agruparse con otras para subsistir, o que se vean abocadas a la calle, o que mantengan la vivienda pero a costa de otros gastos asociados a necesidades básicas (alimentación, vestido, calzado, educación, formación…).

11. **La formación** sigue siendo **un instrumento más de inserción laboral** válido para todas las personas en situación de desempleo aunque con matices. Es una vía necesaria, pero en muchas ocasiones no será suficiente o ni siquiera una solución.

    Siempre es necesario perseguir un ajuste **entre la formación y el conjunto del itinerario de acceso al empleo diseñado de manera personalizada**.

    Por ejemplo, hay personas que están en "economía de supervivencia". Necesitan obtener ingresos de cualquier manera (trabajo sumergido; chatarreo, mendicidad…) No pueden dedicar tiempo a formarse. En cambio hay personas que están suficientemente formadas en un ámbito determinado, y que tendrían dificultades enormes para formarse en otros. Incluso personas que ya cuentan con niveles de formación óptimos.

12. **La adaptación de los módulos formativos en función de las personas** es muy importante teniendo en cuenta que nos estamos encontrando con personas en desempleo con niveles de cualificación y formación muy diferentes:

- **Personas** en situación de desempleo **con niveles de formación y cualificación altos**. De hecho esta situación se ha dado y se da (por ejemplo, el gran número de licenciados y licenciadas, muchos más de los que el mercado laboral puede absorber) aunque en menor número que las personas con baja o falta de cualificación; las personas con niveles de formación y cualificación altos tienen más posibilidad de reciclarse hacia las nuevas tecnologías.

- **Personas con una larga experiencia profesional**; situación esta menos frecuente pero significativa dependiendo del sector de actividad y la edad (trabajadores y trabajadoras de mediana edad).

- Igualmente personas con **alta especialización en el puesto de trabajo**. Sobre todo en sectores en crisis como la automoción. Puede ocurrir que la especialización no esté actualizada y se presente poco flexible a los cambios. Para estas personas la formación en otras áreas de especialización es fundamental para ampliar el abanico de opciones en el mundo laboral.

- Y, **personas con falta de cualificación**. La falta de cualificación siempre ha estado detrás del desempleo. Y se da en la situación económica actual y en las anteriores. En la situación actual estas personas ocupan y seguirán ocupando los últimos puestos de la fila; es el colectivo con más dificultades y el grupo de personas más numeroso entre los y las desempleadas.

13. En la situación actual es importante no perder de vista **otro tipo de situaciones** que ya se están dando o que se pueden producir. Por un lado, puede **que se alarguen en exceso los procesos formativos** con el único objeto de contener las situaciones y sin realizar un esfuerzo para generar oportunidades reales de empleo o autoempleo….

Y por otro, puede que se persiga el acceso inmediato al empleo, **sin cuidar la formación básica** ni antes ni tras la incorporación al empleo; por ejemplo, mujeres que se incorporen a trabajar en atención a personas en situación de dependencia o en el primer ciclo de educación infantil acreditando únicamente competencias de cuidado informal.

Por último, también es necesario valorar **hacia qué sectores económicos** debe dirigirse la formación de las personas en situación de desempleo; por ejemplo, la construcción ha sido uno de los temas recurrentes y ahora no parece muy rentable.

[4]
Exclusión financiera

Si bien no existe una **definición de exclusión financiera** comúnmente aceptada podemos decir que en líneas generales la exclusión financiera es un proceso por el que una parte de la sociedad no tiene acceso al sistema financiero, bien sea por las dificultades de acceso a los servicios financieros diseñados por las mismas entidades, bien por las dificultades de utilización de estos servicios o por la autoexclusión debida a diversos factores.

La exclusión financiera forma parte de una exclusión social mucho más amplia a la que se enfrentan algunos grupos que no tienen acceso a servicios esenciales de calidad, tales como el empleo, la vivienda, la educación o la asistencia sanitaria.

La trascendencia de la misma resulta mucho más importante de lo que en principio podríamos pensar ya que su concentración en los colectivos más desfavorecidos contribuye a la generación y agravamiento de la exclusión social y a la pobreza.

4.1. Diferentes formas de exclusión financiera

Existen diferentes formas de exclusión financiera: (Zubeldia, A., Mitxeo, J., Olasolo, A., Zubia, M.,2008: 209-218).

1. La exclusión financiera debida a la falta de proximidad de una entidad financiera en el territorio se denomina **exclusión geográfica**.

2. **El redlining**, es una forma de exclusión financiera basada en el lugar geográfico. El origen de este concepto de remonta a los años 30 en Boston, donde

se descubrieron mapas con líneas rojas que indicaban los territorios excluidos por los gestores bancarios debido a la mayor pobreza o conflictividad de esas zonas.

3. **Exclusión en el acceso**. Determinadas personas son excluidas como consecuencia de las restricciones en el proceso de gestión de riesgo y de rentabilidad por parte de las entidades bancarias. La búsqueda de la seguridad de las inversiones da lugar a un estrechamiento relativo de la población susceptible de formar parte de la cartera de clientes.

4. **La exclusión por las condiciones** se produce cuando las condiciones de los productos financieros las convierten en inadecuados para las necesidades de ciertos individuos.

5. En determinados casos los individuos se ven apartados en la práctica de las estrategias de venta y marketing esta situación responde a la **exclusión comercial**.

6. **La exclusión por falta de estatus administrativo** hace referencia a que algunas personas no tienen acceso a los productos y servicios financieros debido a su estatus administrativo de "sin papeles" o "no regularizado".

7. Por último **la autoexclusión**. Existen diferentes motivos que pueden explicar esta práctica de exclusión voluntaria: razones morales o religiosas; suponer que serán rechazados por la entidad bancaria; complejidad de los servicios bancarios; el vocabulario técnico, la desmaterialización de determinados productos financieros motivado por la utilización de las nuevas tecnologías, las experiencias pasadas negativas, etc.

Es interesante destacar, como apuntan las autoras del artículo "reflexiones sobre el origen y las implicaciones de la exclusión financiera" ya mencionado, que estas formas de exclusión interactúan entre sí y que además están condicionadas por la **relación existente entre la/el cliente y la entidad bancaria**.

En función de esta relación se pueden dar diferentes **niveles de exclusión financiera**:

- **Exclusión financiera total** donde la persona no tiene ningún tipo de relación con las entidades financieras,
- exclusión financiera **en productos financieros básicos** y

- **exclusión de crédito** y exclusión financiera en productos financieros más sofisticados.

Según la Comisión Europea, **las personas con bajos ingresos** son las que tienen **mayores probabilidades de sufrir exclusión financiera**, por tanto los desempleados, los padres o madres sin pareja que se encargan del cuidado de sus hijos e hijas y las personas que no pueden trabajar por motivos de enfermedad o discapacidad. Las personas extranjeras también se ven particularmente afectadas.

El hecho de vivir en una zona desfavorecida aumenta la probabilidad de exclusión financiera, al igual que vivir en una zona rural de los nuevos estados miembros. Esto refleja la escasez del suministro de servicios financieros en estas comunidades.

Son diversas las causas de exclusión financiera. La Comisión Europea (2008) considera que hay causas sociales, como el envejecimiento, que, unidas al desequilibrio tecnológico, aumentan la exclusión financiera. No obstante, muchos factores que contribuyen a la exclusión dependen de la oferta y la demanda: bancos que se niegan a abrir cuentas bancarias con servicios transaccionales completos a ciertos grupos de personas; falta de accesibilidad, diseño inadecuado de productos, mal suministro de los servicios y elevados precios asociados a las cuentas bancarias para transacciones que disuaden a las personas de acceder a y/o utilizar estos servicios. La creencia de que las cuentas bancarias no son para los pobres, las preocupaciones relacionadas con los costes o el miedo a perder control financiero también influyen.

4.2. Consecuencias de la exclusión financiera

En el estudio de Bayot (citado en Zubeldia, A., Mitxeo, J., Olasolo, A., Zubia, M. 2008:215) se mencionan diferentes **consecuencias de la exclusión financiera**.

1. **Problemas financieros** que se derivan directamente de la ausencia de servicios bancarios básicos, como por ejemplo no tener acceso a una cuenta bancaria, créditos al consumo, cuentas de ahorro o seguros. ¿Cómo vivir en un país sin cuenta bancaria si por ejemplo es indispensable para cobrar el sueldo o las prestaciones sociales?

   Esta situación de no acceso a productos financieros básicos puede traer consigo diferentes problemas:

- La carencia de servicios bancarios es especialmente problemática dentro de un entorno en el que un gran volumen de pagos se efectúa a través de las cuentas bancarias.
- Quienes no tengan acceso a las principales líneas de crédito pueden llegar a enfrentarse a graves dificultades. Como consecuencia de ello, estos grupos se ven impulsados a acudir a "prestamistas sin estatus", pagando un precio muy elevado.
- La no disposición de ahorro influye en la pérdida de la seguridad y flexibilidad con la que contarían la mayoría de las personas.

2. **Problemas en la vida cotidiana.** El estar privado de acceso a ciertos servicios bancarios tiene consecuencias prácticas inmediatas en la vida cotidiana, contribuyendo a desarrollar la pobreza mediante el agravamiento de los presupuestos de por sí limitados, afectando a la autoestima y consecuentemente a las relaciones sociales.

   Estas consecuencias se pueden organizar en tres grupos:

   - estas dificultades conducen a la destrucción de un débil ahorro que algunas personas han conseguido constituir y con ella, desaparece la seguridad para hacer frente a posibles imprevistos.
   - Las personas afectadas suelen modificar la percepción de la realidad. Así, renuncian a gastos como los seguros y la salud que no se consideran como urgentes, para dar prioridad a aquellos gastos que en caso de no pago tienen unas consecuencias inmediatas.
   - La autoestima así como la salud física y psíquica se ven afectadas. Las dificultades para mantener el equilibrio presupuestario y hacer frente a los gastos cotidianos afectan a la autoestima.

3. **Problemas sociales**, problemas de integración. El sentido de exclusión social, de rechazo, de desconfianza se soporta mal. La pertenencia a la sociedad incluye dos dimensiones, el acceso a los derechos sociales y la participación económica.

   Por último las personas en situación de exclusión financiera pueden ser excluidas o autoexcluirse. Por un lado, el entorno en el que surge la exclusión financiera se caracteriza por la existencia de una relación jerárquica dominada por las entidades bancarias, que empujan a las y los clientes más desprotegidos en caso de dificultades económicas a buscar estrategias para salvar la situación.

Por otra parte, tanto por vergüenza como para evitar el sentimiento de deuda moral que acompaña a la ayuda prestada, estas personas prefieren no solicitar ayuda a sus allegados. Para preservar estos vínculos, algunos incluso llegan a ocultar las dificultades bancarias manteniendo un nivel de vida que su presupuesto no puede soportar, lo que lleva a un empeoramiento de la situación.

4.3. El Estado español

El estudio realizado por un grupo de investigadores de la Universidad de Granada coordinado por Santiago Carbó Valverde (2006-2008) confirma que en el Estado Español las principales bolsas vulnerables de exclusión financiera se encuentran en las zonas rurales y en el grupo de inmigrantes minoritarios.

En su opinión, las primeras, más relacionadas con un condicionante geográfico, se han debido principalmente al menor nivel de movimiento económico en dichas zonas y por una menor atención del sistema financiero en sí, más presente en las zonas urbanas.

En el caso de las personas extranjeras está más relacionado con un componente cultural y se deriva del importante flujo migratorio que España ha acogido en las últimas décadas. Buena parte de las personas que han llegado pertenecen a culturas muy diferentes, algunas de las cuales no les permiten, a veces por religión, a veces por costumbre, participar en nuestro sistema financiero.

Uno de los resultados obtenidos por el equipo investigador ha sido la identificación de un control de la exclusión financiera, esto es, una adaptación hacia la integración financiera por parte del sistema de bancos y cajas en el Estado Español. Así en palabras de Santiago Carbó Valverde, "En España, el papel de determinadas instituciones ha ayudado bastante a que la exclusión sea más baja de lo que se pudiera haber esperado. Otros países desarrollados tienen unos niveles del 10% de exclusión, mientras que en el nuestro, la exclusión hemos comprobado que se sitúa en torno al 3,8%".

Así, las principales bolsas vulnerables de exclusión financiera de las zonas rurales y entre las personas extranjeras se han visto reducidas. Principalmente las cajas de ahorro han pensado en los ámbitos rurales llevando sus productos a esas zonas facilitando un mayor acceso a los servicios económicos y posibilitando a que parte de la población tenga cuentas corrientes, acceso a transac-

ciones o pueda desarrollar proyectos con un respaldo económico adecuado a sus condiciones.

En cuanto a la inmigración, las entidades han sido conscientes de que se trataba de un sector al que le cuesta más tener acceso y con el que era más difícil interactuar. Esto lo han solucionado pensando nuevos tipos de productos, como los microcréditos, y ofertando servicios específicos como el envío de remesas de dinero a sus lugares de origen.

Por todo esto, concluye el equipo de investigación, la exclusión financiera en el Estado Español no es tan acentuada como cabría esperar, aunque no deja de ser un fenómeno al que hay que seguir atendiendo y procurando solucionar. En opinión de Miguel Ángel Pérez (2009), miembro del equipo investigador, todas estas atenciones, en teoría, deberían haber llegado mediante regulación y legislación, pero ha sido el propio tejido financiero el que ha sabido reducir la exclusión, en su propio beneficio, evidentemente.

Por último, apuntan que **la nueva situación económica de recesión**, hace que todos los resultados sean puntuales; por eso se va a continuar evaluando los mismos fenómenos, pero esta vez en un panorama de más cautela financiera.

La Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea (2007-2008)[12] realizó las siguientes **recomendaciones sobre la exclusión financiera:**

- Los gobiernos deberían desarrollar indicadores claros del alcance del problema de la exclusión financiera y ser capaces de evaluar la eficiencia de las medidas aplicadas y su impacto sobre la exclusión financiera.
- Las políticas para garantizar la capacidad financiera de las instituciones bancarias, la protección del consumidor y la transparencia de las relaciones entre los proveedores de servicios financieros y los clientes deben tener plenamente en cuenta las situaciones y necesidades de los grupos vulnerables.

(12) El estudio "Financial Services Provisión and Prevention of Financial Exclusion" ha sido elaborado en 2007-2008 por un consorcio europeo dirigido por Réseau Financement Alternatif. El estudio cubre cuentas transaccionales, ahorro y facilidades de crédito. El informe final se basa en datos del Eurobarómetro, informes que evalúan en detalle la situación de catorce países (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovaquia, España, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Noruega, Países Bajos, Polonia y Reino Unido) y en diez documentos temáticos. Todos los documentos están disponibles en: http://**ec.europa.eu/employment_social/spsi/financial_exclusion_en.htm**. **www.fininc.eu**.

- Se debe garantizar el acceso de las personas sobreendeudadas a servicios bancarios básicos. Es necesario desarrollar asesoramiento y educación en materia financiera[13].

- Así como fomentar y supervisar la responsabilidad social de las instituciones financieras.

(13) Destacar el "Programa Dolcetta" herramienta para la educación financiera y para que las personas consumidoras logren entender mejor el mercado financiero. Disponible en: http://**www.dolceta.eu**

Aportaciones de las personas participantes en el estudio

14. Entre **la exclusión financiera y la exclusión social** existe una interacción; aunque no siempre se da una relación directa. Sin embargo, es claro que una persona en situación de exclusión no podrá ofrecer las suficientes garantías para lograr una financiación suficiente para ningún proyecto (vivienda, negocio…).

Para lograr financiación o se tiene capital o se tienen avalistas o se tienen rentas (red social…). Esto es, entre otras cosas, lo que define la exclusión social. En muchos casos la exclusión social es también resultado de la exclusión del crédito.

En la actualidad el acceso a los servicios financieros se ha convertido en algo importante para poder participar en la vida económica y social. Este acceso permite disfrutar de bienes y servicios y pagarlos a lago plazo.

Por otro lado, la participación social se puede dar, aunque en menor medida, en espacios donde es posible participar con medios económicos reducidos (asociacionismo, voluntariado…).

15. **La formación y el asesoramiento en materia financiera** es necesario no solo para las personas en situación de exclusión social o riesgo sino para toda la población en general. Aunque este tipo de formación y asesoramiento es un trabajo, quizás aún más importante, a realizar entre aquellas personas y familias (en muchos casos en situación de exclusión o riesgo de) que presentan dificultades de gestión de los ingresos y/ o que viven por encima de sus posibilidades, o más bien de saber adaptarse y restringir el gasto en momentos de recesión.

16. Respecto a la **responsabilidad social de las instituciones financieras** hay que fomentarla y supervisarla. Igualmente hay que definirla. Es importante controlar las prácticas abusivas en las operaciones de crédito para evitar situaciones de impago y endeudamiento exagerado que deriva en una situación de pobreza.

No se trata de obtener márgenes de cualquier manera, para luego impulsar, por otro lado, programas de acción social, voluntariado corporativo…. Aunque sin perder de vista que las entidades financieras son un pilar fundamental de la economía capitalista en la que, por definición, se valora el capital y no las personas. No hay más ética en esta economía que la apropiación de toda la riqueza posible...

[5] Políticas sociales en la CAPV

Las políticas sociales llevadas a cabo por las administraciones públicas en la Comunidad Autónoma Vasca pueden ser situadas en un continuum de decisiones y modificaciones, reflejo de que no se trata de un producto totalmente definido sino de un conjunto de programas en continua transformación.

Igualmente se puede afirmar que, a lo largo de los años, estas políticas no han estado exentas de un carácter innovador e incluso pionero. Por un lado en la propia CAPV, donde los programas de lucha contra la pobreza y la Exclusión Social partieron prácticamente de cero. Y por otro, con respecto a otras Comunidades Autónomas donde iniciativas tomadas por el Gobierno Vasco resultaron novedosas a los sistemas de protección social que existía en el resto de España; ejemplo de ello fue la creación por parte del ejecutivo vasco del Ingreso Mínimo Familiar en 1989.

Sin embargo, hay estudios como por ejemplo el de Esther Raya (Raya, E., 2002) que consideran que las medidas de lucha contra la pobreza y la exclusión, y las repercusiones de estas sobre la ciudadanía han venido actuando más como medidas asistenciales que para tratar de remediar problemas estructurales.

5.1. El estado de Bienestar[14]

La mayoría de los Gobiernos de los países desarrollados han puesto en marcha una serie de medidas para hacer frente a problemas como la exclusión social o la vulnerabilidad social.

(14) Para la realización de este apartado sobre el estado del bienestar hemos utilizado, entre otros, el artículo de Gorka Moreno de la E. U. de Trabajo Social de la UPV-EHU (MORENO MÁRQUEZ, G.,2008: 143-154).

En los países anglosajones mediante el workfare se ha potenciado la inserción laboral a través de sanciones y del recorte en la duración de las prestaciones sociales. En el caso europeo, en cambio, ya sea con las políticas activas de empleo, con las rentas mínimas o con ambas, se está también fomentando la inserción laboral, pero con unas coberturas sociales más amplias y generosas y no tan punitivas.

Todas estas respuestas en mayor o menor medida, aceptan la premisa y constatan que **para que una persona vea reconocida su ciudadanía** ha de garantizarse unos mínimos de renta y que esta garantía tiene que proveerla el Estado o cualquier administración pública.

A grandes rasgos se pueden destacar tres modelos de Estado del Bienestar según las tipologías realizadas por diferentes autores como Titmuss, Esping-Andersen, Ferrera, (Moreno, G., 2008)[15]:

1. El primero se situaría en **los países escandinavos**. Se subraya una alta cobertura de las prestaciones sociales –universalidad– a través de la vía impositiva.

2. Un segundo modelo, de carácter liberal y residual, centrado en la asistencia social y en el que las prestaciones se concentrarían en las personas con mayores necesidades (**modelo anglosajón**).

3. Y un tercero, que se daría en el centro de Europa y en el que las prestaciones se sustentarían en las cotizaciones de las y los trabajadores a la seguridad social (**modelo centroeuropeo**).

