



Tesis Doctoral

La inserción por el empleo de colectivos vulnerables

*Discursos y Estrategias de los Agentes de Inserción,
en un Contexto de Crisis*

Autora: Fernanda Caro Blanco

Tesis Doctoral

La inserción por el empleo de colectivos vulnerables
*Discursos y Estrategias de los Agentes de Inserción,
en un Contexto de Crisis*

Autora: Fernanda Caro Blanco

Programa de doctorado:

Intervención Social y Estado del Bienestar.

Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra
(UPNA)

Dirección:

Dr. Miguel Laparra Navarro (UPNA)

Dra. María Antònia Carbonero Gamundi (UIB)

Dra. Begoña Pérez Eransus (UPNA)

Octubre de 2015

Quiero dedicar este trabajo:

A mi madre, Josefa Blanco Arévalo.
Y a todas las mujeres excepcionales que, como ella,
nacieron en un tiempo y un país que las hizo invisibles y les negó casi todo.

A la memoria de mi padre, Manuel Caro Torres.
Y a todos los hombres honrados de su generación que tuvieron,
como única opción, el trabajo duro.

A mis hermanas y hermano, Manoli, Pepa, Juan y Coral,
que me abrieron camino.
Manoli, Pepa y Juan, adolescentes trabajadores en la España de los sesenta.
Coral, por su afán de superación y de lucha.

A Vicente Izquierdo García,
por su honradez, perseverancia, generosidad y compromiso sin fisuras
en la lucha por la defensa de los derechos de la clase trabajadora.

A mi hija, Marina Betancor Caro,
por ser la luz y el sentido de todo.

Agradecimientos

A nadie que tenga ahora en las manos el presente trabajo se le escapa que el proceso de elaboración y presentación de una tesis es un momento especialmente significativo en la vida académica de una persona. Un proceso largo, de ilusiones y decepciones, de gozos y sombras en definitiva, pero un proceso que no se vive nunca en completa soledad, siempre hay ahí personas que acompañan, a los y las que les toca disfrutar de los gozos y soportar las sombras.

Por eso es más que necesario que sus nombres introduzcan el texto que es resultado de esos años de trabajo.

Así que debo y deseo agradecer:

A mi director y directoras de tesis:

Dr. Miquel Laparra Navarro, por ser desde hace años un referente, por guiarme desde su permanente contribución al estudio de la exclusión, por su serenidad y por su extrema confianza. Por demostrar que puede seguir siendo un referente al aceptar el reto de dar un salto desde la vida académica al (a veces abismo) de la vida institucional.

Dra. Maria Antònia Carbonero Gamundi, por su permanente y entusiasta acompañamiento, por su acertado análisis, por “complicarme la vida” con tanto acierto, y darme la oportunidad de aprender y mejorar.

Dra. Begoña Pérez Eransus, no sólo por guiar, desde su investigación, tantas páginas de este trabajo, sino por asumir desinteresadamente las pesadas tareas burocráticas que comportan la dirección de una tesis.

Quiero dar gracias también:

A mi amiga, colega, y compañera de tantas cosas, Mónica Álvarez Delgado, que se ha entusiasmado, ha compartido, y me ha ayudado en todo y en más. Y que se ha cuidado de vigilar que la perspectiva de género estuviera presente en todo el texto. A la que pido disculpas por algunas de mis *insumisiones*.

A mis compañeras y compañero de Departamento, Dra. Joana Maria Mestre Miquel, Juana María Guillén Palomares, Dra. María Gómez Garrido, Dra. Marinez d'Oliveira Xavier, Carlota Socias Puyol, y Miquel Àngel Oliver Perelló, profesoras y profesor, respectivamente, de los estudios de Trabajo Social (UIB), por su aliento, sus recomendaciones, por liberar gran parte de mi tiempo académico, por regalarme tiempo en definitiva, por su amistad comprometida. Por extensión al resto de mis compañeras del grupo de investigación Desigualdades, Género y Políticas Públicas (DGiPP): Rosa Cursarch, Andrea Beltramo, Marielva Riskey y Romina Perazzolo, por estar ahí, construyendo. También a Ignasi Martín Navarro, trabajador social, con el que empezamos a anhelar una práctica profesional alternativa al trabajo social enjuiciador y estigmatizante.

A mis alumnos y alumna (ya casi colegas de profesión) por su ayuda inestimable en tareas farragosas pero imprescindibles, pero ante todo, a Alfonso López Bermúdez, que me ha evitado luchar innecesariamente contra la “informática”; a Miriam Mur Gil, que me ha contagiado la pasión por tantas lecturas (Owen Jones, Standing, hasta Robespierre, y tantos otros); y a Joaquín de María Arrébola, con quien he compartido el entusiasmo por el mundo del empleo y de la exclusión y por ser una muestra de compromiso profesional y político. Por extensión, a todas mis alumnas y alumnos de Trabajo Social, que combinan tiernamente el entusiasmo y la decepción, el trabajo duro y la pereza, la sabiduría y la inexperiencia, el compromiso y la desmotivación..., porque tal vez sepan convertir el Trabajo Social en *un arma cargada de futuro*.

Al Dr. José Luis Luján López, por sus sabias y exigentes recomendaciones, por su ayuda permanente.

Al Dr. Joan Lluís Llinàs Begon, por su apoyo incondicional y su confianza.

A Vicente Izquierdo García, por leer pacientemente retazos y capítulos inacabados, y por soportar tantos momentos de sombras.

A mis compañeros de CGT-Illes Balears, y a mis compañeras de CGT-UIB, que me han permitido ausentarme (demasiado tiempo) del compromiso sindical y político.

Y también, cómo no, a todas y todos los profesionales, técnicos y trabajadores de las entidades del Tercer Sector Social, de los Servicios Sociales y de los Servicios de Empleo de Mallorca, que me han concedido su tiempo, sus palabras, sus esperanzas y sus decepciones. Sin ellas y ellos esta tesis no tendría sentido. Y con ésta quisiera, en algo, devolverles su generosidad y reconocer su esfuerzo.

Índice General

INTRODUCCIÓN.....	15
CAPÍTULO 1. EXCLUSIÓN, TRABAJO E INTERVENCIÓN SOCIAL EN EL NUEVO CAPITALISMO.....	23
1.1. Sobre la vulnerabilidad social y la exclusión: un fenómeno estructural, multidimensional y descalificante	28
1.1.1. <i>El carácter estructural y multidimensional de la exclusión</i>	32
1.1.2. <i>Otra aproximación multidimensional: redistribución, reconocimiento y representación como forma de justicia</i>	36
1.1.3. <i>Los nuevos pobres y la pobreza descalificante</i>	40
1.2. La Sociedad flexible, del riesgo, individualizada y líquida: consecuencias sobre el trabajo, la persona y la protección social	44
1.2.1. <i>Individuos flexibles y a la deriva</i>	46
1.2.2. <i>La individualización del riesgo</i>	50
1.2.3. <i>Miedo, consumismo y precariedad para una nueva ética del trabajo</i>	53
1.2.4. <i>De explotados a incluidos</i>	55
1.2.5. <i>De la universalidad de la integración a la especificidad de la inserción</i>	59
1.2.6. <i>La contractualización de los derechos</i>	61
1.3. La acción Social sobre las personas: del merecimiento a la empleabilidad.....	63
1.3.1. <i>Pobres merecedores y pobres no merecedores: disciplinamiento y castigo</i>	67
1.3.2. <i>La rehabilitación a través del trabajo: la empleabilidad como objetivo</i>	78
CAPÍTULO 2. PREGUNTAS HIPÓTESIS Y METODOS DE INVESTIGACIÓN.....	89
2.1. Objetivos, preguntas de investigación e hipótesis	91
2.2. Métodos de investigación utilizados	94
2.3. Utilización de fuentes secundarias.....	96
2.4. El Enfoque de Marcos Interpretativos	97
2.5. Trabajo de campo: los textos	99
2.5.1. <i>Instrumentos utilizados para el análisis de los textos</i>	99
2.6. Trabajo de campo: entrevistas en profundidad	102
2.6.1. <i>Instrumentos utilizados para la realización de entrevistas</i>	102
2.6.2. <i>Instrumentos utilizados para el análisis de las entrevistas</i>	105
2.7. Ámbito territorial y contexto temporal	111
CAPÍTULO 3. TRANSFORMACIONES EN LA SOCIEDAD, EN LAS POLÍTICAS Y EN LOS AGENTES DE INCLUSIÓN, EN UN CONTEXTO DE CRISIS	113
3.1. Año 2007: la eclosión de una crisis global, sistémica y estructural	116
3.1.1. <i>El impacto de la crisis sobre la sociedad y las personas</i>	122
3.1.1.1. <i>Los primeros cambios en el espacio social de la exclusión</i>	123
3.1.1.2. <i>Mantenimiento de la crisis: intensificación de los procesos de vulnerabilidad social y exclusión</i>	132