Teniendo en cuenta esta clasificación podemos decir que las principales respuestas que actualmente se están dando para hacer frente a la exclusión social son tres. En ocasiones el **objetivo principal** puede llegar a ser el mismo –**la inserción laboral**–, sin embargo, las estrategias y programas dirigidos a la consecución de este objetivo son divergentes, e incluso a menudo contrarias.
Estas tres respuestas serían:

---

(15) Más detalle en las obras de estos autores:
Titmuss, R. (1981): Política social, Ed. Ariel, Barcelona.
Esping-Andersen, G. (1993): Los tres mundos del Estado de Bienestar, Ed. Alfons el Magnànim, Valencia.
Ferrera, M. (1998): "The four Social Europes: Between Universalism and Selectivity" en RODEES, M.; MENY, Y. (Ed.): The Future of European Welfare. A New Social Contract? Mac Millan Press, London.

El modelo anglosajón del workfare

En la década de los 90, las políticas sociales que conforman el workfare o welfare to work ("paso del bienestar al trabajo") han pasado a tener una gran relevancia en el ámbito de los países más desarrollados, sobre todo en países como EE.UU. o el Reino Unido.

Su característica principal es **la obligatoriedad de obtener un empleo** para poder percibir algún tipo de prestación social. El trabajo remunerado, el empleo, es la mejor (y quizás la única vía) para lograr la inserción social, y evitar así la pobreza.

Esta prioridad por la inserción laboral, en el sentido más liberal y crudo de la palabra, se hace en detrimento de otra serie de políticas como la garantía de ingresos o la formación.

El modelo de las políticas activas nórdico: la activación y las políticas activas de empleo

Al hablar de activación se puede hacer referencia a diferentes significados. Dos son los más relevantes:

- Por un lado, la activación es entendida como inserción laboral, a través de las **políticas activas de empleo** (PAE). Esta es la definición que domina y prevalece dentro de los principales organismos que están trabajando en este ámbito.
- Y otra, en la que la inserción es entendida como **un complejo proceso de inserción multidimensional** que no atiende únicamente a la inserción laboral. "El objetivo de la activación es la inclusión social y la movilidad profesional, permitiendo a los y las subsidiadas mejorar sus competencias y sus capacidades, su salud física y mental, de establecer contactos sociales, de mejorar su sentimiento de pertenencia a la sociedad, y su ciudadanía (ayuda a la autonomía)" (EAPN, 2005).

Las políticas activas de empleo nacieron como un instrumento para superar y mejorar las tradicionales políticas pasivas de empleo (los subsidios de desempleo o las jubilaciones anticipadas). Pretenden facilitar el ajuste entre demanda y oferta, y así garantizar el pleno empleo. Este objetivo ha sido y es una de las grandes ideas rectoras del modelo nórdico de bienestar.

El modelo escandinavo ha sido el referente para el desarrollo de una política común europea en esta materia. Por ello, las PAE se han convertido en uno de los ejes de esta política europea, cuya finalidad es la de mejorar el mercado de trabajo a través de ellas.

El modelo centro europeo

Este tercer modelo es el de **las rentas mínimas** (RM), que nacen de una visión en la que la solidaridad social tiene un papel muy importante y la inserción es un aspecto central.

La perspectiva de la inclusión parte del convencimiento de que cada vez más personas quedan al margen de la integración social y que **la sociedad en su conjunto tiene una responsabilidad-solidaridad**, con respecto a esta situación.

Se opta por **la implementación de las rentas mínimas**, que van a situarse en el último escalafón de la cobertura social pública. (**La "última malla de seguridad-la última red de protección social"**); son programas en el ámbito de la protección asistencial, con el objetivo de garantizar unos mínimos económicos y posibilitar una inserción a todas aquellas personas que generalmente están en edad de trabajar. Se han convertido en uno de los principales ejes en la **reestructuración del Estado de Bienestar**.

Las RM a nivel estatal se ponen en marcha a principios de los 90 a iniciativa de las comunidades autónomas. El primer programa es el Ingreso Mínimo Familiar vasco en 1989.

5.2. Diferentes momentos del desarrollo de la política social en la CAPV[16]

El proceso de actuación contra la pobreza y la exclusión social y en pro de la inclusión social en el ámbito de la CAPV, que se inicia a finales de los años ochenta, responde a un modelo que combina prestaciones económicas (última red), junto a políticas activas enfocadas fundamentalmente a la inserción laboral.

(16) Para la realización de este apartado sobre la Comunidad Autónoma Vasca hemos utilizado, entre otros, la publicación de Jaione Mondragón: "Análisis de políticas contra la pobreza y la exclusión social en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1986-2003), IVAP, Oñati.

La política social de la CAPV se enmarca en esta tendencia generalizada de los países comunitarios hacia la equiparación de los diferentes modelos (guardando sus peculiaridades y culturas) potenciando una mayor interacción entre todos ellos. Parece que se opta por combinar las Rentas Mínimas y las Políticas Activas de Empleo y entender la inserción primordialmente como acceso al mercado laboral.

Se observa **una evolución de las políticas y programas** contra la pobreza y la exclusión social en varias etapas:

1. donde predomina una **exclusividad de las prestaciones de carácter económico**,
2. donde se incorporan **las medidas de inserción** fundamentalmente de carácter laboral,
3. constituida por la puesta en marcha **del Plan Vasco de Inserción Social (2003-2005)**, donde a la lucha contra la pobreza y la exclusión social se le otorga un carácter integral a través de medidas que provienen de otros sectores, (Mondragón, 2006). Y
4. en la que nos encontramos actualmente no exenta de aprobaciones de nuevos Planes y Leyes, como El **II Plan Interinstitucional de Inclusión Social (2007-2009), Ley** 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales y la **Ley** 18/2008, de 23 de diciembre, **para La Garantía de Ingresos y para La Inclusión Social**.

Igualmente, recogiendo las palabras de Jaione Mondragón (2006) a la hora de entender la política social en la CAPV, hay un aspecto importante a destacar: **la correlación que existe entre las decisiones tomadas y los estudios y análisis relativos a las situaciones de pobreza en la CAPV**.[17]

A mediados de los años 80 el Gobierno Vasco puso las bases de lo que a partir de 1996 se convertiría en una línea original de estudio y seguimiento de la pobreza en Euskadi: *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS)*. La encuesta se ha desarrollado en 1996, 2000, 2004 y 2008, aunque hay que mencionar un primer estudio iniciado en 1986: *Estudio sobre Situaciones Sociales Desfavorecidas en Euskadi.*

(17) "La finalidad de todo trabajo técnico, basado en una investigación en la que grandes sectores de la población se ven afectados, requiere como consecuencia prioritaria, el poder llegar a tomar decisiones que puedan solventar los resultados, sobre todo si son negativos" (Mondragón, 2006:122).

El contexto que dio origen a aquella primera aproximación al estudio oficial de la pobreza en Euskadi, estuvo definido por la crisis de finales de los años 70 y primeros años 80. Esta crisis supuso la reaparición de fenómenos que, como el paro y la pobreza , habían quedado en cierta medida olvidados en los países desarrollados durante los años de crecimiento económico.

En el caso de la Comunidad Autónoma Vasca se pasó de un nivel de desempleo prácticamente nulo en 1973 a tener una tasa de paro del 22,5% en 1984. Además de un aumento del desempleo también se vivió una pérdida de vigor económico que se plasma con claridad en los indicadores macroeconómicos generales como el crecimiento del PIB (en Euskadi entre 1975 y 1985 fue negativo -0.3%) o la renta per cápita que disminuyó entre 1973 y 1981. En definitiva, las sucesivas crisis de los años 70 y 80 habían dado lugar a una nueva y difícil situación en Euskadi. (Gobierno Vasco, 2008-a).

Anterior a la realización y publicación en 1987 del primer estudio sobre pobreza ya existía un marco normativo. La competencia autonómica en materia de servicios sociales queda recogida en el **Estatuto de Autonomía**, de 15 de enero de **1979** al amparo de la **Constitución de 1978**, donde se atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia exclusiva en materia de asistencia social, de organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de protección y tutela de menores, y en materia de desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil y de tercera edad.

En 1982 se aprobó una Ley de Servicios Sociales (**Ley 6/1982**, de 20 de mayo, **sobre Servicios Sociales**), que dotó a este ámbito de actuación de una coherencia organizativa de la que carecía e imprimió a la gestión pública de estos servicios de una concepción moderna, superando el carácter benéfico que hasta entonces le era propio.

En 1983, este marco normativo se vio afectado por la **Ley 27/1983**, de 25 de noviembre, de **Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos** (conocida como "Ley de Territorios Históricos"). Se estableció lo que corresponde a los Órganos Forales de cada Territorio Histórico, ejecutar la legislación de las instituciones comunes en materia social. (Sotelo, 2005:74).

La aparición de importantes cambios sociales en los años 80 (el crecimiento del desempleo, la tasa de crecimiento vegetativo nulo, y la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo) determinaron la necesidad de refor-

mar aquella primera Ley de Servicios Sociales y dar un cambio a los primeros años de andadura de la política social en la CAPV.

1. 1987: Estudio sobre situaciones sociales desfavorecidas en Euskadi

Acciones que se llevaron a cabo teniendo en cuenta el estudio realizado:

- **1988-1992**: PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA, Con su desarrollo inicial a través del:
  - Decreto 39/89, de 28 de febrero, Ingreso Mínimo Familiar, dentro del acuerdo marco "Euskadi en la Europa del 93"[18] y el
  - Decreto 64/1989, de 21 de marzo, Regulador de Ayudas de Emergencia Social.
- **1990:** Ley 2/1990, de 3 de mayo, Ingreso Mínimo de Inserción.
- **1993**: Prórroga de un año del PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA.
- **1996**: Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales
- **2001**: Decreto 155/2001, de 30 de julio, de determinación de funciones en materia de servicios sociales.

Fuente: Elaboración propia

2. 1996: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales

En 1996, con el informe del segundo estudio de pobreza, Encuestas de Pobreza y Desigualdades Sociales[19], se puso de manifiesto que los colectivos sociales más afectados por una situación de pobreza eran: las mujeres, junto a las personas menores de 25 años, que se encuentran en situación de riesgo de pobreza grave, personas solas y las familias monoparentales.

Gobierno Vasco aprobó la **Ley 12/1998**, de 22 de mayo, **Contra la Exclusión Social**. Esta Ley refundía y actualizaba la anterior normativa, en función de la

(18) El Plan extraordinario "EUSKADI EN LA EUROPA DE 1993" era interinstitucional; participaba Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, Administración Central así como otras de ámbito supra comunitario; fue definido para cuatro años con dos ejes de actuación, infraestructuras y acciones destinadas a "paliar los problemas derivados de la pobreza".

(19) Son destacables los cambios que se dieron en la terminología, con respecto al primer estudio, expresando diferentes niveles de pobreza (pobreza grave, riesgo de ausencia de bienestar y pobreza de acumulación).

experiencia acumulada durante diez años de aplicación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza.

La Ley Contra la Exclusión Social supuso inscribir las medidas específicas de lucha contra la exclusión social en un marco de actuación ordinario, abandonando el carácter extraordinario del Plan Integral de Lucha contra la pobreza.

La nueva Ley frente a la del 90 (Ley 2/1990 Ingreso Mínimo de Inserción), introducía algunos cambios con los que, evidentemente, no todos los y las agentes implicadas estaban de acuerdo:

CAMBIOS INTRODUCIDOS POR LA NUEVA LEY	OPINIONES EN CONTRA
Se daba un valor significativo en comparación con la normativa anterior a los convenios de inserción[20].	Se dudaba de esta figura; sobre todo, de que detrás de ella se vislumbrara la defensa de la inserción como derecho social y se acabara convirtiendo en un mero control burocrático.
El propósito de la Ley: garantizar la última red, para proveer un mínimo básico económico.	Los y las detractoras, denunciaban la preferencia del Gobierno Vasco por las políticas dirigidas a paliar los problemas derivados de la pobreza, sin acometer medidas encaminadas a evitar las causas de la exclusión (Raya, 2002:269).
Se situaba la cuantía del IMI por debajo del salario mínimo interprofesional	Las personas que se manifestaron en contra consideraban que era el momento adecuado para hacer cambios a este nivel.
Respecto al IMI La Ley introdujo algunos cambios: • La posibilidad del colectivo de inmigrantes de solicitar el Ingreso Mínimo de Inserción certificando únicamente 1 año de empadronamiento en la CAPV (anteriormente se exigían tres años). • Se reconoció que el derecho al IMI se mantendría mientras subsistan las causas que motivaron su concesión y se cumplan la obligaciones previstas para los titulares. (Inicialmente la duración máxima era de un año, con posibilidad de renovación).	

Fuente: Elaboración propia

(20) Estos son definidos como documentos-programa en los que las partes que intervienen (beneficiario y administración) "establecen de mutuo acuerdo, las acciones específicas de carácter social necesarias para conseguir la inserción personal, social y laboral o prevenir el riesgo de exclusión social de los miembros de la unidad económica de convivencia independiente".

3. 2000: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales

Acciones que se llevaron a cabo:

- **Desarrollo de la Ley Contra la Exclusión Social**
  - Ley 8/2000, de 10 de noviembre.
  - Ley 9/2000, de 10 de noviembre.
  - Ley 4/2003, de 25 de junio.
- **2000**: Carta de Derechos Sociales
- **2003**: Plan Vasco de Inserción (2003-2005)

Fuente: Elaboración propia

A partir del 2000, las actuaciones vienen precedidas por la Encuesta de pobreza y desigualdades sociales del 2000. Recurrentemente los colectivos más afectados, son los mismos o muy semejantes a los del informe de 1996, especialmente en dos: colectivo de las mujeres, sobre todo mayores de 65 años y el de las persona jóvenes.

Como consecuencia, el Gobierno Vasco, modificó la Ley 12/1998 sobre la Exclusión Social, haciendo referencia primero a la entrada en las ayudas del colectivo de mayores de 65 años y al de jóvenes a partir de los 23 años.

Se puede decir que estos años se caracterizaron por un **incremento de las políticas activas de inserción** a través de medidas en la línea de **la inserción laboral**, como: medidas de apoyo al empleo, estímulos al empleo, programa Auzolan y empresas de inserción.

La carta de derechos sociales (2000):

Tuvo su origen en una iniciativa legislativa popular que inició su recorrido en 1996 impulsada por la plataforma Gogoa que recogía una amplia red de 200 asociaciones ciudadanas. **Por primera vez se presentaba una iniciativa popular** cuyo objetivo era regular en el ámbito de lo social.

En esta carta de Derechos Sociales aparecían **dos propuestas**, una sobre el **empleo** y otra sobre la **renta básica** donde el trabajo aparecía como fundamental y la renta básica como algo subsidiario. (Mondragón, 2006:145).

La Carta de Derechos Sociales se aprobó no sin estar exenta de polémica entre quienes quisieron dar un giro importante en la política social del Gobierno Vasco, a través de una política social activa de creación de empleo, de reparto del trabajo y distribución de la riqueza (propuesto en la Proposición de Ley) y los que proponían una política social continuista reflejada en la futura Ley.

Si se comparan los dos textos, la Proposición de Ley para una Carta de Derechos Sociales y la Ley 10/2000 se pueden observar aspectos interesantes:

Proposición de Ley	**Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales**
Describe con cifras una **situación de desempleo y pobreza en la CAPV**.	"...aún se mantienen muchos miles de personas en la marginación" y "a pesar del crecimiento económico, aún se padece en la CAPV una tasa de paro excesiva".
El objetivo: **garantizar** a todas las ciudadanas y ciudadanos vascos el acceso al trabajo y a una renta básica.	Se habla de **posibilitar** el acceso al trabajo y garantizar una renta básica.
Se **expresa contundentemente** la necesidad de una política de reparto de trabajo.	Se habla de **una necesaria** promoción del empleo, a través de medidas fundamentalmente de acción positiva, destinadas a favorecer la integración laboral.
No se recoge la necesidad de ningún certificado del estado de necesidad. **Equiparación** de la cuantía de la renta mínima al salario mínimo interprofesional.	Acota los y las beneficiarias de la renta básica y establece el **requisito necesario de la certificación** del estado de necesidad de demandante, para el acceso de la misma. Renta básica, el 75% del SMI
¿Obligatorio?	Se recoge el derecho a la inserción sociolaboral que se hará efectiva a través de una **participación obligada en convenios de inserción**, promovidos por las administraciones públicas vascas.
Renta básica universal	El concepto de renta básica, respecto a su significado, tiene que ver con el de **IMI**.

Fuente: Elaboración propia, a partir de BOPV (200: nº 249)

El plan vasco de inserción social (2003-2005)[21]:

El Plan pretendía dar coherencia a todas las medidas anteriores, su objetivo fue poner en marcha medidas más activas de integración e inserción social, a través de políticas de carácter transversal (incorporando diferentes sectores como servicios sociales, formación y empleo, educación, vivienda, salud).

Se organizó en torno a **dos ejes de intervención**: por un lado, se recogen todas las medidas específicas y exclusivamente destinadas a las personas en riesgo de exclusión. Y por el otro, se incluyen todas las propuestas y actuaciones que tienen que ver con el refuerzo y la reorientación de nuestros sistemas de protección universalistas, servicios sociales, formación y empleo, educación, sanidad y vivienda para mejorar su eficacia y eficiencia con relación a los colectivos más desfavorecidos.

Se contaba con diferentes medios. Por un lado, **prestaciones económicas**: renta básica, ayudas de emergencia social y estímulos al empleo. Por otro, a través de **programas de actuación** que se han de desarrollar en otros ámbitos, como son servicios sociales, formación y empleo, educación, vivienda y sanidad. (Mondragón, 2006:151).

2004: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales

Acciones que se llevaron a cabo:

- **2004**: Decreto 64/2004, de 6 de abril, Carta de derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco y el régimen de sugerencias y quejas.
- **2007**: II Plan Interinstitucional de Inclusión Social
- **2008**: Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales
- **2008**: Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social

Fuente: Elaboración propia

(21) La figura del Plan es una exigencia normativa de la Ley Contra la Exclusión Social del 98 donde ya se recogía la necesidad de establecer El Plan Vasco de Inserción de carácter trienal y que recogiera de forma coordinada y global las líneas y directrices de intervención y actuación que debían orientar la actividad de las administraciones competentes para la consecución de la inserción de las personas en situación de exclusión. (Art. 15.1).

Los datos recogidos en la **Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales del 2004** reflejaban una evolución favorable a largo plazo de las tasas de pobreza, aunque dentro de una tendencia a la estabilización. Se apreciaba una **cierta contención de la pobreza** a lo largo del periodo 2000-2004, en un contexto de inmigración, de encarecimiento de la vivienda y en parte a un desbloqueo de independización, lo que se ha traducido en un incremento de hogares independientes, muchos de ellos con recursos propios inestables.

Los grupos de personas más afectadas seguían siendo las familias monoparentales encabezadas por mujeres, la inmigración y las personas jóvenes que acceden a una vivienda sin ocupación estable.

- **La Carta de derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco y el régimen de sugerencias y quejas** fue primera en su género en el Estado y, entroncada en la tradición europea de las cartas de ciudadanía.

  Esta Carta supuso el reconocimiento formal de derechos esenciales para la vida de las personas atendidas: dignidad, privacidad, confidencialidad, autonomía, información, evaluación de necesidades, plan individual de atención, calidad de servicio, participación y conocimiento y defensa de los derechos.

- **El II Plan Vasco de Inclusión Social (2007-2009)**, al igual que su predecesor, respondía a una concepción multicausal de la exclusión y a su carácter interinstitucional e Interdepartamental (Gobierno Vasco, 2007). Se estructuró en dos grandes ejes diferenciados, pero a la vez complementarios. Un primer eje sobre la **reflexión estratégica** y un segundo centrado en la **actuación estratégica**, sus **objetivos estratégicos y operativos**.

  Son nueve **los principios** que fundamentaron, definían y estructuraban el Plan Interinstitucional[22]:

  1. **Continuidad** con las políticas de lucha contra la exclusión desarrolladas por las Administraciones públicas de la CAPV en los últimos años. (especialmente en contenido y filosofía).

(22) Además de fundamentarse en las líneas generales que inspiraron la Ley Contra la Exclusión Social y La Carta de Derechos Sociales.

2. **Centralidad del empleo como medio de inserción social.**

3. **Doble derecho** de toda la ciudadanía de la CAPV a la protección económica y a la inserción social y laboral.

4. **Igualdad en el acceso a servicios y prestaciones** al margen de características personales como el género, la edad, el origen o el municipio o territorio histórico de residencia.

5. **Universalidad y atención prioritaria a los sectores más desfavorecidos.**

6. **Calidad y optimización de recursos** mediante la calidad continua de los procedimientos (seguimiento, fiscalización y evaluación de los resultados) y la identificación de buenas prácticas.

7. **Principio de legalidad.**

8. **Fomento de la participación** en todas las intervenciones y procesos de inclusión sociolaboral, en especial organizaciones de usuarios, Comisiones, Asociaciones etc.

9. **Integración de la perspectiva de género** con el objetivo general de eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre mujeres y hombres.

El objetivo final del II Plan de Inclusión Social, en lo que se refiere a lucha contra la pobreza y la exclusión social pretendía situar los índices de la CAPV por debajo del 3% de la población situándonos así a la cabeza de la Unión Europea.

- El 5 de diciembre el Parlamento Vasco aprobó **la Ley 12/2008, de Servicios Sociales.**

Para la realización de la nueva Ley de Servicios Sociales, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco puso en marcha un proceso para la redefinición, reestructuración y mejora de la red vasca de Servicios Sociales, en general, aunque pasaba específicamente por sentar las bases de una nueva Ley vasca de Servicios Sociales.

El proceso de discusión y participación social se materializó a través de dos herramientas fundamentales. Por una parte, el Departamento de

Vivienda y Asuntos Sociales creó la página web **www.eraiki.info** desde la que todas las personas interesadas pudiesen consultar noticias y documentos sobre el proceso; y acceder a un foro de debate y discusión acerca de la situación actual de los servicios sociales en Euskadi.

Por otra parte, como base de reflexión para el proceso, se encargó a un **grupo de personas expertas** en la materia la elaboración de un Dossier (Gobierno Vasco, 2005) sobre la definición de los servicios sociales, los criterios y principios filosóficos que deben guiar el modelo, su estructura organizativa y sus formas de financiación.

Al mismo tiempo, desde la Dirección de Participación Ciudadana y la Viceconsejería de Asuntos Sociales del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco se abrió un proceso de **participación ciudadana** mediante encuentros de reflexión y decisión en algunos municipios de la CAPV.

Algunos temas recogidos en la Ley:

	Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales	**Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales**
Ideología marco	• En los noventa discurso neoconservador.	• Cobertura universal, dirigido a toda la población.
Se caracterizaba por:	• Selectivismo, en función de la situación económica del demandante y la familia. • Ayuda social versus derecho subjetivo. • Recorte presupuestario del gasto social. • Incorporación de la iniciativa privada en la provisión social.	• La **declaración del derecho** subjetivo a los servicios sociales, constituido en un derecho de ciudadanía. (Para todas y todos).
Objetivo principal	• Adecuar el marco legislativo a la nueva realidad social.	• Promover y garantizar el derecho a los servicios sociales, con **la construcción de un Sistema Vasco de Servicios Sociales**.

	Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales	**Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales**
Gestión / Responsabilidad	• Ajustes del modelo descentralizador presentado en la ley anterior. • **Sistema de responsabilidad pública, no necesariamente gestionado públicamente.**	• Modelo basado en la coordinación entre los tres niveles administrativos competentes como sustento de una red articulada de prestaciones y servicios. • **Sistema de responsabilidad pública, moderno, avanzado y garantista, de cobertura universal, dirigido a toda la población.**
Justificación	Nuevo contexto social: • El crecimiento del desempleo, como resultado de la reconversión industrial. • La tasa de crecimiento vegetativo nulo de la población. • La creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.	Nuevo contexto social: • Atención a las personas en situación de dependencia y sus familias. • Situaciones de vulnerabilidad y cronificación de las situaciones de exclusión, marginación y pobreza: (vivienda y precariedad laboral: jóvenes, mujeres e inmigrantes), (situaciones de aislamiento y soledad: personas mayores), incremento de las situaciones de conflicto en menores de edad. • Progresivo avance hacia la igualdad entre mujeres y hombres: impulsando, actuaciones y servicios que acompañen a las mujeres en su situación de exclusión social (desprotección, maltrato, violencia; aliviar y reforzar la red sociofamiliar de apoyo...).
Incorporación de la iniciativa privada	• Creación de un sistema más abierto que permita la participación de la iniciativa privada en la prestación de los Servicios Sociales.	• **Regula la intervención de la iniciativa privada** en el ámbito de los servicios sociales tanto: el marco para su participación como las fórmulas de contratación.

	Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales	**Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales**
La financiación[23]	• Las entidades públicas y la contribución de las personas usuarias (**ingresos y patrimonio e incluso los de la familia**). o cualquier otra forma de financiación.	**Financiación del Sistema Vasco de Servicios Sociales:** • colaboración financiera entre las Administraciones y • la participación económica de las personas usuarias en la financiación de los servicios que no tengan carácter gratuito. (copago)

Fuente: Elaboración propia, a partir de BOPV (1996: nº 218) y BOPV (2008: nº 246)

- Al igual que en las ocasiones anteriores, **la Ley 18/2008, de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social,** pretende dar respuesta a los cambios sociales producidos en los últimos años.

  De hecho se plantea la necesidad de proceder a una reformulación del modelo con dos objetivos generales: "por un lado, dotarlo de los **medios más idóneos** para aportar respuestas mejor adaptadas a las nuevas necesidades y, por otro, **corregir algunas disfunciones** observadas en la implementación de algunos de los dispositivos existentes" (Ley 18/2008 para la garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Exposición de motivos II).

  Igualmente, en la exposición de motivos III de la Ley se expresa que la pretensión es "consensuar un pacto social que garantice **la redistribución de las rentas, de coherencia a las diversas prestaciones y evite** que, en función de coyunturas locales o territoriales particulares, se den pasos que generen desigualdad".

(23) Respecto a la participación del sector privado en los servicios sociales algunas redes sociales formadas por agentes sociales del tercer sector de la intervención social, durante el proceso de propuesta de Ley, incidieron en la necesidad de diferenciar y especificar que dentro de la iniciativa privada existen dos sectores claramente diferenciados; como son, el Sector de Iniciativa Social No Lucrativa y el Sector Privado Mercantil con ánimo de Lucro (EAPN, Gizardatz y Reas Euskadi, febrero 2008).
Igualmente, reivindicaron un modelo de relación entre las administraciones públicas y el sector de iniciativa social no lucrativa basado en un régimen especial de concertación.

La Ley pretende alcanzar los siguientes **objetivos**:

1. Dar carta de naturaleza al **Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social** como un sistema autónomo.

2. **Establecer las bases** conceptuales, estructurales y organizativas del modelo.

3. Responder con soluciones específicas a situaciones concretas de las personas beneficiarias, **articulando diferentes modalidades de prestación.**
   La evolución observada de la población beneficiaria[24], se deriva principalmente de tres factores:

   - La precarización del mercado laboral y el aumento del número de puestos de trabajo de bajo nivel salarial.
   - El aumento del umbral económico de acceso a la prestación, que abre la puerta a unidades familiares con cierto nivel de ingresos propios, y
   - La eliminación de la edad máxima de acceso que determina la incorporación de personas, que aunque son pensionistas, sus ingresos y condiciones no les permiten llevar una vida digna.

4. Poner los medios para garantizar la **igualdad de trato a toda la ciudadanía.**

5. Articular un sistema estable de prestaciones económicas complementarias que permita **afrontar los gastos estructurales** relacionados con la vivienda a las personas beneficiarias de rentas de garantía de ingresos.

6. Implantar un modelo que haga atractiva **la incorporación al mercado laboral** incluso para acceder a un empleo de bajo nivel salarial.

7. Favorecer el desarrollo de los servicios especializados y la coordinación de diferentes agentes.

---

(24) Personas cuyas dificultades son de naturaleza exclusivamente económica y no precisan de apoyos especializados para la inclusión y quienes requieren tanto la ayuda económica como de apoyo para la inserción.

Además, la Ley incorpora **dos innovaciones esenciales** en su estructuración:

- La primera: **La renta de garantía de ingresos** se articula en dos modalidades:

	PERSONAS DESTINATARIAS:	CARACTERÍSTICAS
La renta básica para la inclusión y protección social	• Personas y unidades convivenciales que **carecen de recursos económicos** propios procedentes de rentas de trabajo y cuyo nivel mensual de ingresos no alcance.	• Acompañada de la aplicación de **apoyos específicas orientados a la inclusión social.** • Alcanzará el nivel del salario mínimo interprofesional cuando la unidad de convivencia está configurada por pensionistas cuyos ingresos y condiciones no les permitan llevar una vida digna por no alcanzar dicho nivel y que no sean laboralmente insertables en ese momento.
La renta complementaria de ingresos de trabajo	• Personas que **disponen de rentas de trabajo** y cuyo nivel mensual de ingresos no alcance el importe de la renta básica para la inclusión y protección social.	• Asociada a la aplicación de **apoyos específicos orientados a la mejora de su situación laboral** mediante la intervención de los servicios de empleo, así como, cuando el servicio social lo estime adecuado o necesario, a la aplicación de otros apoyos orientados a la inclusión social.

Fuente: Elaboración propia, a partir de BOPV (2008:nº 250)

- El segundo elemento innovador: **La prestación complementaria de vivienda**, cuya finalidad es facilitar a las personas más necesitadas, es decir, a las titularidades de la renta de garantía de ingresos, el acceso a la vivienda[25].

Por último, la Ley explica "algunos **principios novedosos** y muy determinantes de la naturaleza del modelo de Garantía de Ingresos e Inclusión Social"

(25) Esta prestación pasa así a dar cobertura a buena parte de las necesidades cubiertas hasta la fecha por las ayudas de emergencia social, con la sustancial diferencia de que se constituye en un derecho.

1. Consolidación del **principio de doble derecho**. El derecho a disponer de medios económicos y el derecho a recibir apoyos personalizados para la inclusión laboral y social, mediante la participación obligada en un convenio de inclusión, (**principio de reciprocidad**).
2. **Centralidad del empleo** como herramienta de inclusión social.
3. Activación de las políticas sociales y rentabilización del empleo. Las políticas sociales aplicadas en la CAE, y en particular las políticas contra la exclusión social, han asumido desde su creación **el reto de la activación**.

Respecto a **consulta y participación se constituye el Consejo Vasco para la Inclusión Social**, con representación de Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los ayuntamientos, así como las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales, las de personas usuarias, las del tercer sector de acción social que intervengan en materia de inclusión y las de profesionales de este sector.

5.3. Inclusión activa

La inclusión activa es una estrategia de inclusión social específicamente orientada a las personas situadas en los márgenes del mercado de trabajo impulsada por la Comisión Europea desde el año 2006 en un contexto económico y social concreto.

La propia Comisión respecto a este tema se expresaba de la siguiente manera "... La lucha contra la pobreza y la exclusión social es uno de los grandes empeños de la Unión Europea y sus Estados miembros. Con ocasión de la presentación de la estrategia de Lisboa, en marzo de 2000, el Consejo pidió a los Estados miembros y a la Comisión Europea que hicieran todo lo posible para erradicar la pobreza y puso una fecha para alcanzar este objetivo: 2010... Sin embargo, **la lucha contra la pobreza y la integración de la personas excluidas del mercado laboral** siguen siendo un **verdadero reto** para la Unión Europea ampliada." (COM(2006) 44 final de 8.2.2006).

En este contexto de preocupación y análisis la Comisión iba más allá y afirmaba que "**subsiste un importante "núcleo duro"** de personas que tienen pocas perspectivas de encontrar un trabajo y que, por esta razón, siguen corriendo un alto riesgo de quedar reducidas a la pobreza y a la exclusión social.... Se trata, sobre todo, de velar por que las políticas de protección social contribuyan efectivamente a la movilización de las personas capaces de trabajar sin dejar

de lado en ningún momento un objetivo más amplio: el de garantizar unos niveles de vida dignos a las personas que se encuentran fuera del mercado laboral y cuya situación no tiene visos de cambiar." (COM(2006) 44 final de 8.2.2006).

La "inclusión activa" es una estrategia holística para ayudar a los Estados miembros a movilizar a las personas aptas para trabajar y brindar una ayuda adecuada a las que no lo son. Esta estrategia, propuesta por la Comisión, combina apoyos a la renta a un nivel suficiente para que los afectados puedan llevar una vida digna con vinculaciones con el mercado laboral en forma de oportunidades de empleo o formación profesional y con un mejor acceso a los servicios sociales de capacitación." (COM(2007) 620 final de 17.10.2007).

Prosigue "...en este sentido, **la inclusión activa es plenamente complementaria del denominado enfoque de "flexiguridad"**[26], si bien está orientada a las personas situadas en los márgenes del mercado de trabajo. Constituye lo que podríamos llamar una "asistencia social activa", en la medida en que ofrece itinerarios personalizados hacia el empleo y vela por que las personas imposibilitadas para trabajar pueden llevar una vida digna y contribuir en la medida de sus posibilidades a la sociedad." (COM (2007) 620 final de 17.10.2007).

El núcleo del enfoque de "inclusión activa" inicialmente, lo formaron **tres pilares principales con el objetivo de promover la inclusión activa de aquellas personas excluidas del mercado de trabajo:**

- **Un apoyo adecuado y suficiente a la renta**; esto es, el derecho a unos recursos suficientes para vivir conforme a la dignidad humana teniendo en cuenta la disponibilidad activa de la persona afectada para el trabajo o la formación profesional.

- **Una integración activa.** Acceso al mercado laboral para facilitar la inserción, favoreciendo la ayuda para la orientación profesional personalizada y los incentivos financieros a favor de los solicitantes de empleo y los empresarios. (Políticas Activas de Empleo)

---

(26) La flexiguridad puede ser definida como una política estratégica que facilita por un lado, la flexibilidad del mercado de trabajo, organización del trabajo y relaciones laborales y por otro, seguridad- seguridad en el empleo y seguridad en los ingresos. La flexiguridad es un intento de unificar estas dos necesidades fundamentales. La flexiguridad promueve la combinación de mercados de trabajo flexibles, un alto nivel de empleo y seguridad de ingresos. (**http://ec.europa.eu/social/main**)

- **Servicios sociales de alta calidad y de interés general**. Ayudas a las personas, actividades destinadas a la reinserción en la sociedad y en el mercado laboral.

Fue el COMITÉ DE LAS REGIONES en junio de 2008 quien consideró que "para que la política de inclusión activa sea óptima se precisa de **un cuarto pilar de carácter transversal: la participación social**". (2008/C 257/ 01).

El Comité de las Regiones en este mismo documento, expresaba su coincidencia con la Comisión en que "**estos cuatro pilares conforman un enfoque integrado y global**. Así pues, las autoridades deberían buscar el equilibrio entre bienestar social, servicios sociales, servicios comunitarios, así como incentivos económicos y extraeconómicos para trabajar." (2008/C 257/ 01).

Igualmente añaden que "La integración activa (segundo pilar) es el elemento más importante de la inclusión activa. La inclusión activa se basa en el principio "trabajo para poder trabajar": todo ciudadano sin empleo debe tener la posibilidad de trabajar o de formarse. El primer pilar (apoyo a la renta adecuado y suficiente) y el tercero (servicios sociales de alta calidad) son elementos de apoyo. El cuarto pilar (participación social) es el último recurso de la política de inclusión activa. Los ciudadanos que no puedan trabajar deberían ser asistidos con ayudas económicas y otras medidas para participar en la sociedad." (2008/C 257/ 01).

Así, la inclusión activa se basa en:

- "Trabajo para poder trabajar", por el que "toda persona sin empleo debe tener la posibilidad de trabajar o formarse".
- Quienes no puedan trabajar sean asistidos con ayudas económicas y otras medidas para participar en la sociedad.
- La acción social y los servicios sociales deben apoyar la integración de la ciudadanía en el mercado de trabajo, potenciando su capacidad de obtener ingresos y reduciendo su dependencia de las prestaciones sociales y el riesgo de transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Ofrecer itinerarios personalizados hacia el empleo y velar porque las personas no aptas para el empleo puedan llevar una vida digna y contribuir en la medida de sus posibilidades a la sociedad.

5.4. Gráfico cronológico: políticas sociales en la CAPV:

La lucha contra la pobreza se empieza a contemplar en un marco ordinario de Política Social

Los años 80:

Contexto socio económico:
A partir de 1985 recuperación económica de la intensa crisis sufrida en la CAPV iniciada en los años 70 con:
- Tasa de paro: 22,5%.
- Crecimiento PIB: -0.3%.
- Disminución de la renta per cápita.

Cambios sociales:
- Tasa de crecimiento vegetativo nulo.
- Creciente incorporación de la mujer al mercado laboral (significativa a partir de 1985).

Política Social caracterizada por:
⇒ Luchar contra LA POBREZA.
⇒ Medidas de corte económico (última red).

1982: Ley de Servicios Sociales
- Concepción moderna del sistema de Servicios Sociales.
- Superación concepción benéfica anterior.

1988-1992: Plan integral de lucha contra la pobreza
- Medidas económicas (IMF y AES).
- Contraprestaciones: formación profesional y ocupacional.

Los años 90:

Contexto socio económico:

Dos etapas:

Hasta 1994 recesión económica corta pero severa:
- Tasa de paro: 24,9%.

A partir de 1995 recuperación del crecimiento económico.
- Tasa de paro: 5,7%.

Política Social caracterizada por:
⇒ Necesidad de un Plan General de INSERCIÓN.
⇒ Un buen Sistema de Servicios Sociales, adaptado a las personas.

1993: Plan Extraordinario Euskadi en la Europa del 93. (Prorroga del que estaba vigente).
- Mantenimiento de los planteamientos anteriores.

1998: Ley Contra la Exclusión Social
- Convenios de inserción.
- Garantizar la última red.
- IMI por debajo del salario mínimo interprofesional.

1996: Ley de Servicios Sociales
- Los Servicios Sociales de base, unidad básica del sistema.
- Los Serv. Sociales Universales y atención personal.
- Financiación de los Serv. Sociales: participación de las personas usuarias.