3.1.1.3. Cambios identificados en la sociedad: fragmentación, resistencias y capital social.....	135
3.1.2. <i>El impacto de la crisis sobre los Sistemas de Protección</i>	140
3.1.2.1. Los antecedentes: bienestar insuficiente en una Europa <i>asocial</i>	140
3.1.2.2. Políticas de austeridad y reforma de los Sistemas Públicos de Protección españoles.....	142
3.1.2.3. Repercusiones y tendencias: Privatización, Asistencialización e Individualización de la protección española	150
3.1.3. <i>Crisis y vulnerabilidad social: acerca de las personas y colectivos vulnerables</i>	153
3.1.3.1. La repercusión de la crisis sobre los colectivos vulnerables.....	156
3.1.3.2. La vulnerabilidad de la juventud en tiempos de crisis: la imposibilidad de diseñar procesos vitales	157
3.1.3.3. La vulnerabilidad de la mujer: la crisis refuerza el modelo patriarcal de dominación y desigualdad.....	161
3.1.3.4. Las personas con discapacidad: el riesgo de volver a la estigmatización	165
3.1.3.5. Las personas inmigrantes: la crisis rompe los procesos de integración social iniciados	169
3.1.3.6. Las personas tradicionalmente excluidas: marginalidad e invisibilidad	172
3.2. Políticas Sociales en un contexto de crisis.....	176
3.2.1. <i>Políticas neoliberales para la reestructuración del Estado Social</i>	179
3.2.2. <i>Las políticas de Inclusión</i>	183
3.2.2.1. La Inclusión en el marco de la Unión Europea: de la lucha contra la exclusión a la Inclusión Activa.....	184
3.2.2.2. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión (PNAin).....	189
3.2.2.3. Los ejes desde los que se articula la inserción social de colectivos vulnerables	193
3.2.3. <i>Las Políticas de Empleo</i>	204
3.2.3.1. El mercado de Trabajo en un contexto de crisis: flexibilidad, precariedad y desregulación	204
3.2.3.2. El impacto de la crisis sobre el empleo.....	208
3.2.3.3. Políticas Activas y Políticas Pasivas de Empleo: la Activación como instrumento de inserción laboral.....	210
3.2.3.4. Políticas de Empleo en España y en Europa: las reformas auspiciadas por los Planes de Estabilidad y los Planes Nacionales de Reforma.....	214
3.2.4. <i>La inserción por el empleo de colectivos vulnerables: políticas, programas y acciones para la inclusión</i>	220
3.2.4.1. El empleo como instrumento para la inclusión social, en una sociedad sin empleo	222
3.2.4.2. De los factores que influyen en la exclusión del mercado de trabajo, al trabajo como factor de exclusión	224
3.2.4.3. Propuestas y Estrategias, desde las Buenas Prácticas.	235

3.3. Agentes promotores de la inserción social: transformaciones producidas por la crisis.....	250
3.3.1. <i>Los servicios Públicos de Empleo</i>	250
3.3.1.1. Las dificultades previas de unos Servicios de Empleo cuya prioridad no es la exclusión	252
3.3.1.2. Los Servicios Públicos de Empleo tras las sucesivas reformas del mercado laboral	258
3.3.2. <i>El Sistema Público de Servicios Sociales: la dificultad de respuesta de un sistema débil y precario</i>	259
3.3.2.1. Los Servicios Sociales ante la exclusión, con crisis y sin ella.....	262
3.3.2.2. Diagnóstico y perspectivas de los Servicios Sociales, en un contexto de crisis	266
3.3.2.3. Una nueva vuelta de tuerca: la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.....	274
3.3.2.4. La crisis como una oportunidad para repensar los Servicios Sociales.....	276
3.3.3. <i>El Tercer Sector de Acción Social: heterogeneidad, complejidad y doble funcionalidad</i>	284
3.3.3.1. Provisión de Bienestar e incidencia política del TSAS en un contexto de crisis	293
3.3.3.2. Amenazas y oportunidades para el TSAS, durante y después de la crisis.....	298
3.3.3.3. El impacto de la crisis sobre el TSAS, en un contexto de reestructuración de los Estados del Bienestar	303
3.3.3.4. Las propuestas del Tercer Sector para afrontar la crisis	306
CAPÍTULO 4. CUATRO PARADIGMAS PARA EXPLICAR LA EXCLUSIÓN Y LAS ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN DE COLECTIVOS VULNERABLES	311
4.1. El Paradigma Moralizante: la criminalización de la exclusión	314
4.2. El Paradigma Activador: psicologización y despolitización de la exclusión.....	321
4.3. El Paradigma Reflexivo: una actitud crítica que permita generar procesos de integración social	331
4.4. El Paradigma Alternativo-Transformador: recuperar la centralidad de la vida humana	339
CAPÍTULO 5. DISCURSOS Y ESTRATEGIAS DE LOS AGENTES DE INSERCIÓN.....	349
5.1. Resultados obtenidos a partir del análisis de los Textos.....	352
5.1.1. <i>La Voz en los Textos: quienes hablan y a quién representan</i>	353
5.1.2. <i>Conceptos hegemónicos y conceptos casi ausentes, en el Diagnóstico</i>	355
A) Criminalización del gasto social y de las prestaciones	356
B) La centralidad del empleo	361
C) Precariedad y desigualdad	366
5.1.3. <i>Conceptos hegemónicos y conceptos casi ausentes, en el Pronóstico</i>	370
A) Empleabilidad, Flexibilidad y Adaptabilidad.....	371
B) Cualificación, Motivación y Competencias.....	378
C) Empoderamiento, Protagonismo y Participación	382

5.1.4. Conceptos que evidencian discursos confrontados	386
A) Desarrollo económico vs centralidad de las personas.....	388
B) Integración vs Inserción	392
C) Derechos vs Oportunidades	395
5.2. Resultados obtenidos a partir del análisis de las Entrevistas.....	400
5.2.1. La Voz de los Profesionales: quienes hablan	402
5.2.2. Paradigma Moralizante: estados proteccionistas generadores de dependencia	406
I. La visión desde el Diagnóstico	406
A) El agotamiento del estado nodriza	406
B) Sin empleo no hay inserción.....	408
C) Responsabilización y Moralización.....	409
D) Individuos y Estados que han vivido por encima de sus posibilidades ...	410
E) No hay Derechos sin Obligaciones.....	412
II. La visión desde el Pronóstico	412
A) Competitividad, innovación organizacional y desarrollo económico ...	412
B) Atajar la dependencia y el proteccionismo institucional.....	413
C) Emprendedores frente a dependientes.....	414
5.2.3. Paradigma Activador: Flexibilidad, Cualificación y Actitud Proactiva	414
I. La visión desde el Diagnóstico	414
A) Individuos poco adaptados al nuevo contexto	414
B) Colectivos vulnerables que no responden a necesidades empresariales ...	417
C) Responsabilización y contractualización.....	417
D) No se ha sabido prever ni planificar el futuro.....	418
E) El riesgo visto como una oportunidad:	421
II. La visión desde el Pronóstico:	421
A) Cualificación, Formación y Activación	421
B) Trabajar sobre los déficits educativos, motivacionales y de cualificación ..	426
C) Empleables frente a no cualificados, no adaptables, no empleables...	427
5.2.4. Paradigma Reflexivo: cambiar estrategias y políticas para el retorno del Estado Social ...	427
I. La visión desde el Diagnóstico:	427
A) Precariedad e insuficiencia del Bienestar	427
B) Políticas públicas integrales, además de empleo.....	433
C) Nuevos y viejos colectivos más que vulnerables, vulnerabilizados.....	436
D) Deficiencias en las políticas, en las prácticas y en las actitudes.....	437
E) Derechos de ciudadanía	441
II. La visión desde el Pronóstico:	443
A) Revisión de las estrategias y mejora de la calidad de vida.....	443
B) Superar las resistencias profesionales, institucionales y políticas	449
C) Participación e innovación frente a la pasividad profesional, institucional y ciudadana.....	453
5.2.5. Paradigma Alternativo-Transformador: recuperar la dignidad de las personas	454