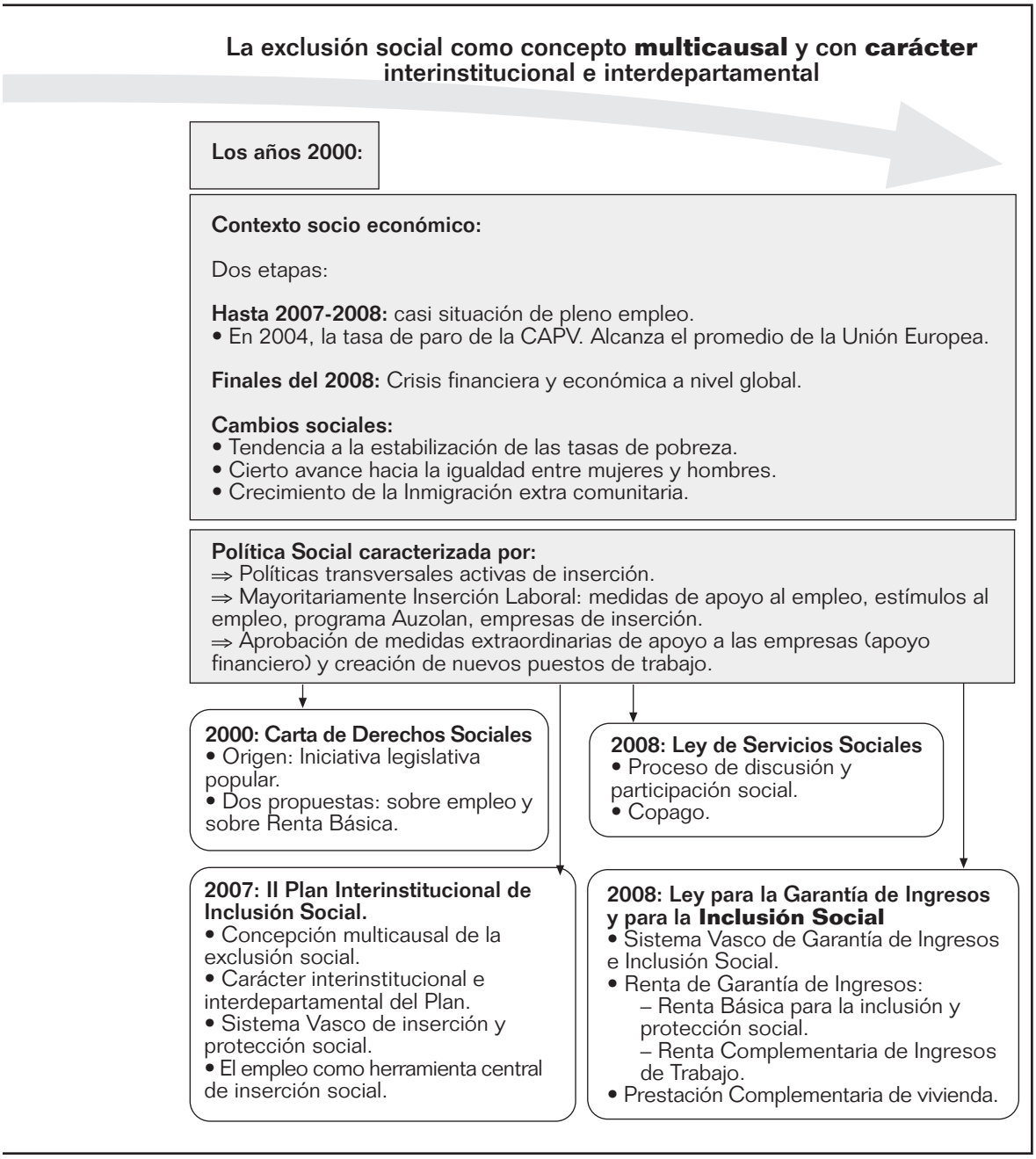


Gráfico: Elaboración propia.
Datos estadísticos: Eustat (2006): Informe Socioeconómico de la C. A. de Euskadi.

Aportaciones de las personas participantes en el estudio

Políticas sociales:

17. **El objetivo principal de las políticas sociales** es la lucha contra las desigualdades, entendiendo éstas como desigualdad en los derechos y las posibilidades de acceso al proyecto de vida de cada persona. Las políticas sociales deben prestar atención a las necesidades sociales de la ciudadanía para mejorar su calidad de vida dando respuesta a las mismas.

    También deben incluir otros objetivos como la creación de recursos y garantizar el acceso de la ciudadanía a los mismos y promover la integración y la autonomía de todas las personas.

18. Las políticas sociales deben estar **diseñadas en función de diferentes colectividades** teniendo en cuenta que éstas están formadas por personas y todas las acciones llevadas a cabo deben redundar en el beneficio de las personas.

    Atendiendo a la eficacia y eficiencia de la puesta en marcha de las estrategias y acciones es imposible establecer una actuación para cada individuo ya que las políticas sociales intentan responder a las necesidades de toda la población. Sin embargo, no hay que olvidar que existe el peligro de etiquetar a las personas en función de un determinado colectivo preestablecido.

    La lucha de las desigualdades debe formularse en términos de inclusión y este objetivo debe ser compartido por otros sistemas de atención como servicios sociales, educación, sanidad, formación-empleo, vivienda.

19. **La respuesta** que está dando en materia de políticas sociales la Administración Pública Vasca **ante la nueva realidad económica y social** está siendo más eficaz que en otras Comunidades Autónomas. Sin embargo, y centrándonos exclusivamente en la CAPV, estas políticas no están dando una respuesta eficaz.

    El gasto público destinado a las políticas sociales es muy limitado; se ha construido un sistema de servicios sociales caro, ineficaz y torpe frente al cambio; se ha olvidado el espacio socio-sanitario; se ha empeorado en la atención sanitaria; se ha avanzado poco o nada en garantizar el derecho a la vivienda.

Se detecta falta de coordinación entre educación, empleo y servicios sociales; existen grandes déficit de coordinación y muy pocas experiencias de colaboración entre sistemas; la estructura inter.-administrativa es absolutamente irracional e ineficaz provocando una gran dificultad de adaptación de las políticas sociales a las nuevas realidades.

En la actualidad existe una distancia real entre el reconocimiento del derecho a la protección social y el grado de cobertura que se da; esto invalida en gran medida el ejercicio de ese derecho.

Si bien la administración Pública ha ido impulsado medidas relacionadas con el enfoque de género, la interculturalidad, la intergeneracionalidad, la conciliación vida personal, vida laboral, el envejecimiento activo, etc. éstas, sin embargo, no parecen suficientes; no existe proporción entre la magnitud del cambio social que se está produciendo y las respuestas dadas. La administración Pública va muy por detrás de las necesidades que surgen.

20. **Las medidas de lucha contra la pobreza y la exclusión social** llevadas a cabo apenas han modificado estructuras excluyentes. En su gran mayoría son medidas de corte asistencialista. La tendencia es a actuar con respuestas fundamentalmente económicas ya que es más sencillo incidir sobre el problema reduciendo sus efectos que luchando contra su origen o causas.

21. El enfoque de la **Inclusión Activa** basado en la acción coordinada de los cuatro pilares: políticas activas de empleo, servicios sociales de interés general, ingresos mínimos adecuados y participación de las personas usuarias es más factible en teoría que en la práctica ya que las políticas activas se diseñan para forzar a aceptar trabajos de poca cualificación y para reducir las prestaciones.

    A pesar de que es **necesaria una actuación transversal** para abordar la exclusión social no sabemos trabajar de manera coordinada ni transversal.

Servicios sociales:

22. **El derecho a los servicios sociales** es un derecho **exigible** y ha de configurarse como un derecho **subjetivo**, exigible ante los tribunales, como de

hecho se contempla en la Ley de Servicios Sociales. Igualmente es un derecho que no debe estar condicionado por disponibilidades presupuestarias y debe exigir una obligación a los usuarios y las usuarias, cada uno/ a en su nivel.

El derecho a los servicios sociales tiene que dejar de ser el "hermano pobre" de las políticas sociales, no es casualidad que se hable de derecho a los servicios sociales y no al bienestar social como se habla a la sanidad o a la educación (no se habla de derecho a los servicios sanitarios o a los servicios educativos).

Se debe definir qué es "Bienestar Social", a qué necesidades da respuesta y si implican contraprestación o no. Es necesario definir el Catálogo de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales para que la ciudadanía sepa a qué tiene derecho.

23. Para **la implantación satisfactoria de los servicios sociales es necesario un compromiso político claro** ya que se trata de una responsabilidad política. En muchas ocasiones, la deficiente implantación de los servicios sociales se deriva de la carencia de voluntad institucional. Este compromiso político debe ser previo a la existencia de un consenso social suficiente sobre la necesidad de implantación de los servicios sociales que se considera necesario pero no imprescindible.

La implantación satisfactoria de los servicios sociales también depende de una **mejor coordinación** entre los distintos niveles de las administraciones públicas, las entidades prestadoras de servicios, especialmente el tercer sector, y sindicatos entre otras.

24. La **función social** de los Servicios Sociales es contribuir desde la proximidad a **la reducción, superación y prevención de los riesgos de exclusión social de todas las personas**. Incluso se puede ir un poco más allá, diferenciando una triple función preventiva, promotora y paliativa en relación a los tres ámbitos (autonomía / dependencia; integración social / exclusión; y desprotección).

Para poder llevar a cabo estas funciones es necesario dotar a los servicios sociales de **personal cualificado** y con capacidad de gestión. Es conveniente una co- participación de los y las trabajadoras de los servicios sociales en los objetivos de la política social, potenciando el trabajo social como tal frente al exceso de trabajo administrativo.

El hecho de que los Servicios Sociales estén concebidos como aparato burocrático hace difícil que estas funciones se puedan llevar a la práctica realmente.

25. **Los equipos de intervención social** deben ser **multidisciplinares**. Estos equipos deben estar formados por trabajadores/ as sociales, educadores/ as, pedagogos/ as, psicólogos/ as, abogados/ as, antropólogos/ as, médicos/ as, sociólogos/ as, entre otros. La profesión del trabajo social se presenta como clave en los equipos de intervención social.

    Las funciones y responsabilidades de cada profesional deben estar definidas no desde un punto de vista corporativista sino desde las aportaciones específicas de cada uno/a de ellos/as al objeto de intervención.

    Teniendo en cuenta que la exclusión social tiene un origen multidisciplinar la **interdisciplinariedad** es necesaria. Es importante trabajar de forma coordinada. No basta con que las y los diferentes profesionales trabajen a la vez con la misma persona, sin más; las intervenciones deben ser coordinadas, priorizando las más importantes en función de criterios flexibles que surjan siempre desde las necesidades y las posibilidades de las personas usuarias.

26. **El sistema Vasco de Servicios Sociales** debería ser construido como el sistema de sanidad o educación, así todas las prestaciones y servicios integrados en la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales deben estar planteados **en los mismos términos que los de educación y sanidad**. Manteniéndose la esencia de lo que supone un derecho subjetivo y el carácter universal de las prestaciones.

    Esto es, cuestiones como el copago o incluso la contraprestación de otro tipo puede ser conveniente en algunos recursos y/ o servicios. Al igual que en sanidad como en educación existe el copago. En educación obligatoria (manutención, transporte…) y en sanidad (medicamentos).

    Es importante garantizar el acceso al sistema y las prestaciones a las que se tiene derecho.

27. **La participación económica de las personas usuarias** en los costes del servicio del sistema de servicios sociales **no supone el retroceso del principio de universalidad** de los derechos sociales.

Este principio de universalidad no está reñido con la participación de los/ as usuarios/ as en los servicios; ahora bien, **el copago** se plantearía teniendo en cuenta qué servicios y en qué condiciones y qué cuantía. Una posibilidad sería que esta participación se diese únicamente sobre las prestaciones complementarias.

Sería necesario valorar si el copago puede ser un elemento disuasorio en el uso de un determinado servicio por parte de algunas personas, como por ejemplo personas mayores; e incluso si este sistema pudiese llegar a presionar hacia no recurrir a los servicios sociales públicos, ya que el co-pago puede ser de mayor cuantía que el coste del servicio en la economía sumergida.

28. La financiación de los servicios sociales se debe realizar **principalmente mediante impuestos**; aunque también se puede contemplar el copago pero no al 50%. Teniendo en cuenta que en el conjunto de la financiación, el copago no representaría un porcentaje significativo no se debería hablar de un sistema mixto como tal. De hecho al hablar de co-pago ya se indica diferentes fuentes de financiación.

El copago se presenta como opción válida única y exclusivamente para algunos servicios, parte de éstos o recursos como por ejemplo las prestaciones complementarias (alojamiento, manutención, limpieza...). Se tendría que establecer "topes máximos" en lo que al coste del servicio se refiere. El hecho de optar por el copago en la prestación de determinados recursos supondría descargar al Estado de Bienestar y agilizar los procesos.

29. Para que ante el **aumento del gasto público** en materia de servicios sociales se pueda promover una opinión favorable es necesario llevar a cabo **una estrategia de sensibilización de la ciudadanía** que logre que las personas vean que directa o indirectamente el gasto público les beneficia también a ellas; cuanto mayor sea el número de personas beneficiadas mayor grado de concienciación habrá entre la ciudadanía.

Además, si los y las ciudadanas conocieran mejor los programas así como sus resultados e impacto se mostrarían más sensibilizados. Igualmente y en esta misma línea, se considera importante dar respuestas claras y eficaces a la ciudadanía. Incluso se podría llegar a hablar de inversión pública en materia de servicios sociales y no de gasto.

30. **El Estado** cuando gestiona los servicios sociales mediante la subcontratación y/ o externalización, **no está delegando su responsabilidad pública**

en manos privadas. Al hacerlo la Administración Pública está delegando única y exclusivamente la gestión de estos recursos en manos privadas y no su responsabilidad.

La tendencia a la subcontratación y/ o externalización de los servicios sociales está siendo notoria sobre todo en determinados sectores. En la medida en que la Administración no defina los servicios, regule el acceso a los mismos, los financie, los controle... la responsabilidad pública del estado puede llegar a no estar clara, incluso podría llegar a delegarse en los gestores privados.

Las medidas de control que la Administración Pública en materia de políticas sociales debe poner en marcha deben ir encaminadas a comprobar que se está haciendo un trabajo eficaz y eficiente, controlar la calidad en la atención de las personas usuarias, valorar sus procesos personales haciendo seguimientos longitudinales efectivos a los y las usuarias.

En la actualidad las medidas de control tienen que ver con controles puramente administrativos y económicos: cuántas personas han sido atendidas, qué personas, en qué recursos.

La excesiva externalización de servicios y la presencia cada vez mayor de la iniciativa privada lucrativa se está dando en los sectores más rentables, por ejemplo en atención a personas dependientes, tercera edad y no precisamente el ámbito de la lucha contra la exclusión social.

[6]

El Tercer Sector de Intervención Social:

6.1. Acotando términos: Tercer Sector e Intervención Social.

Son muchos las y los autores que han realizado el trabajo de definir tanto el Tercer Sector como lo que entendemos por Intervención Social. A lo largo de este capítulo, en su primera parte, queremos recoger algunas de estas definiciones y acotaciones sobre el Tercer Sector de Intervención Social, siendo conscientes de la gran variedad de entidades que lo forman por una parte, como del gran número de actuaciones que llevan a cabo en diversos ámbitos de actuación, por otra.

El tercer Sector:

Posiblemente una de las aportaciones más citadas a la hora de definir las organizaciones del Tercer Sector es la realizada por los autores de la Universidad de Jonhs Hopkins que realizaron el trabajo "La Sociedad Civil Global" (Lester M. Salamon y otros autores, 2001).

Así los autores del estudio afirmaban que:

"Los últimos años han sido testigos del enorme interés suscitado en todo el mundo en torno al amplio abanico de instituciones sociales que actúan fuera de los límites del mercado y del Estado. Conocido de diversas formas: sector no lucrativo, sector del voluntariado, sociedad civil, tercer sector o sector independiente, en este conjunto de instituciones se incluye un gran grupo heterogéneo de organizaciones. No obstante, a pesar de su diversidad, estas organizaciones también comparten algunos rasgos comunes. En particular son:

- **Organizaciones**: es decir, poseen una presencia y una estructura institucionales. Cuentan con una estructuración interna, una realidad institucionalizada y unos objetivos clarificados. Este criterio excluiría las manifestaciones informales de solidaridad y ayuda.

- **Privadas**: tienen existencia institucionalmente separada del Estado. Sin formar parte del sector público y sin encontrarse controlado por éste.

- **No reparten beneficios**: no generan beneficios para sus gestores o el conjunto de titulares de las mismas. Su finalidad principal no es generar beneficios, ni sus actividades deben estar guiadas por finalidades comerciales. Los beneficios, caso de que existan, deben ser reinvertidos en la propia organización.

- **Autónomas**: controlan esencialmente sus propias actividades. Cuentan con propios instrumentos para garantizar su autogobierno y un grado significativo de autonomía.

- **Con participación de voluntarios**: la pertenencia a ellas no está legalmente impuesta y atraen un cierto nivel de aportaciones voluntarias de tiempo o de dinero[27].

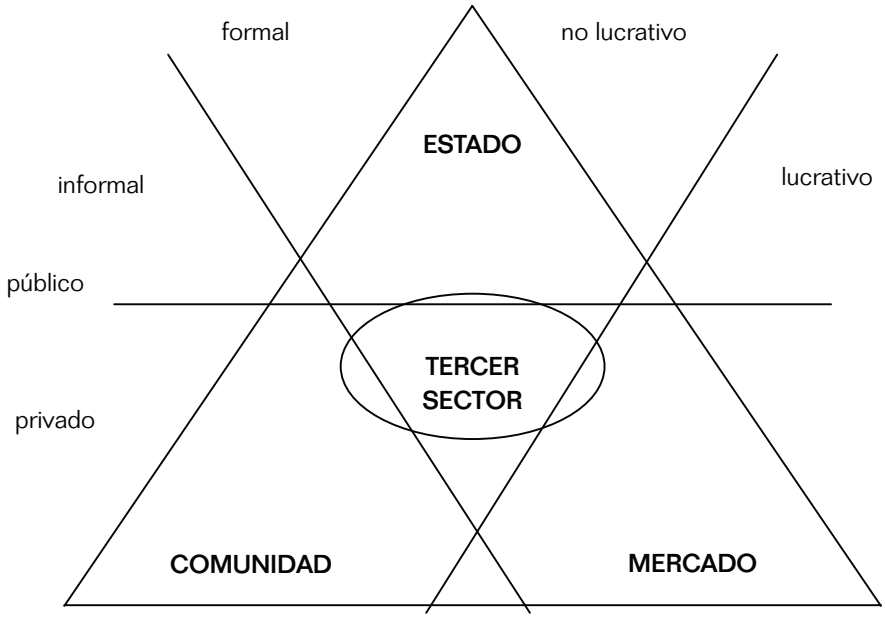
Fernando Fantova, en su artículo ya mencionado "Tercer sector y política social", recoge la figura de Víctor Pestoff en la que se refleja gráficamente lo que es el tercer sector[28] teniendo en cuenta las relaciones que mantiene con otros sectores como el Estado y el Mercado.

---

(27) Respecto a esta característica compartimos lo expresado por Fernando Fantova en su artículo "Tercer Sector y Política Social" (2007:3):

> "Para evitar confusiones, diremos que, para que denominemos voluntarias a unas organizaciones, **no es necesario que todas o la mayoría de las personas que trabajan en ellas sean voluntarias**. Dicho de otro modo, asumimos que (aquí parafrasea a Rodríguez Cabrero): "el hecho de que muchas entidades sociales no tengan voluntariado no implica que no puedan ser denominadas como organizaciones voluntarias ya que tal denominación se justifica en la libre voluntad organizativa de la sociedad civil".

(28) Figura tomada de: Herrera, M. (1998): El tercer sector en los sistemas de bienestar. Valencia, Tirant lo Blanch, p. 109.



Fuente: Herrera (1998:109) en Fantova (2007)

En esta figura queda representado:

- **El Estado** en el ámbito de lo formal, público y no lucrativo.
- **El mercado** dentro de lo formal, privado y con ánimo de lucro. Y
- **el Tercer Sector** emerge en el lugar de lo formal, lo privado y lo no lucrativo.

Igualmente el autor nos recuerda que en este gráfico aparecen representados los **cuatro sectores** a los que se refiere Demetrio Casado (2003), en su obra *Imagen y realidad de la acción voluntaria*, donde reflexiona sobre la expresión tercer sector, insistiendo en que no hay que olvidar el sector de las redes familiares y comunitarias y que, por tanto, los sectores a considerar no son tres sino cuatro:

- **La comunidad** en el ámbito de lo informal, privado y no lucrativo.

En palabras de José Antonio Rubio García (2007: 275-287), diremos que:

> "Si bien las entidades englobadas en el Tercer Sector comparten con las empresas la condición de organizaciones privadas y con el Esta-

> do el interés por cuestiones públicas relacionadas con el bienestar social, su característica de organizaciones no lucrativas les distancia de las empresas y su condición no gubernamentales les separa del Estado".

Sin embargo, no siempre es sencillo separar la actividad del Tercer Sector del mercado y del Estado, como si fuera una esfera independiente, ya que a veces el Tercer Sector tiene que entrar en competición con las empresas, en la provisión de bienes y servicios a la sociedad, y en ocasiones es un actor fundamental en el desarrollo de muchas políticas sociales impulsadas por el Estado, además de su excesiva dependencia de la financiación pública. Aspectos que trataremos más adelante al hablar de las fortalezas y debilidades del Tercer Sector.

Tal y como menciona García Roca (citado por Rubio García, J. A, 2007:280) habría **cuatro** posturas o **modelos respecto del papel a jugar por el Tercer Sector** en las profundas transformaciones que está viviendo el Estado y la sociedad actual:

- Un primer posicionamiento, **el conservador,** que defiende, por encima de cualquier cosa, a la familia como principal fuente de bienestar y que siempre consideró que era función de la propia sociedad, y no del Estado, crear instituciones asistenciales para ayudar a las personas más favorecidas.
- Un segundo modelo, **el neoliberal** que desconfía del Estado y apuesta por desmantelar el sistema de protección social transfiriendo al mercado y a las organizaciones sociales la prestación de servicios sociales.
- Un tercer discurso sería **el socialdemócrata** que mantiene que las organizaciones del Tercer Sector son suplentes de la acción del Estado, sólo en aquellos casos de necesidades sociales que no sean cubiertas desde las administraciones públicas, debiendo intervenir el Tercer Sector allá donde no llega el Estado.
- Un último modelo se derivaría de los posicionamientos de ciertos sectores de la sociedad civil, a los que se podría denominar como **"nueva izquierda"**, que consideran necesaria la existencia de una pluralidad de actores que presten servicios de bienestar ante las limitaciones del Estado, la creciente complejidad y diversificación de las demandas y necesidades sociales que atender, y el mayor protagonismo que se cree debe tener la sociedad civil en la gestión de los asuntos públicos.

Intervención Social:

En un primer esbozo de definición del concepto de Intervención Social podemos decir que es un conjunto de acciones intencionadas para mejorar el contexto de un colectivo o de la población de un territorio dado.
Con más detalle y profundizando en el concepto (Folia Consultores, 2007:117):

1. La Intervención Social es **un conjunto de acciones** lo que presupone que se trata de acciones coherentes entre sí y organizadas.

2. Estas acciones son además **intencionadas** lo que significa que alguien, una persona, un equipo o un colectivo toma la decisión de actuar.

3. La intención es **mejorar el contexto**, es decir, se sobreentiende que en primer lugar, existe una propuesta de cambio. La propuesta de mejora debe estar fundamentada en un análisis de la situación actual y en una decisión sobre cuál deberá ser el punto de llegada deseable.

En segundo lugar, se trata de actuar no sólo con las personas de forma individual sino también con su contexto. En dicho contexto, está afectada la población de un territorio dado o un colectivo. Cualquier colectivo y cualquier población. Se supera de este modo la concepción asistencialista de que sólo se interviene con población marginal o en riesgo de exclusión.

El concepto de Intervención Social (Folia Consultores, 2007:119), se encuadra en una **visión esperanzada y optimista del progreso personal y colectivo**. Sumándonos a sus palabras, la Intervención Social:

- parte de que las personas pueden mejorar su situación individual y colectiva.
- propicia transformaciones hacia el progreso entendido éste como un cambio social valorado positivamente tanto por quienes intervienen como por las personas o la población con la que se interviene, es decir, un cambio deseable.
- pretende mejoras en lo inmediato y en el medio y largo plazo, para lo que define objetivos prácticos y estratégicos. La Intervención Social planifica sus procesos y establece metas intermedias coherentes con los objetivos a más largo plazo.
- busca la responsabilidad compartida en los cambios que se produzcan y la articulación social en torno a ellos. **La participación social** se cons-

tituye en una de las estrategias básicas que permite la asunción por parte de la comunidad (y cada uno de sus individuos) del itinerario hacia el cambio y de su andadura.

Hacer consciente la realidad es el primer paso para decidir sobre cómo se desea mejorar. Es decir, la intervención social se concreta cuando promueve decisiones conscientes, explícitas, racionales y públicas sobre los temas en conflicto. De este modo, la participación social es también una herramienta para la Intervención Social.

La evolución del Tercer Sector de Intervención Social

El Tercer Sector de Intervención Social en los últimos años ha evolucionado ampliamente. Así las fases del recorrido que ha seguido en los últimos treinta años en España se pueden resumir de la siguiente manera según las aportaciones realizadas por Rodríguez Cabrero (citado en Ararteko, 2008:167):

- En los años sesenta se inicia la **fase emergente**. El crecimiento económico, el auge de las clases medias urbanas y la fuerza recién estrenada del **movimiento obrero** se tradujeron en una renovada capacidad de movilización y reivindicación de la sociedad civil.
- En los años ochenta tiene lugar una **fase de consolidación**. La desmovilización social, provocada en gran parte por la reactivación del sistema de partidos, hace tomar conciencia de las nuevas necesidades, por lo que se tiende a consolidar los objetivos reivindicativos bajo formas estables de organización como **las asociaciones**. Las primeras leyes de servicios sociales no reconocerán la importancia del sector.
- La década de los noventa es la **fase de expansión** y, en ella, buena parte de las entidades del sector se convierten en **empresas prestadoras de servicios** bajo la fórmula de la subvención o el concierto. Se consolida progresivamente un modelo mixto de producción del bienestar, en el que las entidades sociales ganan peso como prestadoras de servicios públicos y se necesita una gestión económica profesional.
- Actualmente, nos encontramos en una **fase de institucionalización**, en la que se está consolidando la **gestión privada de los servicios públicos y sociales**, así como el papel de las organizaciones no gubernamentales, que comienzan a verse afectadas por la competencia

entre ellas y la empresa privada. Asimismo, parece estar dándose una regulación jurídica o normativa y regulación de la acción voluntaria.

En el contexto de la CAPV se están produciendo importantes movimientos que apuntan hacia un proceso de institucionalización mayor:

- En 2005 se constituye **Gizardatz**, Asociación de Entidades de Iniciativa e Intervención Social de Bizkaia, que integra y acoge a entidades privadas sin ánimo de lucro que proveen profesionalmente servicios de atención a personas excluidas o en riesgo de exclusión social. En 2006 esta entidad promueve el Convenio Colectivo para el Sector de Intervención Social de Bizkaia, publicado en el BOB el 24 de marzo de 2006.
- **Incremento de los presupuestos** dirigidos a Intervención Social.
- La aprobación de la **Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.**
- Promoción institucional de un **debate social** en torno a la reforma y modificaciones a la Ley de Servicios Sociales que ha concluido con la aprobación de La Ley de Servicios Sociales en diciembre de 2008.

6.2. Algunos datos del Tercer Sector de Intervención Social en la CAPV[29]:

En la CAPV se han detectado un total de 898 entidades no lucrativas dentro del Tercer Sector de Intervención Social, que gestionaron en 2006 al menos 278 millones de euros y generaron un empleo de cómo mínimo 7.879 personas[30].

---

(29) Datos extraídos del Informe Extraordinario del Ararteko (2008:165-181): Condiciones de trabajo en el Tercer Sector de Intervención Social.

(30) Estos datos han de tomarse, como se explica en Ararteko (2008:167), como unos mínimos ya que al no ser el objeto del estudio hacer un sumatorio de absolutos del sector sino una radiografía de sus condiciones laborales, no se trabajó con el total del universo, sino únicamente con una muestra, al ser objetivo de este estudio analizar y no dimensionar. Entre las razones del contraste existente con los datos del estudio del SIDEC relativo a f2002 (que descubría un total de 1.569 entidades, refería un presupuesto anual de unos 520 millones de euros, lo que suponía, aproximadamente, el 1,4% del P. I. B. Generado en la CAPV y un volumen total de empleo retribuido, que se situaba en torno a los 15.450 puestos de trabajo –1,9% del empleo total de la Comunidad) se encuentran las siguientes: En primer lugar, que el presente estudio queda referido únicamente al Tercer Sector de Intervención Social. También, que la selección de las entidades en este estudio ha sido muy restrictiva, no contabilizándose las subcontrataciones realizadas pro las entidades ni las entidades con doble forma jurídica.

El Tercer Sector de Intervención Social presenta **grandes diferencias internas** basadas fundamentalmente en tres factores:

1. **El subsector** en el que las personas están empleadas condiciona sus condiciones laborales, ya que, por ejemplo, existen grandes diferencias entre el subsector de Discapacidad (que dispondría, en líneas generales, de las mejores condiciones) y el de Intervención Social.

2. **El tamaño de las entidades**, ya que en general las entidades con convenios propios suelen tener tamaños de plantilla elevados y sus condiciones de trabajo son superiores a las de las entidades de menor tamaño.

3. Por último, es muy relevante **el modo de relación con la Administración**, ya que las entidades cuyo funcionamiento es a través de subvenciones presentan mayor grado de precariedad laboral en sus plantillas; sin embargo, aquellas que tienen establecidos con la Administración convenios o están concertadas disponen de mejores condiciones laborales en términos globales.

Algunos datos sobre el Tercer Sector de la Intervención Social de la CAPV nos presentan una foto de un sector muy diverso configurado por **una gran diversidad de organizaciones y una gran variedad de actividades desarrolladas**.

- La gran mayoría de las entidades del Tercer Sector de Intervención Social se concentran en las capitales vascas y en sus zonas metropolitanas.

- El ámbito geográfico de actuación es mayoritariamente provincial y municipal y la forma jurídica más habitual es la de asociación sin animo de lucro; por el contrario, las entidades más profesionalizadas son, por este orden, las cooperativas de iniciativa social, las fundaciones y las federaciones.

- Las entidades del Tercer Sector de Intervención Social desarrollan principalmente su actividad en Servicios Sociales (44,4% de las entidades), Ley, derecho y política (21,5%) y Salud (17,1%), atendiendo sobre todo a personas de edad adulta (47,1%), tercera edad (19,1%) y jóvenes (16,5%), con situaciones asociadas de discapacidad (un 43,7%) y exclusión social (37,6%).

Respecto a la dimensión económica del sector:

- El principal (y en ocasiones único) proveedor de fondos es la Administración pública (71,6% de los fondos), ya sea a través de subvenciones (57,3%) o de convenios y concertaciones (14,3%).

- El volumen económico gestionado por las entidades[31] del Tercer Sector de Intervención Social en 2006 fue un 12,3% más que en el año anterior. Siendo en 2006 de 278.421.262 euros.

- Son las entidades con convenio propio las que mayor volumen económico gestionan (por tratarse de aquellas de mayor tamaño), con un 60,3% del total. Intervención social (17,2%) y Tercera edad (8,3%) también son relevantes dentro de esta distribución.

- Así pues, todo los resultados apuntan a que un volumen muy elevado del total de presupuesto del sector es gestionado por una reducida parte del tejido sin ánimo de lucro: entidades muy profesionalizadas con un volumen importante de personas empleadas y de persona usuarias.

La dimensión laboral del Tercer Sector de Intervención Social se caracteriza por:

- Ser un sector mucho más feminizado que otros sectores productivos, con una presencia mayoritaria de mujeres tanto en el trabajo remunerado como en el voluntariado. De la muestra utilizada en el estudio del Ararteko, se llegó a un total de 7.879 personas, donde 5.389 son mujeres (68,4%) y 2.490 hombres (31,6%). Siendo casi 7 mujeres por cada 10 personas empleadas.

- La formación realizada es reducida, encontrándose los procesos más estandarizados en formación en las entidades de mayor tamaño y en los subsectores de Discapacidad y Tercera Edad.

6.3. Fortalezas y debilidades del Tercer Sector de Intervención Social en la CAPV

Respecto a **los puntos fuertes** de las entidades que forman parte del Tercer Sector de Intervención Social queremos resaltar los siguientes aspectos:

(31) Ararteko (2008:85): "Ha de tomarse este dato como un volumen indicativo, que únicamente recoge datos de la muestra (32% del total, aunque se ha recogido la mayoría de las entidades profesionales y de las grandes entidades). Por tanto, ha de ser utilizado como un mínimo, un volumen que al menos es gestionado por el sector".

- Su función social como canalizadoras de la acción social proveniente de la sociedad civil, éstas constituyen "antenas" que por su cercanía a la realidad social y a los colectivos más desfavorecidos **detectan y alertan** de las nuevas necesidades y problemáticas sociales.
- La gran **variedad** de colectivos sociales con sus características y situaciones propias.
- **La dilatada experiencia** en el tiempo de muchas de estas entidades, con lo que esto supone de buen hacer acumulado y conocimiento adquirido.
- **La capacidad de adaptación** y rápida respuesta a las nuevas necesidades surgidas en la sociedad apoyándose, especialmente, en el conocimiento adquirido desde el terreno. Con un elevado nivel de flexibilidad y creatividad
- Se constituyen en canales a través de los cuales se deja oír la voz de aquellos colectivos sociales más desfavorecidos, siendo **mediadoras** entre estos colectivos y las estructuras administrativas del Estado y la esfera política.
- Constituyen estructuras idóneas para la construcción de una **ciudadanía activa**, democrática, pluralista e inclusiva.
- Constitución de **redes sociales**.
- El **creciente grado de profesionalización** de las personas implicadas en las entidades.
- La entrada de **los sindicatos** para la mejora de las condiciones laborales en el sector.

En cuanto a los puntos débiles de las entidades:

- La **escasa formación** del personal.
- Alta **dependencia económica** de las Administraciones Públicas.
- La **escasa relación** de corte técnico entre las entidades con la Administración Pública.
- Escasa cultura empresarial por parte de la dirección (no queriendo asumir ese rol en muchas ocasiones) y los trabajadores de cultura sindical (siendo sus niveles de afiliación muy bajos, aunque crecientes).

Amenazas externas hacia la entidades del Tercer Sector de Intervención Social:

- **El sistema de financiación público**: el retraso en la concesión de la subvenciones y la periodicidad anual de las adjudicaciones de fondos, lo que aumenta la rotación en el sector por la inseguridad de las personas empleadas y la dificultad para firmar contratos indefinidos por parte de las entidades.
- La entrada de **entidades con ánimo de lucro** es percibida como una amenaza real por parte de las entidades no lucrativas.
- **Contención del gasto público**.
- **Polarización** excesiva de las Políticas Sociales hacia algunos colectivos.

Oportunidades externas hacia la entidades del Tercer Sector de Intervención Social:

- En los próximos años se producirá un aumento del **mecenazgo social** (y no solamente el procedente de las obras sociales de las cajas de ahorro sino también de grandes corporativas por la responsabilidad social corporativa: **RSC**). Sería beneficioso socialmente (aunque complicado legalmente) que el mecenazgo social de grandes corporaciones fuese coherente con los objetivos sociales previamente definidos entre Administración y entidades del Tercer Sector.
- Incorporación de las **Nuevas Tecnologías** en los sistemas de gestión de la información y del conocimiento.

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
CONDICIONANTES INTERENOS	• Su función social como canalizadoras de la acción social. • La gran variedad diversidad de colectivos. • La dilatada experiencia en el tiempo. • La capacidad de adaptación y rápida respuesta a las nuevas necesidades. • Se constituyen en canales a través de los cuales se deja oír la voz de aquellos colectivos sociales más desfavorecidos. • Constituyen estructuras idóneas para la construcción de una ciudadanía activa, democrática, pluralista e inclusiva. • Constitución de redes sociales. • El creciente grado de profesionalización de las personas implicadas en las entidades. • La entrada de los sindicatos para la mejora de las condiciones laborales en el sector.	• La escasa formación del personal. • Alta dependencia económica de las Administraciones Públicas. • La escasa relación de corte técnico entre las entidades con la Administración Pública. • Escasa cultura empresarial por parte de la dirección (no queriendo asumir ese rol en muchas ocasiones) y los trabajadores de cultura sindical (siendo sus niveles de afiliación muy bajos, aunque crecientes).
	OPORTUNIDADES	**AMENAZAS**
CONDICIONANTES EXTERNOS	• En los próximos años se producirá en aumento del mecenazgo social. • Incorporaciones de las Nuevas Tecnologías en los sistemas de gestión de la información y del conocimiento	• El sistema de financiación público: el retraso en la concesión de la subvenciones y la periodicidad anual de las adjudicaciones de fondos, lo que aumenta la rotación en el sector por la inseguridad de las personas empleadas y la dificultad para firmar contratos indefinidos por parte de las entidades. • La entrada de entidades con ánimo de lucro es percibida como una amenaza real por parte de las entidades no lucrativas. • Contención del gasto público. • Polarización excesiva de las Políticas Sociales hacia algunos colectivos.

Fuente: Elaboración propia

Aportaciones de las personas participantes en el estudio

El Tercer Sector de intervención social está formado por una gran elenco de organizaciones que llevan a cabo una amplia variedad de actuaciones en ámbitos bien distintos con el objetivo de mejorar la situación de las personas que se encuentran o pueden llegar a estar en situación de exclusión social.

Una de las **FORTALEZAS** de las entidades del Tercer Sector de Intervención Social en la CAPV es: las diferentes **funciones sociales** que llevan o pueden llevar a cabo en el conjunto de la sociedad, tanto trabajando **individualmente** como cuando actúan en **redes sociales**.

31. Así, las funciones del Tercer Sector son, entre otras:

- **La detección de nuevas necesidades y problemas sociales y alertar de ellos**. El Tercer Sector está en contacto directo con la realidad bien por las personas con las que trabaja, bien porque en ocasiones las propias organizaciones están constituidas por personas con alguna característica que suele suponer una causa de exclusión (extranjeros/ as; mujeres víctimas de violencia de género; discapacitadas/ os...).

  Las entidades del Tercer Sector son fundamentales para **visibilizar la situación de estas personas.**

- **La reivindicación y denuncia de las situaciones de exclusión social**. Ésta es probablemente una de las funciones más importantes junto a la de **sensibilización** "a pie de calle" de la población en general. Aunque difícilmente se pueden llevar a cabo estas funciones dada la dependencia económica que hoy tienen las entidades del Tercer Sector de las instituciones públicas.

  No sólo reivindicar y denunciar, sino también promover el reconocimiento de derechos, facilitar apoyo social informal (voluntariado organizado, ayuda mutua...). Y prestar servicios sociales de responsabilidad pública y ajenos a dicha responsabilidad.

- Aunque quizás no sea una de sus principales funciones, **la mediación entre los colectivos más desfavorecidos y la administración pública** podría contemplarse en claves de colaboración evidenciando de forma más explicita las necesidades de estos colectivos e incluso participando en "la respuesta" a las mismas.

En esta mediación las entidades no deben suplantar la voz de las personas con las que trabajan, sino que deben crear espacios donde estas personas hablen por si mismas.

- Si bien **la construcción de una ciudadanía democrática y pluralista** se planteaba como una función propia de las redes sociales se ha considerado una función característica de las entidades de primer nivel. Las entidades del tercer sector tienen un papel fundamental a la hora de articular la participación de cada persona.

32. Algunas de las funciones **de las redes sociales formales** son:

- Ser estructuras idóneas para la construcción de una ciudadanía activa e inclusiva. Aunque probablemente esta idea funcione en el plano teórico y en el desideratum colectivo, pero no tanto en la realidad.

- Fortalecer la visualización social de las entidades que trabajan por la inclusión social. Las redes sociales tienen un papel determinante en este dar a conocer a la sociedad en general el trabajo de las entidades sociales. Aunque deben hacer un esfuerzo y mejorar no sólo su comunicación externa sino también la interna.

  A pesar de que en ocasiones caminar de la mano con otras organizaciones puede condicionar mucho es cierto que la unión hace la fuerza. Estas redes sociales formales deben trabajar no sólo en colaboración con otras organizaciones sino también con otras redes.

  Incluso se puede llegar a pensar en la importancia de la visualización de una Red-agente cohesionada que sirva de interlocutora en muchos asuntos (similar a un agente tipo Confebask), independientemente de que sus miembros compitan en otros aspectos a la hora de prestar servicios a la Administración.

- **Denunciar las situaciones de exclusión social y ser portavoces de las reivindicaciones de las entidades de intervención social ante la administración pública.**

  Las redes sociales no deben quedarse exclusivamente en la denuncia si no que tienen que **promover los derechos de todas las personas**.

Algunas **DEBILIDADES** de las entidades del Tercer Sector de intervención social:

33. Si bien la reivindicación y denuncia de las situaciones de exclusión social es una de las funciones de las entidades del tercer sector (puntos fuertes), esta capacidad se ve **reducida por la dependencia económica de las organizaciones de la administración pública**.

Esta dependencia económica es el talón de Aquiles de las organizaciones no gubernamentales, siendo un factor que influye mucho, sobre todo si el objeto de la denuncia es directamente la administración responsable del servicio que gestiona la entidad. Sin embargo, en la medida que esta financiación estuviera bien regulada las instituciones públicas podrían tener poca capacidad de sanción y aumentaría la capacidad de denuncia de las entidades del tercer sector.