I. La visión desde el Diagnóstico:	454
A) Un sistema que genera desigualdad e injusticia	454
B) Empleo sí, pero cambiando las reglas del juego	457
C) Centralidad de la vida humana vs “cosificación” de las personas	458
D) Un modelo económico en el cual las personas no importan	459
E) Ciudadanía plena, ciudadanía diferenciada	460
II. La visión desde el Pronóstico	461
A) Participación, Organización y Movilización social.....	461
B) Las personas por delante de los intereses del mercado.....	467
C) La ciudadanía dignificada frente a los poderosos	469
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	471
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	495
Índice de Tablas y Gráficos	513
Lista de Abreviaturas y Acrónimos	515
ANEXOS	
Anexo I: Formulario de consentimiento informado	
Anexo II: Listado de textos analizados	
Anexo III. Plantilla descriptiva-explicativa del contenido de los textos, según el EMI	
Anexo IV: Árbol de categorías para el análisis de los textos	
Anexo V: Listado de palabras clave, para el análisis de textos, referidas a los Paradigmas	
Anexo VI: Listado de palabras clave, para el análisis de textos a partir de discursos hegemónicos, ausentes, y discursos confrontados	
Anexo VII: Plantilla con preguntas guía para la realización de entrevistas en profundidad.	
Anexo VIII: Árbol de categorías para el análisis de las entrevistas	

Introducción

La tesis doctoral que aquí se presenta se inició planteando como objeto central de investigación el Tercer Sector de Acción Social (TSAS) y su participación en los programas y actuaciones de inserción por el empleo de colectivos vulnerables en el contexto social, político e institucional que está generando la crisis global iniciada en el año 2007.

Pero éste (el TSAS) ha ido perdiendo protagonismo como objeto de investigación para colocarse como uno más de los agente que intervienen en las políticas y estrategias dirigidas a la inserción por el empleo de colectivos vulnerables.

Iniciamos entonces el estudio referido a la situación y características de los programas y actuaciones de inserción los colectivos vulnerables, incidiendo de manera específica en cómo la crisis estaba interfiriendo y/o modificando estos programas, estrategias y actuaciones de inserción social y laboral.

A partir de aquí se focaliza el interés investigador en los *discursos y estrategias que los diversos agentes utilizan en las políticas de inserción por el empleo de colectivos vulnerables*, en un contexto de crisis. Esta decisión ha ampliado el campo de estudio de la tesis, haciéndola más compleja, pero también más apasionante.

Se identifican así, otros objetos de investigación que aparecen como complementarios y que comprenden el estudio de la vulnerabilidad social y de los colectivos vulnerables frente al mercado de trabajo, de las políticas de inserción social y laboral dirigidas a estos colectivos, de los agentes de inserción por empleo, entre los que identificamos los Servicios de Empleo (SE), el Sistema Público de Servicios Sociales (SPSS) y el Tercer Sector social o Tercer Sector de Acción Social (TSAS). Se hace necesario, a su vez, estudiar algunos de los aspectos que caracterizan la crisis que eclosiona en el año 2007 y todavía perdura, y principalmente la influencia de ésta sobre los colectivos vulnerables, las políticas sociales y laborales y los identificados como agentes de inserción. Abordar cada uno de estos otros objetos de investigación nos ha permitido profundizar, de manera detallada, en el estado de la cuestión.

Dos preguntas nos formulamos al inicio de este trabajo de investigación: ¿por qué esta tesis?, haciendo referencia a su oportunidad, y ¿para qué esta tesis?, en referencia a su utilidad.

Respecto a la primera pregunta, la visión de la realidad social actual nos da lugar a considerar la oportunidad de investigar acerca de las políticas dirigidas a la inserción social y laboral de colectivos vulnerables. Partimos de constatar que, en el estado español, la crisis impacta sobre un ya maltrecho Estado del Bienestar, caracterizado por la fragilidad de los sistemas de protección social y por la precariedad del empleo. A esta situación se suma

identificar la pérdida del empleo y el empeoramiento en las medidas de protección social como efectos inmediatos derivados de las respuestas institucionales a la crisis, las cuales provocan el crecimiento de la vulnerabilidad social y la exclusión en extensión y en intensidad, mostrándose así en los cuatro grupos de indicadores sociales: la renta y desigualdad, empleo, pobreza y privación y derechos y servicios sociales. El acceso al empleo, considerado hasta el momento un elemento de integración social, así como un factor de protección ante la exclusión social, se está evidenciando como insuficiente para proteger a las personas de la vulnerabilidad, no sólo por el significativo aumento y cronificación del desempleo, sino también por la profundización en la precarización de éste, que hace emerger conceptos como *empleo de exclusión*, y una nueva realidad como la de los *trabajadores y trabajadoras pobres*. En este escenario, se observan movimientos en el espacio social de la exclusión, que afecta tanto a los que se encuentran en situación de integración, como de integración precaria o de exclusión severa. La escasez de recursos, tanto de carácter contributivo como asistencial, modifica las posibilidades de cada uno de estos grupos a acceder a prestaciones y servicios. Los programas, servicios y actuaciones tradicionalmente dirigidos a la integración de colectivos vulnerables se ven afectados a causa de la entrada en el tradicional espacio asistencial de personas y colectivos que experimentan por primera vez la vulnerabilidad social y la exclusión. Y esto ocurre justo cuando desde determinados sectores sociales y profesionales se está cuestionando la capacidad de integración social que, desde la perspectiva de la garantía de derechos, tienen algunas de las acciones que se están llevando a cabo desde el ámbito de lo asistencial.

En este nuevo y complejo contexto, parece oportuno analizar qué está pasando en la inserción por el empleo de colectivos vulnerables, qué propuestas y estrategias están implementando las instituciones, las organizaciones sociales y los y las profesionales que trabajan en la integración, y cómo se están posicionando cada uno de estos agentes ante la nueva situación, y por consiguiente, cuáles son sus discursos.

Con respecto a la segunda pregunta, la respuesta está ligada al hecho de que es ésta una tesis realizada en el marco de las Ciencias Sociales, y específicamente desde el Trabajo Social. Razón por la cual, siendo fiel al sentido de esta disciplina, se propone no sólo ser analítica sino también propositiva. Por ello, la utilidad que el presente trabajo de investigación aporte al conocimiento científico se plantea desde una triple utilidad: en lo *descriptivo*, en lo *analítico* y en lo *propositivo*.

Con arreglo a este triple objetivo nos proponemos: describir cómo están reaccionando las políticas sociales, así como los distintos agentes de inserción que trabajan en la inserción por el empleo de colectivos vulnerables, en el nuevo escenario propiciado por la crisis; analizar los discursos y estrategias dirigidos a la inserción por el empleo de colectivos vulnerables, identificando los distintos paradigmas desde los que se formulan, y proponer líneas estratégicas que, adaptadas a una nueva realidad, promuevan acciones transformadoras que posibiliten una verdadera integración de colectivos y personas vulnerables desde la mirada que propone la defensa de los derechos de ciudadanía.