34. Entre la Administración Pública y el Tercer Sector **existe una relación de tensión**; por un lado la Administración obtiene servicios a bajo coste y por otro el Tercer Sector gestiona muchos de estos servicios pero en una situación de precariedad e inestabilidad. Esto es una consecuencia de la externalización sin demasiado control.

Si se externaliza la gestión no debe ser por un criterio de reducción de costes salariales sino que el trabajo debe valorarse en todas sus dimensiones.

La apuesta por el tercer sector se sustenta, en buena parte, en esta relación y no en el reconocimiento de su contribución a la sociedad y de las funciones sociales que desempeña. Está por identificar y cuantificar con rigor cuáles son los beneficios que aporta la gestión realizada por el tercer sector.

La relación entre las entidades y la administración no es similar en todos los casos ya que existen grandes diferencias por sectores en cuanto a situación de precariedad e inestabilidad se refiere; así quienes trabajan con personas con discapacidad intelectual o con personas mayores están en mejor situación que quienes trabajan con personas en situación de exclusión o desprotección. Es cierto que se han hecho esfuerzos por mejorar las condiciones laborales en algunos sectores, pero el problema que existe es muy serio y las desigualdades muy grandes.

Las diferencias también se dan entre profesionales; por ejemplo, entre educadores/ as y auxiliares de ayuda a domicilio, tomando en consideración también las diferencias de cualificación. No es admisible que, dentro de un mismo "sistema de servicios sociales", un trabajador o trabajadora que realice las mismas funciones que otro tenga unas condiciones laborales mucho peores.

35. Deben organizarse sistemas de relación entre la Administración y las entidades de iniciativa social **clarificando cuál es el papel de unos y cuál el de otros**. Es importante detallar aspectos como, el alcance de la responsabilidad pública en relación al conjunto de las actividades que realizan las entidades de iniciativa social o el rol de las entidades en la prestación de servicios de responsabilidad pública y, más allá, en la "provisión mixta del bienestar". Ya que de hecho se prevé la participación de las entidades en el sistema vasco de servicios sociales tanto en la prestación de servicios como en la planificación, evaluación… del mismo.

Parece necesario que exista una política de promoción del tercer sector por parte de las administraciones públicas progresando en el reconocimiento de la importancia de éste como agente social y de su función social, junto a las empresas (mercado), las administraciones públicas o los "mundos vitales" (las relaciones de ayuda mutua de carácter informal no mediadas por organizaciones, instituciones, empresas…).

Igualmente, sería interesante repensar la relación entre las administraciones públicas y la sociedad civil organizada en clave de gobernanza evitando por ejemplo, la configuración de grupos de interés mixtos (público-privados) que se alimentan mutuamente.

La aparición de **entidades con ánimo de lucro** en el ámbito de la intervención social es considerada una de las **AMENAZAS** ante la que tienen que posicionarse las entidades del Tercer Sector de intervención social.

36. En la gestión de servicios de responsabilidad pública debe **primar la participación de la iniciativa Social no Lucrativa** frente a otras iniciativas cuya vocación sea la estrictamente lucrativa, siempre y cuando se den situaciones de igualdad en: criterios de profesionalidad, calidad, eficacia y eficien-

cia, transparencia en la gestión, se trabaje desde la vocación de servicio y el respeto a la persona...

El hecho de primar una iniciativa frente a otras no quiere decir que éstas últimas queden excluidas. Todas tienen cabida pero, teniendo en cuenta los aspectos anteriormente indicados que permiten evaluar las intervenciones de cada entidad, no lucrativo no es sinónimo de buen hacer, ni de buena intención per se. Igualmente, lucrativo no es sinónimo de mala praxis.

Viene siendo habitual que a la hora de elegir una u otra entidad (con ánimo o sin ánimo de lucro) para gestionar un determinado servicio el criterio que se ha establecido ha sido "en iguales condiciones de calidad y coste" pero al no concretarse los parámetros en base a los cuales se establece la calidad se corre el riesgo de que el criterio realmente significativo sea única y exclusivamente el precio del servicio.

Aspectos como el tiempo que una entidad lleva interviniendo en un determinado territorio o con un determinado colectivo o el carácter integral de las intervenciones que plantea no suelen ser tomados en cuenta.

Por su parte, la administración pública tiene que mejorar mucho en la contratación, concertación etc, estableciendo los criterios de acceso, los niveles de actividad, indicadores de resultados, sistemas de quejas, etc. Es necesario establecer más y mejor control de la utilización del dinero público.

[7]

La Inclusión Social vista por Sartu

El estudio sobre inclusión social que hemos presentado nos ha permitido reflexionar y conocer de forma compartida aspectos que están directamente relacionados con el trabajo que realizamos desde la Federación Sartu. Pero creemos que es necesario hacer un último esfuerzo para plasmar lo que este proceso de estudio y los temas que en él se plantean nos sugieren. En este último capítulo destacamos algunos de ellos, siendo conscientes que no están todos los que en este trabajo se plantean, pero sí aquellos que consideramos esenciales.

Por otro lado, esperamos que este proceso de reflexión no se quede en el espacio cerrado de un documento y pueda ser la base para el análisis más continuo y dilatado en el futuro.

Crisis del modelo económico social y financiero

Una pregunta:

> En el siglo doce, el geógrafo oficial del reino de Sicilia, Al-Idrisi, trazó el mapa del mundo, el mundo que Europa conocía, con el sur arriba y el norte abajo. Eso era habitual en la cartografía de aquellos tiempos. Y así, con el sur arriba, dibujó el mapa sudamericano, ochos siglos después, el pintor uruguayo Joaquín Torres-García dijo, "Nuestro norte es el sur, para irse al norte, nuestros buques bajan, no suben". *Si el mundo está, como ahora está, patas arriba, ¿no habría que darlo vuelta, para que pueda pararse sobre sus pies?* (Galeano, 1998).

Si en algo estamos de acuerdo la mayoría de las personas, a estas alturas, es que el hecho de haber llegado a la situación límite en la que se encuentra la

humanidad, está directamente relacionada con el modo con el que producimos y distribuimos los bienes que sirven para satisfacer nuestras necesidades. Es decir, tiene que ver con la economía y más concretamente la economía capitalista. Un capitalismo, que no ha sido capaz de satisfacer las necesidades materiales más elementales de la población, ni hay visos de que lo consiga jamás (García Jane, 2009).

En los últimos años hemos vivido este modelo en todas sus formas de expresión, tanto desde su amplitud geográfica como en su profundidad (todo en nuestra vida cotidiana está salpicado de los principios imperantes de dicho modelo). Como se apunta en la Carta Solidaria[32] "Emprender por un mundo solidario", hoy en día la humanidad se enfrenta a unos **desafíos** fundamentales generados por este modelo: en el ámbito **económico** (deterioro de las economías locales o nacionales en beneficio de los grandes grupos financieros supranacionales, priorizando el capital y en detrimento del trabajo, desregulación de los mercados...), en el ámbito del **empleo** (degradación de las condiciones de trabajo, paro creciente, desleal competencia social...) en el ámbito **social** (reparto cada vez menos equitativo de las riquezas entre los continentes y en el seno de cada país, exclusión, aislamiento, violencia...), en el ámbito **humano** (falta de perspectivas de futuro, consumismo, individualismo, pérdida de valores...), en el ámbito **político** (desvalorización de la acción de los poderes públicos y de la clase política, fragilidad de la democracia y de la noción de ciudadanía...), en el ámbito **medioambiental** (degradación acelerada del medioambiente, acumulación de residuos, desertización, reducción de la biodiversidad...). Y uno más que añadiríamos en este momento, el ámbito **financiero** (exclusión financiera y endeudamiento excesivo de las personas que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad).

En este sentido, podemos afirmar que nuestras sociedades son sociedades exclusógenas[33], es decir, generan exclusión. Hablar de exclusión implica hacer referencia al actual sistema socioeconómico, y en definitiva, a estructuras económicas y sociales injustas y excluyentes. Estamos hablando de un modelo económico basado en la maximización del beneficio y en la rentabilidad, que solo es capaz de generar riquezas creando paralelamente pobreza y que está en la base de una sociedad dual que integra a parte de la población, a costa de dejar excluida a otra parte.

---

(32) En la página web: http://**www.economiasolidaria.org/carta_solidaria**

(33) Neologismo acuñado por Alguacil, Julio y otros en su estudio "Las condiciones de la población pobre desde la perspectiva territorial" realizado para la Fundación Foessa en el año 2000.

En esta línea, creemos que la crisis que estamos viviendo no ha hecho más que poner encima de la mesa aspectos que desde diferentes ámbitos ya estábamos divisando hace tiempo. Es por esta razón, quizás con más argumentos que nunca, que defendemos la construcción urgente de un nuevo modelo de sociedad donde la economía esté al servicio de la sociedad, de las personas y no a la inversa.

Este cambio de paradigma debe estar basado en una construcción teórica, una ideología, que tiene que estimular y despertar una nueva conciencia (Dubois, 2009). Con este objetivo, apoyamos los principios que se describen, en la Carta Solidaria, ya mencionada:

- **igualdad** (satisfacer de manera equilibrada los intereses respectivos de todas las personas protagonistas; trabajadoras, empresarias, socias de la asociación o accionistas de la empresa, clientes, proveedores, comunidad local, nacional e internacional...),
- **empleo** (crear empleos estables y favorecer el acceso a personas desfavorecidas o poco cualificadas, asegurar a cada miembro del personal condiciones de trabajo y una remuneración digna , estimulando su desarrollo personal y su toma de responsabilidades),
- **medioambiente** (favorecer acciones, productos y métodos de producción no perjudiciales para el medioambiente a corto, medio y largo plazo),
- **cooperación** (favorecer la cooperación en lugar de la competencia dentro y fuera de la organización).
- **sin carácter lucrativo** (no tener por fin la obtención de beneficios, sino la promoción humana y social, no revirtiendo los posibles beneficios a nivel particular, sino a la sociedad mediante el apoyo a proyectos sociales, a nuevas iniciativas solidarias o a programas de cooperación al desarrollo, entre otros),
- **compromiso con el entorno** (las iniciativas solidarias estarán plenamente incardinadas en el entorno social en el que se desarrollan, lo cual exige la cooperación con otras organizaciones que afrontan diversos problemas del territorio y la implicación en redes, como único camino para que experiencias solidarias concretas puedan generar un modelo socio-económico alternativo).

Con este planteamiento pretendemos romper con la visión que se tiene de la economía social y solidaria, como una economía de "segunda", y demostrar que se trata de una alternativa más sostenible e incluso más eficaz (a nivel económico y a nivel social) a la que el modelo capitalista defiende.

Si en las líneas anteriores, con el objetivo de construir un nuevo modelo, hemos sido capaces de dar un primer paso, desmantelar los argumentos que el modelo capitalista defiende, no entendemos por qué las medidas que se están tomando al respecto, están incidiendo en el fortalecimiento del mismo: la inyección monetaria a las entidades financieras, apoyo a sectores "estratégicos", y no apostando por una visión más amplia centrada en el desarrollo de sectores sociales (desarrollo del ámbito de los cuidados a terceras personas, por ejemplo), otras formas de banca (Banca ética, por ejemplo FIARE) y cualquier otra alternativa situada en el modelo solidario que describíamos con anterioridad.

Efectos de la crisis en las personas

El trabajo que realizamos en el día a día, nos proporciona una ventana hacia la realidad que nos permite ver "en primera fila" los cambios sociales que se están produciendo en nuestro entorno. En este apartado queremos analizar y dar a conocer lo que desde los servicios, programas, proyectos estamos detectando, así como una serie de propuestas prácticas para que dichos recursos se adapten a estas nuevas realidades.

Cuando analizamos el mercado laboral actual se debe tener en cuenta, por un lado, los elementos propiamente estructurales que configuran el mismo. Y por otro, el efecto intensificador que la crisis ejerce en los factores de exclusión.

La rapidez con la que se están destruyendo puestos de trabajo nos habla no sólo de la fuerza de la crisis, sino también de l**a escasa calidad del empleo generado**. Además, el **mercado de trabajo** está caracterizado por perpetuar situaciones de desigualdad social debido a la precariedad laboral que ofrece; por cronificar situaciones de pobreza, por los bajos salarios existentes y por dificultar el acceso a las personas en situación de exclusión social.

La situación del mercado laboral anterior a la crisis económica global, se caracterizaba en la C.A.P.V. principalmente por el pleno empleo que no por un empleo pleno[34]; lo que posibilitaba el aumento de oportunidades, incluso para las personas que estaban más alejadas del mercado laboral.

Este pleno empleo se caracterizaba, en muchos casos, por la pérdida del valor protector del mismo debido a la precariedad laboral. Empleos temporales de

(34) Empleo pleno dotado de derechos sociales y laborales.

poca calidad y escasa remuneración, que aportaban un sentido de inseguridad que puede conllevar situaciones de vulnerabilidad o exclusión social, aun desarrollando una actividad laboral retribuida (working poors)[35].

Estos efectos de la crisis los identificamos en los servicios que ofrecemos. Por un lado, el aumento de las demandas que se han producido en el último año y, por otro, en la vuelta a nuestros servicios de personas que ya habían salido de los mismos, es decir, que habían completado los itinerarios sociales y laborales, pero que ahora vuelven a estar en una situación de precariedad, en desempleo, sin haber tenido tiempo de cotizar lo suficiente, en procesos de regularizar su situación, etc.

Estas características del mercado laboral y la elevada tasa de desempleo que estamos viviendo, entre otros factores, están provocando **cambios en el ámbito relacional**, algunas situaciones que los reflejan son la gran dificultad de las personas jóvenes para independizarse; el aumento de la tensión social convivencial entre la ciudadanía, especialmente con las personas extranjeras; el aumento del número de familias donde ninguno de sus miembros tiene ingresos de rentas; un mayor número de personas dependientes de ayudas sociales, algo que parece lógico en el contexto de crisis global en el que nos encontramos (vulnerabilidad de las clases medias); y también pueden llegar a darse cambios en la unidad familiar provocados por el retorno a la familia de las personas que dejan de recibir ingresos.

Por sectores, se debilitan primero el de construcción, y posteriormente aquellos puestos relacionados con el sector de la producción y servicios. Todos ellos caracterizados por aglutinar oportunidades de empleo para las personas con una cualificación media-baja, es decir, aquellos a los que accedían las personas con situaciones más vulnerables, y que se han visto expulsadas del mercado.

Comenzamos a constatar que las situaciones de exclusión precisan cubrir necesidades cada vez más básicas (alimentación, ropa, un lugar donde dormir,…); problemas de salud mental, adicciones, violencia en general (familiar, de género, de convivencia,...) y la sensación de incertidumbre en las personas ante la perspectiva de futuro, y de desmotivación, ya que la competencia es

(35) Esta nueva clase de personas trabajadoras está totalmente reconocida por las diferentes directrices políticas europeas y supone asumir un colectivo en riesgo de exclusión permanente, incluso en situación de coyuntura económica favorable.

mayor y sus posibilidades de inclusión son menores. Algunas de esas situaciones son:

Personas **jóvenes** (hasta 30 años) sin cualificación o con cualificación técnica media, cuya anterior incorporación al mercado de trabajo se ha producido en una situación de pleno empleo por lo que se trata de personas no habituadas a un mercado en crisis y a afrontar situaciones de desempleo. Destacar el incremento de respuestas de violencia en jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Personas **mayores de 45 años**: sin formación o formación obsoleta con mucha experiencia, con responsabilidades familiares, con posibilidad de perder el derecho a la jubilación por no llegar a los años de cotización requeridos.

Personas **inmigradas** con necesidades legales específicas (arraigo, renovación, reagrupación familiar,...), con una red de apoyo muy debilitada o inexistente, con una corta cobertura por desempleo y ligada a situaciones de exclusión social muy grave.

Familias en situación de pérdida de empleo, de vivienda, que no pueden afrontar gastos cotidianos, y que en muchos casos arrastran deudas (hipotecarias, cierre de negocios, sobreendeudamiento...). Especialmente afectadas las familias monoparentales.

Todas estas situaciones se ven agravadas cuando las protagonistas son las **mujeres**.

En este contexto, algunas personas desempleadas se plantean aprovechar el "parón" del mercado laboral para **reciclarse profesionalmente** y/o adquirir nuevos conocimientos en otras materias, con el objetivo último de aumentar sus posibilidades de incorporación sociolaboral.

Sin embargo, la existencia de una mayor demanda de acciones formativas por parte de la población en general, el aumento de la exigencia de conocimientos en los requisitos de acceso y los recortes presupuestarios que se están dando, se traduce de nuevo en una **disminución en las oportunidades para la población más vulnerable**.

Por otro lado, las personas se plantean si el esfuerzo en formarse y capacitarse tendrá el resultado esperado, ya que mantenemos un tipo de oferta formativa similar a épocas anteriores que el mercado está descartando como vía de acceso laboral.

Los mecanismos sociales y de empleo precisan de un tiempo de adecuación para dar respuestas al momento actual y **no hemos tenido el dimensionamiento adecuado**. La sensación de saturación de servicios ha influido de forma muy negativa en la percepción de ayuda o respuesta por parte de la sociedad. Hace un año, ante una situación de vulnerabilidad o exclusión social, se tenía la idea de que al ser pocas personas en esta situación la sociedad podía proteger. En la actualidad, la percepción ante la posible respuesta social de personas en situaciones frágiles es de incertidumbre (sentimiento de desesperanza).

La pregunta que queda en el aire es ¿Puede la sociedad ayudarnos a todas las personas que lo necesitamos?, unido a esto es conveniente no olvidarnos de la importancia de recuperar el reconocimiento y el valor de cada persona ante el riesgo de no visibilizar a los/as más excluidos/as.

Dado que cabe esperar que la situación del empleo no mejore, los mecanismos que se han puesto en práctica con las personas en riesgo de vulnerabilidad social tienen que salir reforzados y se tendrán que generar nuevos recursos que palien la persistencia de elevados niveles de desempleo.

Para que este incremento de recursos sea sostenible entendemos que tiene que haber una apuesta en varios frentes distintos tal y como apuntan las tendencias: mayor protección social, inversión en recursos que preparen y promocionen a la persona para las diferentes transiciones que la sociedad plantea, corresponsabilidad, eficacia, coactuación, coordinación y trabajo en red.

En la práctica ya estamos identificando algunos de ellos:

1. Recursos a reforzar y/ o adaptar:

Nos referimos a aquellos que ya existen, pero que necesariamente deben ser redimensionados y reformulados para adaptarse a la nueva realidad.

Por ejemplo, recursos de **reactivación personal**; de **formación y empleo** que tengan en cuenta las nuevas demandas de los diferentes sectores económicos y los futuros yacimientos de empleo ("economía verde": reciclaje, agricultura sostenible, energías renovables); "desarrollo de servicios": dependencia y conciliación); de **capacitación**: incrementando y adecuando las actuaciones dirigidas a la formación, desarrollo de capacidades y competencias con el objetivo de conseguir un mejor posicionamiento en el mercado laboral; de **acompañamiento y contención**; de economía social (empresas de inserción); de

aprendizaje (nuevas tecnologías, alfabetización...); de **información jurídico-administrativa** y recursos sociales en general.

2. Recursos a desarrollar:

Hablamos de aquellos recursos que surgieron como novedosos y necesarios para dar respuesta a necesidades emergentes que si bien comenzaron a implantarse están pendientes de su desarrollo. Algunos de ellos pueden ser:

Recursos de **conciliación** de la vida personal, laboral y familiar (trabajo a tiempo parcial, jornadas flexibles, utilización de las nuevas tecnologías); de **promoción individual y de creación de redes**; de **aprendizaje para toda la vida**; de **interculturalidad** trabajando la convivencia y la cohesión social; de **rehabilitación socio-laboral** de personas con enfermedad mental y/o adicciones; recursos generales de **participación social** (ocio, asociacionismo); **recursos socio-sanitarios**, y **socio-educativos**.

Somos conscientes de que para poder llevar a cabo este "reajuste" de recursos tendremos que realizar cambios por parte de todos los agentes implicados: entidades del tercer sector, administración pública y sociedad civil.

Estrategias para la inclusión

En febrero de 2006, la Comisión Europea impulsó la Estrategia Europea de Inclusión Activa, y con ella una serie de propuestas que no se han desarrollado, salvo casos contados, en nuestros territorios más cercanos.

Esta Estrategia se basa en tres pilares:

1. Apoyo adecuado a la renta
2. Acceso al mercado laboral para facilitar la inserción
3. Servicios sociales de calidad

La estrategia europea de inclusión activa, en síntesis, recomienda articular programas de inclusión que integren de manera coordinada los tres pilares, es decir combinar apoyos económicos (rentas mínimas, etc...) con oportunidades de empleo (inserción laboral, políticas activas de empleo) y con un mejor acceso a servicios de calidad personalizados (servicios sociales en sentido amplio), al

objeto de potenciar la participación social y la empleabilidad de todas aquellas personas situadas en los márgenes del mercado de trabajo.

El enfoque de la Inclusión Activa es más amplio que el de las políticas activas de empleo. Aunque el objetivo es el empleo, se contempla un **marco de protección social para todas las personas**. Se mantiene la centralidad del empleo, pero también se articulan otros mecanismos hacia la inclusión social, para aquellas personas que estén en una posición más lejana al mercado laboral.

Pensamos que esta estrategia ofrece una serie de elementos interesantes para los programas de inclusión:

- **El aspecto integral**: puesto que contempla, de manera coordinada las diferentes prestaciones que se van a ofertar a las personas.

- **La centralidad de la activación**: se busca la activación – poner en activo, activar– a las personas, frente a las políticas pasivas que no aportan autonomía a la persona ni a medio ni a largo plazo, y en ese sentido no cambia la situación de las personas.

- **El carácter gradual**: se trabaja en clave de proceso, se va avanzando de un posicionamiento determinado respecto al eje exclusión-inclusión a uno de mayor acercamiento a la inclusión.

Efectivamente, en el trabajo con las personas, consideramos que hay que continuar reforzando la idea de **proceso integral**. Es decir, si decimos que la exclusión social tiene un cariz multifactorial, no se puede explicar con arreglo a una única causa o factor, no podemos pensar los procesos de inclusión atendiendo exclusivamente a uno de esos factores, sea el empleo, la vivienda o la salud; hay que articular procesos integrales, que atiendan los diferentes factores.

Aunque, incluso en este momento actual de crisis, consideramos que el empleo sigue siendo una de las principales vías de inclusión esta **no pasa sólo por el empleo**. Consideramos que es necesario ajustar la importancia que le hemos estado concediendo al **empleo** como eje principal de inclusión.

Primero porque **no todas las personas** están en una disposición objetiva de acceso al mercado laboral (al menos a los mercados laborales existentes). Hay personas que presentan otra serie de situaciones, no sólo desempleo, donde es recomendable abordar inicialmente otras cuestiones, como la salud o la vivienda.

Segundo, con el nivel de **calidad de determinados empleos**, tampoco estaríamos garantizando una inclusión. De hecho la propia Ley para la Garantía de ingresos y para la Inclusión social[36] reconoce esta cuestión, articulando una prestación para estos casos. Mejorar la calidad de los empleos será una cuestión clave para la inclusión social.

Y tercero, las **tasas actuales de desempleo** nos llevan a pensar que el acceso al mercado laboral se presenta, al menos, complicado para determinadas personas. Se puede hacer actual otra vez la cita (Castel, 1992).

> "Hay que estar en guardia contra la tentación que parece convertirse en moda, de pensar que en materia de políticas sociales se hace lo esencial cuando uno se contenta con insertar lo mejor posible a los que ya están descolgados".

En esta línea, identificamos que los procesos de inclusión social deben de componerse de una serie de elementos clave[37] o determinantes para su éxito, que pueden actuar como facilitadores (si se dan) u obstáculos (si no se dan) en el resultado del itinerario:

- Un itinerario debe ser siempre **personalizado**: Hablamos de procesos (desarrollo en el tiempo de una serie de actuaciones que provocan un cambio en la situación vital de la persona) personalizados (adaptado a cada persona). La persona usuaria es la protagonista del proceso.
- Los itinerarios son **globales e integrales**, promoviendo la autonomía de las personas para que sean capaces de dirigir sus propios procesos de cambio y desarrollo humano.
- **El itinerario debe diseñarse de manera colegiada** con la persona usuaria; **y esta coparticipación debe darse en todo y cada uno de los momentos del mismo. Co-diagnóstico, co-participación, evaluación conjunta…**
- Se sigue un **proceso gradual**. Se desarrollan actividades, se evalúan, se ajustan… configurando un desarrollo que sitúa a la persona de una situación inicial determinada a otra cada vez más cercana al mundo laboral.
- Se caracterizan por la adaptabilidad a los **ritmos de las personas** planteando itinerarios a medio y largo plazo.

---

(36) Ley 18/2008 de 23 de diciembre.

(37) Listado tomado del Documento, "Bizkaia por la Inclusión Activa". Seminario organizado por la Diputación Foral de Bizkaia. 2008.

- Se mantiene una adecuada **coordinación entre los diferentes servicios** que trabajan con una misma persona para ofrecer a esta un proceso coordinado evitando duplicidades e incompatibilidades.
- Se utilizan prioritariamente (siempre y cuando sea posible) los **recursos existentes en el entorno** y los específicos o especializados en casos concretos. Se evita la estigmatización en todo momento.
- **El trabajo grupal** puesto que parten de experiencias grupales como la cuadrilla, el barrio, el grupo de iguales. La experiencia grupal permite abordar contenidos y actitudes con mayor fuerza e intensidad, convirtiéndose el grupo en un espacio de contraste, apoyo y aprendizaje.
- La **participación de las personas no solo en el propio desarrollo de su itinerario** sino también en su entorno más cercano.

Así, creemos en la **participación social de las personas**, como un medio y un fin que debe formar parte de los proyectos y programas que llevamos a cabo. Una participación que supone, por un lado, la intervención activa de los sujetos en la construcción de su propia realidad y, por otro, una dinámica de intercambio que genera una mutua transformación entre el sujeto y el hecho en el cual se participa (EAPN, 2009).

La participación, en el sentido de "tomar parte" y "transformar" con otras personas el conjunto de relaciones y los espacios sociales, una relación social que puede expresarse de diversas formas: participación ciudadana, comunitaria, social y política.

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma del País Vasco es importante destacar la **Ley 18/2008 de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social**. Ley que tiene por objeto regular el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social

Señalar que los principales objetivos que persigue esta ley son:

a. Constituir el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social como sistema autónomo, en cuya gestión participan los servicios sociales y los de empleo y colaboran otros ámbitos de las administraciones públicas.
b. Establecer las bases de funcionamiento del sistema.
c. Garantizar el acceso de la ciudadanía a las prestaciones económicas y a los instrumentos de Inclusión social y laboral integrados en el sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión social.

Como **instrumentos** orientados a la inclusión social y laboral (artículo 7) se definen:

a. El Convenio de Inclusión.
b. Las medidas específicas de intervención, ya sean programas, servicios o centros, organizados por los diferentes ámbitos de la protección social.

Esta idea que la propia ley recoge, sistema autónomo coordinado con otros sistemas, articulación de medidas específicas…, nos parece una cuestión clave; no podemos seguir desarrollando programas de inclusión haciendo malabarismos entre los diferentes dispositivos de los sistemas de servicios sociales y los del sistema de empleo.

Teniendo como principio la coordinación, la sinergia de los diferentes dispositivos, no duplicar servicios, **necesitamos crear el sistema de inclusión autónomo, con entidad propia**. En la línea que apunta la ley, con medidas específicas, dispositivos propios coordinados con los sistemas de servicios sociales, empleo, vivienda, salud y educación; evitando el actual estado de "tierra de nadie", "línea transversal" que fundamentalmente está sirviendo para posponer el abordaje de la cuestión.

La responsabilidad para la inclusión social

La inclusión social de las personas que se encuentran en exclusión y/o vulnerabilidad es responsabilidad compartida por la Sociedad Civil, el Tercer Sector y la Administración Pública.

La superación de la exclusión social pasa por admitir una **responsabilidad de la sociedad** respecto a la misma. Esta exclusión social es una de las consecuencias del modelo económico centrado en el crecimiento marcado por el beneficio privado y es producto de las dinámicas sociales. Por ello, es la sociedad quien tiene que conocer las causas de esta exclusión social y admitir su responsabilidad. Organizarse, construir, participar y proponer alternativas para lograr una sociedad más justa y equitativa.

Consideramos que las **responsabilidades del Tercer Sector** respecto a la inclusión social, son:

- **Cohesión social**: actuando como un agente que favorece la ligazón entre las diferentes personas y colectivos que componen una comunidad.

- **Cercanía a las personas, a sus necesidades y al territorio**: Esta cercanía posibilita un conocimiento "in situ", de los problemas y las necesidades sociales, así como de los ámbitos (personales, familiares, territoriales…) donde se dan esas circunstancias.

En este sentido podemos decir que cubre una función importante de detección de problemas sociales. Incluso cabe decir que es quien detecta en primer lugar los problemas que aparecen en una comunidad.

- Esto convierte al tercer sector en un **agente privilegiado y especializado para la acción, reivindicando y denunciando** las situaciones de exclusión social mediante la creación de espacios de participación directa donde las personas expresen sus demandas, (el tercer sector puede presentarse como altavoz de estas voces pero no como portavoz de las mismas) sensibilizando a la población en general, poniendo en marcha servicios específicos para dar respuesta a situaciones concretas, facilitando el acceso de las personas a otros recursos...

- **Adecuación** a las nuevas demandas de la sociedad, al dinamismo social y evolución de las nuevas tecnologías.

- Promoción del **desarrollo comunitario** en zonas especialmente afectadas por la pobreza, el desempleo, falta de cohesión social, aislamiento... mediante la participación en redes, desarrollando actuaciones que promuevan:

  – La construcción de una ciudadanía democrática y pluralista
  – La ampliación e intensidad de los vínculos comunitarios (revalorización del Capital Social)
  – La mejora de la coordinación e integralidad de los distintos dispositivos de intervención existentes en un territorio, superando la actual tendencia de las divisiones departamentales y compartimentos profesionales estancos.
  – La promoción de la participación y responsabilidad colectiva sobre el bienestar y la cohesión social de los entornos de convivencia.

- **Mediación** entre los colectivos más desfavorecidos y la Administración pública, facilitando espacios donde estas personas hablan por si mismas y sean las **interlocutoras directas**.

- **Promover y apoyar la Economía Social y Solidaria**, desde Empresas Solidarias y de Inserción. Con la finalidad de generar empleo para los sectores

más desfavorecidos, mostrando que una economía más social, más humana, es posible.

- Contribuir a la **generación de conocimiento y la innovación** desde nuestra amplia experiencia en la implementación y gestión de diversos servicios, programas y dispositivos de inclusión social desarrollados por equipos disciplinares.

Igualmente creemos que es **responsabilidad de la administración pública**:

- **La coordinación** de las diferentes administraciones públicas evitando la rigidez con la que se prestan, en algunas ocasiones, los diferentes servicios no dando respuesta a las necesidades de una sociedad tremendamente cambiante.
- **Diseñar leyes**, ordenar, planificar, para que se den los medios más adecuados con objeto de satisfacer esos derechos.
- **Adecuarse** a las nuevas demandas de la sociedad, al dinamismo social y evolución de las nuevas tecnologías.
- **Avanzar en el reconocimiento** de derechos sociales, económicos, jurídicos, etc., así como legislar para dar carta de naturaleza a los mismos.
- Estar **atento y sensible a la sociedad que gobierna**, poniendo especial mirada en aquellos grupos, ciudadanía que parte de desventaja social, porque así estará sentando las bases de una justicia social.
- **Promover y apoyar la Economía Social y Solidaria**, incluyendo, por ejemplo, cláusulas sociales en los procesos de contratación pública.
- **Reconocer y canalizar la participación de otros sectores de la sociedad**, que no sean sólo partidos políticos, sindicatos, empresariado..., promocionando la iniciativa social. Es responsabilidad de los gobiernos trabajar por una sociedad más cohesionada y participativa.
- **Reconocer la capacidad de la sociedad civil** para dar respuestas y situarla en un papel activo, lejos del pasivo, en el que el estado se coloca como "padre benefactor". (Reconocimiento mutuo).
- Evitar el establecimiento de **relaciones mercantilistas** con las organizaciones del tercer sector con objeto de prestar servicios sociales a bajo coste y con la flexibilidad que nos caracteriza.

En este marco, la **complementariedad en el ámbito de la inclusión social** debe de ser una realidad:

1. Para que las relaciones sean en plano de igualdad, desde la colaboración y **reconocimiento mutuo**, lejos de ver a la iniciativa social como mera prestadora de servicios.

2. Para que la se establezcan **pautas de colaboración plurianuales** que garanticen adecuadamente el desarrollo de los diferentes servicios o programas. Apostando por mecanismos como el convenio o concierto.

3. Para que el **mercado sea acotado**, y no convierta los derechos sociales en fuente de beneficio económico.

4. Para dar una **respuesta atenta**, mediante servicios y prestaciones, a los derechos sociales y a las necesidades cambiantes de la ciudadanía, donde la persona es la verdadera protagonista.

5. Para generar, en colaboración con la sociedad civil y el tercer sector, **una opinión pública** favorable hacia los grupos sociales más pobres o excluidos.

Ante todo lo expuesto y para concluir, demandamos a los gobiernos y sus administraciones que la iniciativa social tenga su espacio donde CONTRIBUIR, que este regulado y visible, reconocido de pleno derecho, ganado desde hace muchos años, hay organizaciones de iniciativa social en Euskadi y España que tiene una historia de más de 50 años.

Así, consideramos que todos y cada uno de los agentes implicados en el ámbito de la Inclusión Social tenemos la obligación de **asumir nuestras responsabilidades** para seguir trabajando de forma coordinada por la consecución de una sociedad inclusiva estableciendo estrategias y dinámicas eficaces y eficientes donde **la persona** es la protagonista de su proceso.

Por último, invitarnos a **seguir reflexionando** conjuntamente porque sólo así compartiendo lo ya aprendido seremos capaces de dar respuesta a los nuevos retos que se nos presentan.

[8] Bibliografía

8.1. Bibliografía citada

INTRODUCCIÓN

TEZANOS, J. F. (2001): La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas. Biblioteca nueva, Madrid.

EL MÉTODO DELPHI

Grupo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (GTIC). **www.gtic.ssr.upm.es**

KONOW, I. Y PÉREZ, G. (1990): Métodos y Técnicas de Investigación Prospectiva para la toma de Decisiones. Ediciones Fundación de estudios. prospectivos (FUNTURO), Universidad de Chile.

LANDETA, J. (1999): El método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre. Editorial Ariel, S.A. Barcelona

POBREZA, EXCLUSIÓN-INCLUSIÓN SOCIAL Y VULNERABILIDAD

BANCO DE ESPAÑA (2009): Informe de estabilidad financiera. Mayo de 2009, en **www.bde.es/informe**

CARMONA ORANTES, G. (2005): "Formación para la Inclusión Social. Nueva Tendencia en la Lucha Contra la Exclusión" en Universitas Tarraconensis, pp. 87-104.

COMISIÓN EUROPEA: Libro Verde sobre la política social europea - Opciones para la Unión. COM (93) 551, noviembre de 1993.

COMISIÓN EUROPEA: Política social europea - Un paso adelante para la Unión - Libro Blanco. COM (94) 333, julio de 1994.

DIARIO VASCO (2009): "La contratación de personas con discapacidad ha caído un 16% en el País Vasco. El descenso es doce puntos mayor que entre el resto de la población", sección al día, fecha 10/04/09; en **www.diariovasco.com**

DIARIO DE NOTICIAS DE ÁLAVA (2009): "la pobreza se extiende con la crisis y afecta ya a niños y familias de clase media." Sección Álava-sociedad, fecha 1/04/09.

EL CORREO DIGITAL-SOCIEDAD (16/03/09): "El rostro de la pobreza".

EUSTAT (2009): Encuesta de Población en Relación a la Actividad (PRA), Datos del primer trimestre en **www.eustat.es**

EUROESTAT (2009): March 2009, Euro area unemployment up to 8.9%; EU-27 up to 8.3%. En eurostat-newsrelease-euroindicators. En http://**epp.eurostat.ec.europa.eu**

FEDERACIÓN SARTU (2006): Observatorio de procesos de exclusión y de incorporación social. Informe final observatorio 2002-2006.

FOESSA (2008): VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008. Resumen. Madrid, 2008.

GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, (2008): "1984-2008; 25 años de estudio de la pobreza en Euskadi. Síntesis de los estudios y trabajos estadísticos desarrollados entre 1984 y 2008 por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco". Vitoria-Gasteiz.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2003): Comparación entre las poblaciones con y sin discapacidades, en **www.ine.es**

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2008): Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD), año 2008. Nota de prensa de 4 de noviembre de 2008, en **www.ine.es/prensa/prensa.htm**

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE (2009-a): Encuesta de Población Activa (EPA), primer trimestre de 2009. Nota de prensa de 24 de abril de 2009 en: **www.ine.es/prensa/prensa.htm**

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE (2009-b): Estadística del Procedimiento Concursal. Primer trimestre de 2009. Datos Provisionales. Nota de prensa de 6 de mayo de 2009. en **www.ine.es/prensa/prensa.htm**

JIMÉNEZ RAMÍREZ, M. (2008): Aproximación teórica de la exclusión social: complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo. En Estudios Pedagógicos XXXIV, N ° 1: 173-186

LAN HARREMANEN KONTSEILUA- CONSEJO DE RELACIONES LABORALES (2008): Situación sociolaboral de la CAPV. 2008: IV trimestre. En **www.crl.org/** datos

LAN HARREMANEN KONTSEILUA- CONSEJO DE RELACIONES LABORALES (2009): Información mensual sociolaboral mensual-marzo 2009. En **www.crl.org/** datos

LAPARRA, M. (1999): El espacio social de la Exclusión. El caso de Navarra. Tesis doctoral, Facultad de C.C.P.P. y Sociología, Universidad de Educación a Distancia.

MORENO, L. (2000). Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social. Ariel sociología, Madrid.

NACIONES UNIDAS (1995): Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social Copenhague,11 al 12 de marzo. (**www.un.org/esa/socdev/wssd/index.html**).

OBSERVATORIO OCUPACIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (2008): Mercado de trabajo de las personas con discapacidad. 2008, en **www.inem.es**

OBJOVEM (2008): Observatorio joven de empleo de España- tercer trimestre de 2008. Condiciones de empleo y de trabajo de los y las jóvenes en España. Nº 7. Consejo de la Juventud de España, en **www.cje.org**

SUBIRATS, J. (dir.) y otros (2004). Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea. Fundación "la Caixa". Publicado en colección Estudios Sociales. Núm. 16. Barcelona. Disponible on-line **www.estudios.lacaixa.es**

TEZANOS, J. F. (ed.). (2004) [e. o. 1999]: Tendencias en desigualdad y exclusión social. Tercer Foro sobre tendencias sociales. Editorial Sistema, Madrid.

EXCLUSIÓN FINANCIERA

CARBÓ VALVERDE, S. (dir.) (2006-2008): Exclusión financiera, exclusión social y persistencia de la pobreza: Un estudio multidisciplinar. Universidad de Granada, área de Ciencias Económicas, Sociales y Jurídicas. En **www.andaluciainvestiga.com**

COMISIÓN EUROPEA (2007-2008): "Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusión" en: http://**ec.europa.eu/employment_social/spsi/financial_exclusion_** en.htm. **www.fininc.eu**

COMISIÓN EUROPEA (2008). Dirección general de empleo, asuntos sociales e igualdad de oportunidades: Exclusión financiera-garantizar un acceso suficiente a servicios financieros básicos. Memorándum. http://**ec.europa.eu/employment_social/spsi/financial_exclusión_en.htm**

Pérez, M. A. (2009): "El sistema financiero, en constante revisión", fecha: 27 de enero de 2009, en **www.andaluciainvestiga.com**

ZUBELDIA, A., MITXEO, J., OLASOLO, A., ZUBIA, M. (2008). Reflexiones sobre el origen y las implicaciones de la exclusión financiera. Publicado en el libro: De Castro, E. Y Díaz de Castro, J. (2008).Universidad, Sociedad y Mercados Globales. AEDEM, Madrid.