Así, los resultados de investigación que aquí se presentan ofrecen una descripción de las transformaciones generadas por la crisis en los distintos objetos de investigación identificados; un análisis de los discursos y estrategias utilizados por los distintos agentes de inserción, para lo que previamente construimos –a modo de resultado de elaboración teórica– cuatro distintos paradigmas que explican estos discursos y actuaciones, entendiendo los paradigmas como modelos desde los que analizar un determinado fenómeno, un conjunto de teorías y de prácticas marcadas por una determinada concepción ideológica y que tienen unas determinadas y distintas repercusiones sobre el objeto de intervención; para finalmente esbozar propuestas que mejoren las posibilidades de integración de las personas, consideradas, desde esa mirada, ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho.

El presente trabajo comprende todos y cada uno de los aspectos que deben formar parte de un proyecto de tesis de investigación: estado de la cuestión, objetivos, hipótesis y preguntas de investigación formuladas, explicación de la metodología utilizada, resultados obtenidos y conclusiones y propuestas, como los más significativos. Sin embargo, hemos considerado oportuno presentar cada uno de estos apartados no bajo ese título, sino integrados en distintos capítulos, con el objetivo de posibilitar una lectura más integrada, en respuesta a la pretensión de presentar los resultados de la presente investigación como un relato que facilite y haga más agradable su lectura.

Así, seguidamente a esta introducción, en el *Capítulo 1*, presentamos las distintas aportaciones teóricas de autores y autoras que han dado lugar a conformar el marco teórico desde el que se plantea la presente investigación. Hacemos mención a aspectos que hemos considerado clave para la comprensión del sentido que ha guiado este trabajo y que hacen referencia a la interpretación de la exclusión, del trabajo y de la intervención social de la que partimos, las características de éstos tres elementos en el contexto del nuevo capitalismo, o capitalismo global, y la incidencia de estas características en las estrategias y discursos de los agentes de inserción social y laboral.

Nos hemos basado, en primer lugar, en los trabajos de Laparra, Pérez Eransus, Renes, Sarasa, Subirats y al. (2007 y 2008) para hacer referencia a la visión multidimensional y estructural de la exclusión, completando esto con la visión de Fraser (2005, 2006 y 2007) respecto a la multidimensionalidad basada en la redistribución, el reconocimiento y la representación como formas de justicia, para completar con la idea de pobreza descalificante presentada por Paugam (2007), la cual hemos relacionado con la aparición, especialmente en el contexto de crisis, de la nueva pobreza.

El desarrollo de nuestro marco teórico aborda también los trabajos de Sennet (2000, 2006), Bauman (1999, 2005, 2006 y 2008), Beck (2002, 2003 y 2007) y Castel (1997 y 2010) para hacer referencia a las consecuencias que sobre el trabajo, el individuo y la protección social genera una sociedad flexible, del riesgo, individualizada y líquida propia de la segunda modernidad. Un nuevo capitalismo que, basándonos en la obra de Boltansky y Chiapello (2002) ha sustituido el concepto de explotación por el de exclusión, y en el que, según los

trabajos de Fraser y Gordon (1992) contractualiza los derechos, condicionando a la ciudadanía el acceso a ellos.

Completamos este marco teórico haciendo un breve recorrido por la historia de la intervención social, para identificar cómo la idea del merecimiento de las personas pobres a recibir ayuda ha estado presente desde los orígenes de la acción social, lo cual se refleja en las obras de Vives (2004), Arenal (1993 y 1994), Richmond (2005) y otras y, como relatan Pérez Eransus (2005) y Susín (2000), a partir de lo que se desprende el significativo componente de disciplinamiento y castigo que ha tenido, y aún tiene, la ayuda social. Pero nos ha interesado, principalmente, identificar cómo el concepto de merecimiento ha derivado en la idea de empleabilidad ligada a las políticas de activación que han ido penetrando en las políticas de empleo y en las políticas sociales. Sobre el concepto de empleabilidad hemos trabajado principalmente a partir de las investigaciones realizadas por Serrano (2000 y 2009) y Crespo (2009).

Seguidamente, en el *Capítulo 2*, damos explicación de los objetivos, preguntas de investigación e hipótesis planteadas en la formulación de la investigación, para dar lugar a continuación a explicar los distintos métodos de investigación utilizados. En este capítulo nos centramos en dar explicación del Enfoque de los Marcos Interpretativos (EMI) así como de la aplicación que de éste hemos hecho a fin de analizar los discursos y estrategias de los distintos agentes. Incidimos posteriormente en la descripción del trabajo de campo realizado, el cual se ha basado, por un lado, en la realización de entrevistas en profundidad a profesionales que trabajan en la inserción por el empleo de colectivos vulnerables, y por otro, en el análisis de textos referidos al empleo, la inserción y la inserción laboral. En este punto detallamos los instrumentos utilizados para la realización de entrevistas y su análisis, así como para el análisis de textos, a partir de la elaboración de preguntas guía y categorías adaptadas al Enfoque de los Marcos Interpretativos.

Finalizamos el capítulo haciendo referencia al ámbito territorial y al contexto temporal en el que se realiza y se fija la investigación, que no es otro que la crisis que, a partir del año 2007 eclosiona en Europa, incidiendo especialmente en las repercusiones de ésta en el estado español.

En el *Capítulo 3* presentamos las transformaciones que, en el actual contexto de crisis, han ido produciéndose en la sociedad, las políticas sociales y los agentes de inserción social. Para ofrecer lo que es, por una parte estado de la cuestión, y por otra, resultados cuantitativos y cualitativos surgidos a partir de la revisión y estudio de fuentes secundarias y fuentes bibliográficas diversas, hemos profundizado sobre el impacto de la crisis en la sociedad y las personas a través de los cambios identificados en el espacio social de la exclusión, la intensificación de los procesos de vulnerabilidad y exclusión social, y los movimientos de fragmentación social, de resistencias y de fortalecimiento del capital social que han ido emergiendo en estos últimos años. Abordamos también el impacto que la crisis ha ido teniendo sobre los sistemas de protección, con especial atención a las políticas de

empleo y a las de inserción, fruto de las políticas de austeridad y de la reforma de los sistemas públicos de protección social que se han ido implementando como respuestas institucionales a la crisis y que han ido dando lugar a la progresiva privatización, asistencialización e individualización de la protección social.

Nos ha interesado especialmente dar a conocer en este capítulo las transformaciones que sobre las personas y colectivos considerados vulnerables frente al mercado de trabajo – juventud, mujer, personas inmigrantes, personas con discapacidad y personas cronicadas en situaciones de exclusión– está generando la crisis, intensificando la vulnerabilidad de éstos y éstas ante el mercado de trabajo. Vemos, a partir de los datos obtenidos en diversas investigaciones e informes, cómo la juventud ve truncada la posibilidad de diseñar procesos vitales, cómo se refuerza el modelo patriarcal de dominación y desigualdad hacia la mujer, cómo las personas con discapacidad corren el riesgo de volver a la estigmatización, cómo la crisis rompe los procesos de integración social iniciados por las personas inmigrantes y cómo las personas tradicionalmente excluidas pasan a la marginalización y a la invisibilidad.

Posteriormente, con el objeto de profundizar en las consecuencias que la crisis genera en las políticas sociales, analizamos las características y el sentido de las Políticas Activas de Empleo (PAE) y de las Políticas de Integración a través de los Planes Nacionales de Inclusión (PNAin) surgidos a partir de la Estrategia Europea 2020, guiados por la flexibilidad, la precariedad y la desregulación las primeras, y por la asistencialización y la privatización los segundos. Cerramos este punto con el análisis de las propuestas y estrategias puestas en marcha desde los programas y acciones de inserción por el empleo de colectivos vulnerables, haciendo una especial referencia a algunas intervenciones consideradas buenas prácticas.

Finalizamos el análisis de las transformaciones generadas por la crisis en los agentes promotores de la inserción social y laboral, que hemos identificado en los Servicios de Empleo (SE), el Sistema Público de Servicios Sociales (SPSS) y el Tercer Sector de Acción Social (TSAS).

El *Capítulo 4* puede considerarse un resultado teórico de la presente investigación, en el que planteamos la existencia de cuatro distintos paradigmas desde los que se explica la exclusión y desde los que se implementan las políticas de inserción. Partiendo de la constatación de la existencia previa de dos paradigmas: el moralizante y el activador, a los que hemos identificado como hegemónicos, fuimos considerando la necesidad de identificar y describir otros paradigmas, que recogían también discursos sobre la exclusión y estrategias de inserción existentes, a los que hemos denominado reflexivo y alternativo-transformador y que, no siendo dominantes, dan lugar a la aparición de otra voz para explicar la exclusión y para incidir sobre la integración social.

Hemos ido introduciendo la descripción de cada uno de estos paradigmas señalando el modelo de Estado del Bienestar con el que pueden identificarse y el momento histórico en el que aparecen, o ganan mayor significado, a fin de contextualizarlos ideológica y temporalmente. Puesto que este resultado nace a partir de la aplicación del Enfoque de

Marcos Interpretativos, al que anteriormente hemos hecho referencia, hemos ido identificando, en cada paradigma: los conceptos propios de las políticas de inserción a los que recurre, los actores a los que hace referencia, aquello que identifica como causas que provocan el problema de la exclusión, las dimensiones de la exclusión que plantea, la identificación que hace de la persona en situación de exclusión, las soluciones que propone, lo que considera como normativo o deseable y la concepción de los derechos que defiende. Como se verá a lo largo del capítulo 4, estos distintos modelos se mueven desde la criminalización de la exclusión (moralizante), a la psicologización y la despolitización de ésta (activador), a la reflexión crítica sobre los procesos de integración social implementados (reflexivo), hasta la recuperación de la centralidad de la vida humana y de los derechos de ciudadanía propuestos por el paradigma alternativo-transformador.

En el *Capítulo 5* presentamos los resultados obtenidos en el trabajo de campo realizado. Se presentan éstos organizados en dos subcapítulos: los resultados obtenidos a partir del análisis de textos de empleo, de inserción y de inserción por el empleo y los resultados obtenidos a partir del análisis de las entrevistas a profesionales que trabajan en la inserción por el empleo de colectivos vulnerables, puesto que no sólo los instrumentos utilizados, sino también el análisis de los resultados, han sido matizados en unos y otras. Ambos subcapítulos están precedidos por una descripción de lo que desde el EMI identifica como *la voz*, quienes hablan y a quien representan, tanto en los textos como en las entrevistas. Los resultados obtenidos a partir del análisis de textos los presentamos a partir de identificar los conceptos hegemónicos y los conceptos casi ausentes hallados en el diagnóstico y en el pronóstico (soluciones) sucesivamente, además de los conceptos que evidencian discursos confrontados. Los resultados obtenidos a partir del análisis de entrevistas se han presentado a partir de la visión que desde el diagnóstico y desde el pronóstico ofrece cada uno de los paradigmas, de manera que mostramos cómo cada uno de éstos se evidencia en los discursos de profesionales.

Llegado el momento de presentar las *Conclusiones y Propuestas* fruto de esta investigación, nos centramos, a partir del objetivo propositivo que ha guiado el interés por el presente trabajo, en esbozar conclusiones que puedan ser útiles para proponer un discurso hacia la exclusión y unas determinadas estrategias de inclusión social que partan del respeto a los derechos de ciudadanía y que sirvan para contribuir a configurar un modelo de intervención que rechace la estigmatización de las personas y sea capaz de crear procesos de empoderamiento individuales y colectivos.

A fin de completar la comprensión del trabajo que, durante estos últimos cuatro años, hemos ido realizando, presentamos en los anexos, además del formulario de consentimiento informado utilizado, otros diversos instrumentos como: el listado de textos analizados, la plantilla descriptiva-explicativa del contenido de los textos, según el EMI, el árbol de categorías para el análisis de los textos, el listado de palabras clave, para el análisis de textos, referidas a los paradigmas, el listado de palabras clave, para el análisis de textos, a partir de discursos hegemónicos y ausentes, y discursos confrontados, la plantilla con preguntas guía

para la realización de entrevistas en profundidad y el árbol de categorías para el análisis de las entrevistas.

Queda decir que, a lo largo del texto, se ha utilizado el sistema APA para las referencias bibliográficas y la bibliografía, por considerarlo útil, claro y aceptado mayoritariamente por la comunidad científica. La investigadora responsable de la redacción del texto se ha permitido, sin embargo, ser más ecléctica en la configuración del texto, la fuente de letra utilizada, el interlineado y espacios, buscando aquellos modelos que consideraba más estéticos y facilitadores de la lectura. Esperamos que así lo sea también para quienes se disponen a leer el presente texto.

Para ir concluyendo, debemos informar que el presente trabajo de tesis fue matriculado (en abril de 2011) en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra (UPNA), concretamente en el programa de doctorado de *Intervención Social y Estado del Bienestar* y que esto ha sido así, a elección de la doctoranda, por tratarse de un programa específico planteado desde el trabajo social y la intervención social (escasos aún en el panorama universitario español) y porque esto permitía contar con la dirección, en primera instancia, del Dr. Miguel Laparra Navarro y, posteriormente, de la Dra. Begoña Pérez Eransus, dos de las personas investigadoras más reconocidas por la comunidad científica y por la sociedad española y europea en el estudio de la exclusión y de los procesos de inserción. Esta dirección ha sido completada desde la Universidad de Illes Balears (UIB), a la que la doctoranda pertenece como docente, con la dirección de la Dra. Maria Antònia Carbonero Gamundi, también reconocida, como gran experta en políticas de empleo y políticas de inclusión social. De manera que esta doctoranda no podría haber contado con mejores guías y referentes.

Queda decir, más allá de los agradecimientos realizados con anterioridad, que el presente trabajo ha contado con el material valioso e inestimable que, a través de las entrevistas en profundidad, han ido ofreciendo profesionales de los Servicios de Empleo, los Servicios Sociales, y el Tercer Sector Social que trabajan en inserción por el empleo de colectivos vulnerables en distintos servicios y programas (24) de la isla de Mallorca (Illes Balears). Huelga decir que su contribución ha sido más que imprescindible.

Sólo resta, como forma de introducir a la lectura del presente texto, aspirar a que ésta resulte amena, que sea posible ser leída desde un cierto placer y pasión (porque desde estas dos premisas ha sido escrita) y que en algo sea capaz de contribuir a un conocimiento científico y profesional que contribuya a mejorar la vida de las personas. Y con cierta osadía, la última pretensión se refiere a que en ningún caso sea concebida, tal como alertaba Celaya, como *un lujo cultural de los neutrales*.

Capítulo 1

Exclusión, Trabajo e Intervención Social en el Nuevo Capitalismo

Capítulo 1: Exclusión, Trabajo e Intervención Social en el nuevo capitalismo

1.1. Sobre la vulnerabilidad social y la exclusión: un fenómeno estructural, multidimensional y descalificante

1.1.1. El carácter estructural y multidimensional de la exclusión

1.1.2. Otra aproximación multidimensional a la exclusión: redistribución, reconocimiento y representación como una forma de justicia

1.1.3. Los nuevos pobres y la pobreza descalificante

1.2. La Sociedad flexible, del riesgo, individualizada y líquida: consecuencias sobre el trabajo, la persona y la protección social

1.2.1. Individuos flexibles y a la deriva

1.2.2. La individualización del riesgo

1.2.3. Miedo, consumismo y precariedad para una nueva ética del trabajo

1.2.4. De la explotación a la exclusión

1.2.5. De la universalidad de la integración a la especificidad de la inserción

1.2.6. La contractualización de los derechos

1.3. La Acción Social sobre las personas: del merecimiento a la empleabilidad

1.3.1. Pobres merecedores y pobres no merecedores: disciplinamiento y castigo

1.3.2. La rehabilitación a través del trabajo: la empleabilidad como objetivo

1. Exclusión, Trabajo e Intervención Social en el nuevo capitalismo

El marco teórico que fundamenta la presente investigación, combina e interrelaciona tres ideas clave:

La primera se refiere a considerar la vulnerabilidad social y la exclusión como un fenómeno multidimensional y de carácter estructural, en contraposición a visiones individualizadoras. Una multidimensionalidad vista no únicamente desde la perspectiva de las diversas dimensiones –económica, política y social-relacional– (Subirats, Gomà y Brugué. 2005; Laparra, Obradors, Pérez Eransus, Pérez Yruela, Renes, Sarasa, Subirats, Trujillo. 2007; Laparra, Pérez Eransus, Subirats, Arriba, García Serrano, Malo, Rodríguez Cabrero, Sarasa, Ayala, Pérez Yruela. 2009), sino también desde la perspectiva que considera la inclusión (la justicia) como un proceso que implica redistribución en la esfera económica, reconocimiento en el ámbito socio cultural y representación en lo político (Fraser. 2003 y 2008). A esta visión se suma, y de ella se desprende, la importancia del contexto social de crisis que ha posibilitado el nacimiento de la llamada nueva pobreza, concepto que asigna una nueva entidad a la persona en situación de vulnerabilidad y exclusión a partir de su naturaleza descalificante (Paugam. 1997a).