POLÍTICAS SOCIALES EN LA CAPV

BOPV. Boletín Oficial del País Vasco, 12 de noviembre de 1996 (núm. 218): LEY 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales.

BOPV. Boletín Oficial del País Vasco, 30 de diciembre de 2000 (núm. 249): LEY 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales.

BOPV. Boletín Oficial del País Vasco, 24 de diciembre 2008 (núm. 246): LEY 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.

BOPV. Boletín Oficial del País Vasco, 31 de diciembre 2008 (núm. 250): LEY 18/2008, de 31 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

EAPN (2005): "¿Puede contribuir la activación a la inclusión social? Criterios para una "buena activación según EAPN", en **www.eapneuskadi.net**

EUSTAT (2006): Informe Socioeconómico de la C.A. de Euskadi 2006. En **www.eustat.es**

GOBIERNO VASCO (2005): "Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dossier para el debate. Vitoria-Gasteiz.

GOBIERNO VASCO (2007): "Acuerdo adoptado por el Consejo del Gobierno Vasco por el que aprueba el II Plan Interinstitucional de Inclusión social (2007-2009), en http://**www.lehendakari.euskadi.net/r57-apps/es/acuerdos/indice3_c.apl?Fecha=19/06/2007**

GOBIERNO VASCO, (2008-a): "1984-2008; 25 años de estudio de la pobreza en Euskadi. Síntesis de los estudios y trabajos estadísticos desarrollados entre 1984 y 2008 por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco". Vitoria-Gasteiz.

GOBIERNO VASCO (2008): "II Plan Interinstitucional de Inclusión Social. 2007-2009" en **www.kultura.ejgv.euskadi.net**

MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, J. (2006): "Análisis de políticas contra la pobreza y la exclusión social en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1986-2003), IVAP, Oñati.

MORENO MÁRQUEZ, G. (2008): "La reformulación del estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas", en Zerbitzuan, n º 43. Ekania-junio 2008.

RAYA DÍEZ, E. (2002): Políticas sociales y ciudadanía. Gasteiz, Gobierno Vasco.

RED SOCIAL EAPN, GIZARDATZ Y REAS EUSKADI, (febrero 2008), "Entidades de Iniciativa Social ante el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de la CAPV" en **www.eapneuskadi.net**

SOTELO, H. (2005): "marco normativo de los servicios sociales en la CAPV y propuesta de reordenación", en situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la CAPV. Dossier para el debate. Vitoria-Gasteiz, 2005.

INCLUSIÓN ACTIVA

COM (2006) 44 final de 8.2.2006. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LA REGIONES. Relativa a una consulta sobre una acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral. BRUSELAS en http://**eur-lex.europa.eu**

COM (2007) 620 final de 17.10.2007. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LA REGIONES. Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral. Bruselas en http://**eur-lex.europa.eu**

COMITÉ DE LAS REGIONES (2008/C 257/ 01): 75º PLENO DE LOS DÍAS 18 Y 19 DE JUNIO DE 2008) Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema "la inclusión activa" en http://**eur-lex.europa.eu**

EL TERCER SECTOR DE INTERVENCIÓN SOCIAL

ARARTEKO, (2008): Condiciones de trabajo en el Tercer Sector de Intervención Social. Informe extraordinario al Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz.

FANTOVA, F. (2007): "Tercer Sector y Política Social" en **www.fantova.net**

FOLIA CONSULTORES: Franco Rebollar, Pepa; Franco Ugidos Beatriz; Guilló Guirard, Clara Inés, (2007): "De la participación como elemento de la intervención social, a la intervención social como instrumento para garantizar la ciudadanía activa" en Documentación social: Re-pensar la intervención social. N º 145.

LESTER M. SALAMON. Otros autores: HELMUT K. ANHEIER, REGINA LIST, STEFAN TOEPLER Y S. WOJCIECH SOKOLOWSKI, (2001): La sociedad civil Global. Las dimensiones del sector no lucrativo. Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Jonhs Hopkins. Fundación BBVA, Bilbao.

RUBIO GARCÍA, J. A. (2007): "El tercer sector frente a las transformaciones del Estado de Bienestar". En cuadernos de Trabajo Social, Vol. 20.

LA INCLUSIÓN SOCIAL VISTA POR SARTU

ALFONSO DUBOIS (2009): "El debate sobre el desarrollo: una mirada atrás y la propuesta del desarrollo humano". Ponencia presentada en Jornada Reas sobre Economía solidaria y alternativa.

CASTEL, R. (1992): "Marginación e inserción: cuatro nuevos retos de las políticas sociales". Revista coordinada por Fernando Alvarez – Uria Rico.

EAPN (2009): Guía metodológica de la Participación Social de las personas en situación de pobreza y exclusión social.

EDUARDO GALEANO (1998): Patas arriba. La escuela del mundo al revés. Siglo Veintiuno Editores, México.

GARCÍA JANÉ, JORDI. (2009) "Una economía para reconstruir la dignidad humana y preparar otra sociedad". Ponencia presentada en Jornada Reas sobre Economía solidaria y alternativa.

8.2. Otros títulos de interés

EL MÉTODO DELPHI

FUNDACIÓN OPTI: Observatorio de prospectiva tecnológica industrial. **www.opti.org**

POBREZA, EXCLUSIÓN- INCLUSIÓN SOCIAL Y VULNERABILIDAD

BARRIGA, S. (2005): "El trabajo como vía prioritaria contra la exclusión social" en Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad. Octavo Foro sobre tendencias sociales. Editorial Sistema, Madrid.

BAREA TEJEIRO, J. (DIR.) y MONZÓN CAMPOS, J. L. (COORD.), (2008): Economía social e inserción laboral de las personas con discapacidad en el País Vasco. Fundación BBVA, Bilbao.

CASTEL, R.(1995): "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso", en Archipiélago, n º 21.

CASTEL, R. (1997) [e. o. 1995]: "La metamorfosis de la cuestión social, Paidós, Barcelona.

ESTIVILL PASCUAL, J. (2008): "Vulnerabilidades, ¿una nueva conceptualización?" en Revista de Servicios Sociales y Política Social. N º 81.

EUSTAT (2006): Informe Socioeconómico de la C. A. de Euskadi 2006 en **www.eustat.es**

FANTOVA, F. (2005): "Mesa redonda: Escenarios de abordaje de la nueva realidad social" para la cuarta jornada técnica-nuevas realidades, nuevos retos- organizada por el Observatorio de procesos de exclusión y de incorporación social de la Federación Sartu, en **www.fantova.net**

INSTITUTO ARAGONÉS DE EMPLEO y CAJA MADRID (Ed. Y coord.) (2007): Exclusión Social y Mercado Laboral en **www.cai.es/estudios/** y/ o **www.inaem.aragon.es**

MARTÍNEZ MORALES, I. y MOLPECERES PASTOR, M. (2006): "La inclusión por el trabajo: un análisis del discurso de los trabajadores de la inserción" en Documentación Social: Empleo e inclusión. N º 143.

RIZO LÓPEZ, A. E. (2006): "¿A qué llamamos exclusión social?" en Polis, Revista de la Universidad Bolivariana. Vol. 5. Número 15.

SUBIRATS, J., ALFAM, E., OBRADORS, A. (2009): "Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. La significación del empleo". Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. Universidad Autónoma de Barcelona en **www.e-confi.net**

ZUBERO, I. (2006): "Las nuevas relaciones entre empleo e inclusión: flexibilización del trabajo y precarización vital" en Documentación Social: Empleo e inclusión. N º 143.

POLÍTICAS SOCIALES EN LA CAPV

GIZARTE.DOC (2006): "Dossier: Una reflexión estratégica sobre los Servicios Sociales en Euskadi" en **www.siis.net**

GOBIERNO VASCO, Dirección de Participación Ciudadana y Viceconsejería de Asuntos Sociales del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (2007): "Proceso de Participación Ciudadana. Encuentros locales sobre la Ley de Servicios Sociales: febrero y marzo de 2007", en **www.gizaetxe.ejgv.euskadi.net**

RED SOCIAL EAPN, GIZARDATZ Y REAS EUSKADI (enero 2007): "Propuestas para la nueva Ley de Servicios Sociales" en **www.eapneuskadi.net**

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2008): "Estado de bienestar y políticas sociales en España (1977-2007)" en España Siglo XXI: La política. Biblioteca Nueva, Fundación Caja Madrid.

INCLUSIÓN ACTIVA

NINE GOOD PRACTICES ON ACTIVE INCLUSION IN EUROPE, en **www.eukn.org**

EL TERCER SECTOR DE INTERVENCIÓN SOCIAL

EQUIPO DE FOLIA CONSULTORES, S. L. (2005): "El tercer sector de acción social y sus retos al principio del siglo" en Documentación Social: Vivienda y alojamiento. N º 138.

FANTOVA, F. (2007): "Tercer sector y política social" en **www.fantova.net**

FEDERACIÓN DE CAJAS DE AHORROS VASCO-NAVARRAS (2005): Servicios Sociales. Informes sectoriales de la Comunidad Autónoma Vasca en **www.fcavn.es**

FUNDACIÓN EDE: Observatorio del tercer sector de Bizkaia: "Proceso de búsqueda de una definición para el tercer sector en Bizkaia" en **www.fundacionede.org**

GARCÍA ROCA (2007): "La revancha del sujeto" en Documentación Social: Re-pensar la intervención social. N º 145.

GOBIERNO VASCO, CONSEJO VASCO DE BIENESTAR SOCIAL (2005): "Sistema público de servicios sociales y tercer sector en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Reflexiones y recomendaciones del Consejo Vasco de Bienestar Social" en **www.gizaetxe.ejgv.euskadi.net**

MATA, A. (2005): "Reflexiones en torno al Tercer Sector. Sus objetivos y funciones en el marco de la lucha contra la exclusión social" en Documentación Social: Los objetivos de desarrollo del Milenio. N º 136.

ROSA CARO, M. (2007): "siguen andándose caminos para el encuentro entre los distintos sujetos-actores de la intervención social: otras práxicas son necesarias y posibles"en Documentación Social: Re-pensar la intervención social. N º 145.

RENES AYALA, V., FUENTES REY, P.; RUIZ BALLESTEROS, E.; JARAÍZ ARROYO, G. (2007): "Realidad, pensamiento e intervención social" en Documentación Social: Re-pensar la intervención social. N º 145.

Anexo
Cuestionario

El método Delphi es un método general de prospectiva basado en la consulta a través de una serie de cuestionarios a expertas y expertos para recoger sus opiniones con unas características específicas:

- **Anonimato**: Durante un Delphi, ninguna persona experta conoce la identidad de los otros u otras que componen el grupo de debate.
- **Iteración y feedback (o retroalimentación) controlado**: La iteración se consigue al presentar varias veces el mismo cuestionario. Como, además, se van presentando los resultados obtenidos con los cuestionarios anteriores, se consigue que las expertas y expertos vayan conociendo los distintos puntos de vista y puedan ir modificando su opinión si los argumentos presentados les parecen más apropiados que los suyos.
- **Respuesta estadística de grupo**: La información que se presenta a las y los expertos no es sólo el punto de vista de la mayoría, sino que se presentan las opiniones indicando el grado de acuerdo que se ha obtenido.

Para la **selección del panel de expertos y expertas** hemos buscado la representación de todos los intereses y puntos de vista. Así hemos querido contar con la colaboración de todos los agentes que trabajan en el Tercer Sector de la Intervención Social en la Comunidad Autónoma Vasca:

- Administración pública.
- Profesionales e investigadores del ámbito universitario.
- Entidades privadas de larga trayectoria y experiencia en el sector.

El cuestionario está constituido por **34 afirmaciones** que hacen referencia a aspectos concernientes a la administración pública y políticas sociales; tercer sector; y tendencias sociales en el ámbito de la inclusión social.

El cuestionario está articulado en **dos vueltas**. Vuestro cometido como expertas y expertos es valorarlas del 1 al 10 (siendo 1 nada de acuerdo y 10 totalmente de acuerdo). **En cada afirmación, os invitamos a realizar comentarios ya que esto enriquecerá los resultados de la investigación**. Toda información (bien cuantitativa bien cualitativa) será tenida en cuenta. Recordad que el proceso (primera y segunda vuelta) se realiza de **forma anónima**.

*Una vez recibido por **correo electrónico** la fecha tope de envío es _____*
Una vez analizados los resultados, procederemos al envío del segundo cuestionario con una semana de margen (aproximadamente).

En este primer momento, os enviamos el cuestionario con las afirmaciones para:

1. Ser valoradas por cada una de vosotras y vosotros (1 = Totalmente en desacuerdo,10 = Totalmente de acuerdo).
2. Si queréis, añadir comentarios a cada una de ellas.

Un ejemplo:

1. El objetivo principal de las políticas sociales es la lucha contra las desigualdades

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

Envíanos el cuestionario a: _____
ANTES DEL DÍA: _____
Cualquier duda y /o consulta puedes contactar por correo electrónico o por teléfono: _____

Gracias por participar.

CUESTIONARIO DELPHI

1. El objetivo principal de las políticas sociales es la lucha contra las desigualdades.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

2. Las políticas sociales de la CAPV deben estar diseñadas en función de las personas y no en función de diferentes colectividades preestablecidas.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

3. El actual momento de crisis nos está llevando a un incremento de la fractura de la cohesión social en términos de doble condición ciudadana: las personas incluidas - las no incluidas.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

4. El derecho a los servicios sociales debe ser un derecho exigible, análogo en su naturaleza al derecho a la sanidad o a la educación.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

5. La sensibilización de la ciudadanía es un requisito indispensable para promover una opinión favorable hacia el aumento del gasto público en materia de servicios sociales.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

6. Es necesario un consenso social suficiente para lograr una implantación satisfactoria de los servicios sociales.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

7. Las políticas sociales actuales en la CAPV dan respuesta eficaz a la nueva realidad generada por diferentes transformaciones económicas, sociales y culturales.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

8. Las medidas de lucha contra la exclusión social han venido actuando más como medidas asistenciales que para tratar de remediar problemas estructurales.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

9. El Estado, en materia de políticas sociales, está delegando su responsabilidad pública en manos privadas.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

10. La puesta en marcha del enfoque de Inclusión Activa basada en la acción coordinada de los cuatro pilares: políticas activas de empleo, servicios sociales de interés general, ingresos mínimos adecuados y participación de las personas usuarias es clave para abordar la exclusión social.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

11. Todas las prestaciones y servicios integrados en la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales deben estar planteados en los mismos términos que los de educación y sanidad.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

12. La participación económica de las personas usuarias en los costes del servicio del sistema de servicios sociales indica el retroceso del principio de universalidad de los derechos sociales.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

13. Los servicios sociales de la CAPV deben ser financiados mediante:

A. Recaudación de impuestos

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

B. Copago

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

C. Sistema mixto

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

14. La función social de las entidades del Tercer Sector es:

A. Detectar y alertar de las nuevas necesidades y problemas sociales.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

B. Mediar entre los colectivos más desfavorecidos y la administración pública.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

C. Reivindicar y denunciar las situaciones de exclusión social.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

15. La dependencia económica por parte de las organizaciones del tercer sector del Estado supone una reducción de su capacidad de denuncia frente a éste.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

16. La función de los servicios sociales es contribuir desde la proximidad a la reducción, superación y prevención de los riesgos de exclusión social de todas las personas.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

17. En la gestión de servicios de responsabilidad pública debe primar la participación de la iniciativa Social no Lucrativa frente a otras iniciativas cuya vocación sea la estrictamente lucrativa.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

18. Los equipos de intervención social deben ser multi-disciplinares: trabajadoras /es sociales, educadoras /es, pedagogas os y psicólogas /os.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

19. Se deben establecer sistemas de relación entre la Administración y las entidades de iniciativa social clarificando cuál es el papel de unos y otros.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

20. Existe una relación de tensión entre la Administración que obtiene servicios a bajo coste y el Tercer Sector que gestiona muchos servicios pero en una situación de precariedad e inestabilidad.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

21. La función social de las Redes Sociales es:

A. Ser estructuras idóneas para la construcción de una ciudadanía activa. democrática, pluralista e inclusiva.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

B. Fortalecer la visualización social de las entidades que trabajan por la inclusión social.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

C. Denunciar las situaciones de exclusión social.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

D. Ser portavoz de las reivindicaciones de las entidades de intervención social ante la administración pública.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

22. La superación de la exclusión social pasa por admitir una responsabilidad de la sociedad respecto a la misma.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

23. La existencia de redes de solidaridad es un elemento clave para paliar o dar solución a determinadas situaciones de exclusión social.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

24. La economía social es una alternativa real para la inclusión social.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

25. En el actual momento de crisis la centralidad del empleo como eje principal de inclusión social debe ser cuestionada.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

26. El trabajo como vía principal de obtención de ingresos sigue siendo la puerta principal de entrada a la condición de ciudadanía.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

27. La rapidez con la que se están destruyendo puestos de trabajo nos habla no sólo de la fuerza de la crisis, sino también de la escasa calidad del empleo generado.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

28. El actual mercado de trabajo está caracterizado por:

A. Dificultar el acceso a las personas en situación de exclusión social.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

B. Perpetuar situaciones de desigualdad social por la precariedad laboral que ofrece.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

C. Cronificar situaciones de pobreza por los bajos salarios existentes.

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

29. La situación de desempleo actual provocará cambios en los ámbitos relacionales tales como:

A. Gran dificultad de las personas jóvenes para independizarse.

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

B. Aumento de la tensión social convivencial entre ciudadanos y ciudadanas.

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

C. Retorno a la unidad familiar de las personas que dejan de recibir ingresos.

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

D. Aumento del número de familias donde ninguno de sus miembros tendrá ingresos de rentas.

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

E. Mayor número de personas dependientes de ayudas sociales.

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

30. La formación como instrumento de inserción laboral válido para todas las personas en situación de desempleo debe ser cuestionado.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

31. En la situación económica actual, nos encontraremos con personas en situación de desempleo con:

A. Niveles de formación y cualificación altos.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

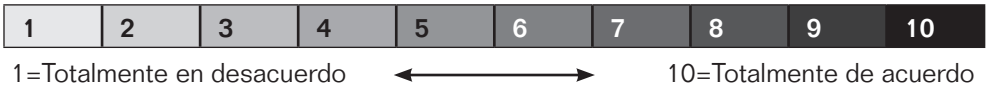
B. Larga experiencia profesional.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

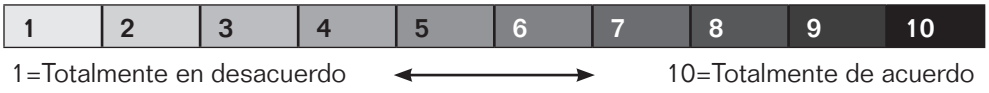
Comentarios a la respuesta

C. Alta especialización en el puesto de trabajo.



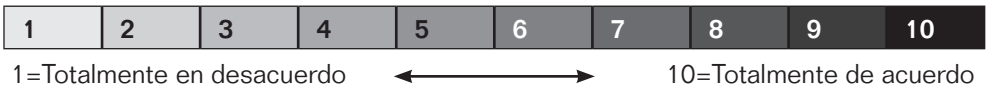
Comentarios a la respuesta

D. Falta de cualificación.



Comentarios a la respuesta

32. Existe una interacción entre la exclusión social y la exclusión financiera.



Comentarios a la respuesta

33. El acceso a los servicios financieros se ha convertido en una condición necesaria para participar en la vida económica y social.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta

34. Se debe desarrollar asesoramiento y educación en materia financiera así como fomentar y supervisar la responsabilidad social de las instituciones financieras.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

1=Totalmente en desacuerdo ⟷ 10=Totalmente de acuerdo

Comentarios a la respuesta