La segunda se refiere a las consecuencias que sobre la persona y sobre la protección social se están generando bajo el llamado nuevo capitalismo, a partir de la consolidación de una sociedad flexible, del riesgo, individualizada y líquida. Esta segunda idea busca identificar qué es lo que caracteriza el nuevo capitalismo (o la postmodernidad) y de qué manera afecta al mundo del trabajo y a la visión de la exclusión. Lo cierto es que autores y autoras a quienes ya podemos considerar clásicos –Sennet, Beck, Bauman, Castel, Boltansky y Chiapello– describen una nueva sociedad que impone cambios importantes en el mundo del trabajo, la persona y en la protección social.

Esta llamada postmodernidad, propone una nueva cultura, una sociedad flexible que incide sobre la ética y el valor del trabajo y sobre el valor de las personas, y que vincula la desigualdad con el aislamiento (Sennet, 2000, 2006).

Una sociedad que individualiza los riesgos, porque el estado y el mercado traspasan el riesgo a los individuos, y en la que la flexibilidad y la precariedad son el mayor exponente de ese riesgo que las personas asumen en solitario, con escasos apoyos sociales y comunitarios (Beck, 2002, 2003).

Una sociedad líquida, que gobierna a la ciudadanía través de la incertidumbre y el miedo y que produce “parias”, “residuos humanos”, a través de un Estado que criminaliza la pobreza y la falta de trabajo (Bauman, 1999, 2000, 2001, 2005, 2007).

Una sociedad que, a través del nuevo espíritu del capitalismo, deconstruye el mundo del trabajo y debilita sus defensas, en referencia al debilitamiento del sindicalismo y de la lucha obrera y que incorpora una suerte de “gestión empresarial” a las políticas de empleo y a las políticas de lucha contra la exclusión (Boltanski y Chiapello, 2002).

Tiempos de incertidumbre que están ocasionando cambios significativos en el mundo del trabajo, en la protección social, y en el propio individuo (Castel, 2010).

Una Sociedad que introduce cambios significativos en el concepto de derechos, ya que al construir la ciudadanía a partir de la relación recíproca entre derechos y deberes, establece claras diferencias entre los derechos sociales de tipo contractual, que se adquieren a través de la Seguridad Social y el acceso a prestaciones sociales que se otorgan desde lo asistencial (caridad). Una asistencia (o caridad) que otorga dignidad al que la da, pero estigmatiza a quien la recibe, y que introduce la idea de contrato también en las prácticas asistenciales, como forma de garantizar la reciprocidad en la percepción de prestaciones, en detrimento del concepto de derechos sociales de ciudadanía. (Fraser y Gordon. 1992).

Contractualización, asistencialización y caridad, como base de la estigmatización y el control de la persona perceptora de asistencia, junto con una progresiva deriva hacia la precarización de los derechos sociales. Este es el contexto social en el que se insertan las políticas de inserción por el empleo de colectivos vulnerables. El nuevo capitalismo refuerza un paradigma totalizador, excluyente y estigmatizador. Construye nuevas políticas capaces de reforzar este modelo, y nuevos individuos adaptados y adaptables, que no contradigan esa nueva construcción. Pero genera también movimientos y resistencias capaces de proponer y construir nuevos paradigmas, nuevos modelos de sociedad, nuevos ciudadanos y ciudadanas y nuevas organizaciones que los gobiernen.

La tercera idea en la que se fundamenta el presente trabajo se refiere a considerar la visión que, partiendo de la Acción Social benéfico asistencial gestadas en la Baja Edad Media y en la visión humanista propia del Renacimiento, hasta la moderna creación del Sistema Público de Servicios Sociales, se ha ido otorgando a los individuos de inserción, en un tránsito continuado desde el merecimiento a la empleabilidad.

El estudio de la historia de la acción social evidencia la clara vinculación que, desde sus orígenes, ésta ha establecido entre el trabajo y la asistencia social y, más concretamente, entre el derecho de la persona a la asistencia y su obligatoriedad de trabajar. Esto ha ido configurando un individuo sujeto de intervención al que se le ha ido atribuyendo unos calificativos que lo han ido considerando capaz o incapaz, merecedor o no merecedor, insertable o no insertable... hasta llegar a una conceptualización que –aun viniendo del mundo del trabajo se incorpora al discurso de la intervención social– identifica a la persona como empleable o no empleable, primando su empleabilidad sobre su derecho al trabajo.

En este aspecto, se hace imprescindible realizar un recorrido que nos introduzca en el estudio del tratamiento del trabajo en la acción social y de los servicios sociales como vía de merecimiento y rehabilitación. Una visión histórica que debe transitar desde las primeras leyes de Beneficencia, considerando específicamente la visión de uno de los principales precursores españoles de la acción social, Juan Luis Vives, y el tratamiento que del trabajo de los pobres éste hace en su obra más significativa: *El Socorro de los pobres* (1525); Así, pasar a la distinción entre pobres capaces e incapaces en las sociedades industriales, la construcción de

la sociedad del trabajo y de la ética del trabajo propia de las sociedades industriales descrita por Offe (1992); A la consideración de la educación, la formación y el trabajo como forma de rehabilitación por parte de las organizaciones filantrópicas liberales propias del siglo XIX y, posteriormente, importantes precursoras del Trabajo Social como Concepción Arenal, Octavia Hill y Mary Richmond, las dos últimas integradas en significativas organizaciones como la Charity Organisation Society (COS); Llegando al fin a la complementariedad entre trabajo y asistencia considerada por el moderno SPSS en el contexto de los Estados del Bienestar europeos como ejes imprescindibles para la integración social. A la par que, en la construcción de los modernos Estados del Bienestar, durante la segunda mitad del siglo XX, se confrontan los conceptos de integración e inserción social. El primero, basado en prestaciones de carácter universal, homogeneizadoras y como exponente del reconocimiento de derechos subjetivos; el segundo basado en prestaciones de carácter específico y especializado, heterogéneas, subsidiarias y asistencialistas (Castel. 1997).

Y ya en el siglo XXI, con la eclosión de la crisis, el tránsito permanente del Workfare liberal al Estado Social Inversor de carácter socialdemócrata, presentan el Paradigma de la Activación como eje central de las Políticas Activas de Inserción. Aquí nace un nuevo contrato social entre ciudadanía y estado, basado más en la generación de oportunidades que en la provisión de protección social, que responsabiliza al individuo de su integración social, en base a su cualificación y su motivación, y que, como resultado de la invasión de la ideología empresarial en las políticas sociales, propone invertir principalmente las personas socialmente productivas, en las empleables.

En síntesis, el planteamiento que se desarrolla a continuación, se fundamenta en concebir la reciente crisis global, el nuevo capitalismo en el que se insertan las sociedades modernas y en el que se desarrolla la mencionada crisis, así como la propia historia de la acción social, como responsables de la construcción de un sujeto vulnerable y vulnerabilizado, que experimenta la exclusión social en múltiples ámbitos de su vida, atrapado por las estructuras políticas, económicas, sociales e institucionales que auguran unas posibilidades escasas de integración social, pero sobretudo que confinan a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad social y exclusión a un espacio de permanente precariedad.

Por otro lado, el valor social del empleo como instrumento de socialización e integración ha jugado y juega un importante papel en las políticas y en las acciones de carácter asistencial dirigidas a colectivos y personas consideradas vulnerables. Pero la reciente extensión de la vulnerabilidad social induce a plantear la necesidad de revisar las metodologías utilizadas en ese sentido. Y esta revisión posibilita, sin lugar a dudas, interesantes hallazgos, puesto que invita a considerar la presunta naturaleza moralizante y descalificadora de los programas de inserción por el empleo dirigidos a colectivos vulnerables.

No obviaremos, sin embargo, la identificación de propuestas y acciones que representan claras resistencias a estas tendencias precarizadoras, moralizadoras y descalificadoras, y que invitan a definir un paradigma desde el que articular políticas y acciones que coloquen a la persona sujeto activo de derechos, en el centro de la agenda política y profesional.

Así, el marco teórico en el que se sustenta el presente trabajo aporta una visión de la exclusión considerada estructural, multidimensional y –en tanto en cuanto abarca nuevas formas de pobreza- descalificadora; en el marco de una sociedad líquida, caracterizada por la flexibilidad a la que somete a su ciudadanía, junto con la individualización del riesgo a la vulnerabilidad y la exclusión; y unas políticas y acciones que tienden claramente a la inclusión frente al abandono de la posibilidad de integración social.

Y es en este contexto, en el que el presente trabajo analiza la posición de los principales agentes de inserción de colectivos vulnerables, y las principales estrategias utilizadas, a fin de identificar y proponer aquellas que se muestren como más eficaces en la generación de verdaderos procesos de integración social que impliquen el ejercicio pleno de ciudadanía, así como la máxima cohesión social. Puesto que el principal interés se centra en la búsqueda y formulación de discursos, y aún de prácticas, que transformen esa base contractual y estigmatizadora actualmente hegemónica, en propuestas transformadoras basadas en la solidaridad y en la reciprocidad, sobre la base irrenunciable de la responsabilidad pública.

1.1. Sobre la vulnerabilidad social y la exclusión: un fenómeno estructural, multidimensional y descalificante

*“Mientras tanto, mientras tanto, ¡ay!, mientras tanto,
los negros que sacan las escupideras,
los muchachos que tiemblan bajo el terror pálido de los directores,
las mujeres ahogadas en aceites minerales,
la muchedumbre de martillo, de violín o de nube,
ha de gritar aunque le estrellen los sesos en el muro,
(....)
porque queremos que se cumpla la voluntad de la Tierra
que da sus frutos para todos”*

Federico García Lorca. *Poeta en Nueva York*

A lo largo de las últimas cuatro décadas, el concepto de exclusión ha vivido un intenso proceso de formulación y reformulación que, por una lado, ha partido de considerar la validez de otros conceptos cercanos e incluso sinónimos y por otro, de analizar las aportaciones que desde distintos enfoques, ideologías y disciplinas han tratado de explicar las causas y el mantenimiento de la exclusión.

En el primer caso, se han utilizado conceptos como pobreza, marginación, mendicidad, vulnerabilidad, precariedad, indigencia, desigualdad social, discriminación, segregación, inadaptación... entre otros muchos (Arriba. 2002, p.10), hasta llegar a confluir en el concepto de exclusión, desde el que se explican otros con los que colinda, como precariedad y marginación.

En este sentido, el concepto de precariedad se refiere a situaciones de subocupación, subprotección social, subintegración, y a un empeoramiento generalizado de las condiciones de vida. Se expresa a través de bajos salarios, eventualidad, malas condiciones de trabajo, acceso a pensiones bajas, acceso a vivienda cara o inadecuada, y también por la precarización de la protección social, el endurecimiento de los requisitos que determinan el acceso a los programas sociales, la reducción de la calidad de las prestaciones, además de un aumento de las características estigmatizadores y represivas. En líneas generales representa una inadecuación de las personas y grupos respecto a los estándares medianos. Coloca a los colectivos en una situación de vulnerabilidad que implica la posibilidad de avanzar hacia posicionamientos de mayor privación. Desde el punto de vista económico, la precariedad podría asimilarse a la pobreza relativa: personas o familias que disponen de unos ingresos inferiores a la mitad de la renta media equivalente del país.

Por su parte, la exclusión no viene definida por el acceso precario sino por el no-acceso. Se manifiesta en actividades económicas o autoempleo sumergido o irregular, familias o personas sin vivienda o infravivienda. Es una situación marcada por una dinámica de una relativa irreversibilidad a corto plazo, y una cierta incapacidad de las personas a salir por sus propios medios de esta situación. Está asimilada a la pobreza absoluta o extrema, y su medida tendría que expresarse respecto a la imposibilidad de tener cubiertas las necesidades básicas.

Finalmente, el concepto marginación responde a una situación de exclusión social, relacionada con la pobreza extrema y a la que debemos sumarle un componente de estigmatización social, de criminalización y en algunos casos de segregación territorial. Una diferencia importante que se puede establecer entre las situaciones de exclusión y/o marginación con situaciones de precariedad es que éstas últimas se explican por la no-participación en el conjunto de la sociedad, con lo que llevan aparejado el concepto de no-ciudadanía, mientras que la precariedad remite a una idea de ciudadanía incompleta.

En el segundo caso, los tres enfoques que históricamente han acompañado las explicaciones acerca de la existencia de la pobreza diferencian los que buscan la explicación de la exclusión en la voluntariedad de las personas o su falta de motivación para adaptarse a las normas¹, así como en los incentivos negativos que provoca la protección social; los que buscan la explicación en los cambios socioeconómicos producidos en las sociedades

¹ “Esta visión está presente en las teorías de Murray (1984, 1990) y Mead (1986, 1992, 1997), que avalan la existencia de una infraclassa (*underclass*) caracterizada por un avanzado estado de degradación moral que impide a sus miembros asumir el trabajo regular y legal como forma de vida y la familia como institución de reproducción social” (Laparra y Pérez Eransus. 2009:179).

postindustriales, considerando la influencia de factores estructurales como el empleo, las estructuras familiares y la protección social²; y los que consideran la falta de oportunidades que desde las instituciones se otorga a determinadas personas y grupos de población, como resultado de una discriminación activa basada en intereses y prejuicios de grupos dominantes³.

Estas tres distintas visiones se han presentado en numerosos estudios (Sarasa y Sales. 2007), (Laparra, et al., 2007), (Laparra y Pérez Eransus. 2009), colocando cada una de ellas la responsabilidad en la aparición de la exclusión en la propia persona excluida, en las estructuras sociales o en las instituciones que hacen penetrar un discurso estigmatizador que favorece la discriminación de personas y colectivos. Asimismo implican, cada una de ellas, distintos tipos de respuesta: rearme moral frente al debilitamiento de la familia y condicionalidad estricta respecto a las prestaciones sociales en el caso de la visión individualizadora; cobertura desde los Estados del bienestar al abanico de necesidades surgidas a partir de los cambios en las estructuras sociales de protección (empleo, familia y políticas sociales) en el caso de la visión estructural, con el objeto de mejorar la capacidad de las sociedades de generar inclusión; y mejora de las políticas institucionales que fomenten la igualdad de oportunidades y luchen contra los procesos de discriminación.

Tal y como plantea Laparra y Pérez Eransus en el *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (2009:179-183), parecería que estas tres visiones sobre la exclusión no suponen únicamente tres posiciones ideológicas más o menos contradictorias entre sí, sino que explican procesos sociales distintos que se corresponden con procesos estructurales, procesos institucionales, políticos e ideológicos, y procesos de respuesta individual y colectiva. Y es en ese sentido que investigadores e investigadoras proponen incorporar una visión de consenso que considere de manera simultánea esos tres tipos de procesos, como

² Subirats, Gomà y Brugué hacen referencia a cambios socioeconómicos y cambios socioculturales. En los primeros se están refiriendo principalmente a los profundos cambios experimentados en el mundo del trabajo; en los segundos se refieren a los cambios en las relaciones de género, en la familia y en la convivencia: “En síntesis, tanto las pautas socioeconómicas de vinculación de las personas al ámbito laboral y productivo, como las pautas socioculturales de distribución de roles de género y de organización de los tiempos y los espacios de la cotidianidad, se han alterado en profundidad” (2005, p.9). También otros autores han aportado importantes elementos de análisis respecto a los cambios evidenciados en las sociedades postindustriales. Esping Andersen, plantea que los problemas que acosan al E.B. están ligados al mal funcionamiento del mercado de trabajo y de la familia, que se hallan inmersos en un cambio revolucionario: el mercado de trabajo ya no es capaz de proporcionar empleo e igualdad, a la vez que la familia es inestable y “en huelga de fecundidad” (1999, p.9). Por su parte, en líneas generales, Navarro considera que estos cambios pueden agruparse en cinco grandes apartados: cambios en la familia, cambios en el ciclo vital de las personas, cambios en la estructura económica y social de los países capitalistas desarrollados, cambios en sus mercados laborales y cambios en sus contextos políticos (Navarro. 2000, p.32).

³ Se podría decir que es ésta una visión que si bien tiene poca implantación en cuanto a teoría sociopolítica, sí empieza a tener referentes concretos y muy valiosos, en el análisis de las políticas sociales y su capacidad de generar procesos de inclusión social. Los distintos Informes Foessa sobre exclusión y desarrollo social (2009, 2014), son una fuente realmente valiosa, así como informes emitidos por organizaciones sociales o redes de entidades (Cáritas, EAPN, Fundación 1º de Mayo, entre otras muchas) que dan cuenta sobre las repercusiones que las distintas políticas sociales (salud, vivienda, educación, empleo, servicios sociales...) están teniendo sobre la calidad de vida de personas y familias, y sobre la cohesión social.

forma de contribuir a la construcción de una nueva comprensión de la exclusión más acorde con una realidad dinámica y compleja.

Cuando se pone el acento en el análisis de los procesos estructurales que generan exclusión social, se parte de considerar que no todas las sociedades tienen la misma capacidad de generar procesos de integración social. Específicamente se identifica la sociedad postfordista, propia del capitalismo postindustrial como aquella que presenta características y dinámicas claramente exclusógenas, a partir de transformaciones económicas, demográficas y tecnológicas de gran calado.

Los procesos institucionales, políticos e ideológicos, consideran la importancia que tiene la correlación de fuerzas existente entre los distintos actores sociales en la puesta en marcha de intervenciones políticas e institucionales generadoras de procesos de inclusión o de exclusión social. El estudio de estos procesos considera también la necesidad de señalar las oportunidades reales que tienen las personas y colectivos excluidos para salir de la situación de exclusión, así como identificar sobre qué grupos sociales están actuando tanto las políticas institucionales como las transformaciones estructurales y su efecto sobre la integración social de las personas. En otras palabras, tal y como plantea el *VI Informe Foessa*: “quién paga el coste social de las transformaciones en curso, a qué grupos sociales se dirigen sus efectos más perniciosos” (Laparra y Pérez Eransus. 2009, p.182).

Los procesos de respuesta individual y colectiva, considera el peso que las capacidades, creencias, valores, comportamientos y actitudes tienen en el momento en que, personas y grupos sociales, deban tomar decisiones y afrontar las dificultades. Distintas posiciones que dan lugar a respuestas adaptativas (pasivas), oportunistas (en el sentido de aprovechar los recursos disponibles para salir adelante) o de confrontación.

Todo ello nos lleva a sumarnos a la idea, expresada en numerosas ocasiones por investigadores e investigadoras, de considerar la exclusión como un concepto que integra una realidad compleja, por su multidimensionalidad, a la vez que enraizada en las estructuras sociales que se ocupan de generarla, mantenerla o reproducirla. De aquí el carácter estructural y multidimensional que debemos adjudicarle a las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social, y desde el que se sitúa nuestra mirada hacia estos procesos.

Desde esta multidimensionalidad, entendemos además que los procesos generadores de exclusión tienen que ver con la desigualdad en la redistribución de los recursos con los que cuenta una sociedad, el escaso reconocimiento social hacia determinados grupos y colectivos y, en consecuencia, la dificultad de que éstos se sientan representados en la toma de decisiones o en el ejercicio del poder. Si la vulnerabilidad sitúa a las personas en los márgenes de la sociedad, la exclusión las expulsa. Los sucesivos tránsitos que puedan irse produciendo entre la vulnerabilidad social y la exclusión consiguen convertir a las personas en ciudadanos y ciudadanas incompletas o, en el peor de los casos, en no-ciudadanos/as. La

exclusión, vivida en todas sus dimensiones, incide profundamente sobre los individuos, a los que se descalifica como personas, apartándolas del centro de la vida social.

Entender entonces la exclusión social y la vulnerabilidad como un proceso multidimensional y estructural, a la vez que descalificante, aporta una determinada mirada sobre las políticas y estrategias de inserción social y laboral de las personas y colectivos que se encuentran en esta situación, a la vez que nos permite identificar la perspectiva desde la que se formulan los distintos discursos emitidos sobre la realidad social.

Profundizaremos a continuación sobre esta visión multidimensional, estructural y descalificante que adjudicamos a la vulnerabilidad social y a la exclusión, y que se conforma como uno de los ejes teóricos sobre los que se fundamenta el presente trabajo.

1.1.1. El carácter estructural y multidimensional de la exclusión

Haciendo referencia a la incorporación del concepto de exclusión en las políticas sociales europeas, Arriba (2002, p.1-7) presenta un detallado análisis sobre el tránsito histórico de este concepto desde la década de los sesenta del pasado siglo XX, hasta el inicio del siglo XXI. En su investigación, Arriba se remonta al debate ideológico y político de los años sesenta en Francia, a partir del cual se proponen medidas específicas dirigidas a determinadas categorías sociales (compuestas por grupos y problemáticas concretas), dirigidas a la “inserción” de los considerados excluidos. Ya en los ochenta, el concepto de exclusión social se asocia a los problemas de desempleo y a la inestabilidad de los vínculos sociales, en el que gana un peso significativo las situaciones de pobreza que emergen a partir de la crisis de los setenta.

Así, el concepto de exclusión social se fue generalizando en el mundo académico y político, pero también en la opinión pública, trasladándose del contexto francés hacia el resto de los países de Europa, aún con significativas diferencias en las concepciones manejadas por unos u otros países o por las distintas disciplinas académicas. En el contexto de la UE, las primeras alusiones al concepto exclusión aparecieron en el *Segundo Programa de Pobreza*, en 1988, en el preámbulo de la Carta Social Europea en 1989 y en una resolución adoptada por el Consejo de Ministerial también en 1989, relativa a la lucha contra la exclusión social (Arriba. 2002).

Propiciado por los hechos que hemos referenciado brevemente, a partir de los años 80 se empezó a extender un cierto consenso en cuanto a la necesidad de superar la concepción economicista que supone el concepto de pobreza. Progresivamente, en el marco de la Unión Europea se empieza a sustituir el término pobreza por el término exclusión, un salto conceptual que supone una perspectiva más ancha y más compleja (Laparra y Pérez Eransus. 2007).

A pesar que los estudios sobre pobreza –centrados en la distribución de los ingresos o la privación al acceso de determinados bienes y servicios de la población- nos han aportado datos muy significativos sobre las fuertes desigualdades existentes en nuestra sociedad, implican analizar la realidad de la desigualdad desde una única perspectiva: la económica. Pero la realidad nos ha mostrado que los problemas sociales de los sectores de población más desfavorecidos no son ni única ni exclusivamente la carencia de ingresos, razón por la cual se plantea la necesidad de adoptar una perspectiva que considere la multidimensionalidad y la complejidad de los problemas que afectan a un gran número de colectivos sociales y sectores de población.

La propuesta presentada por Laparra et al. (2007), Laparra y Pérez Eransus (2007), y Laparra et al. (2009), permite pasar: de una concepción individual a una concepción estructural, según la cual es imprescindible tener en cuenta las transformaciones sociales que han incidido en la capacidad protectora de la sociedad; de una concepción unidimensional (económica o monetaria) basada en los ingresos o los gastos de las personas o familias, a una concepción multidimensional, en la cual se analizan otros ámbitos como las relaciones sociales o el acceso a los sistemas de protección; de una concepción estática, que entiende la pobreza como una situación de bajos ingresos en un momento determinado en el tiempo, a una concepción que entiende la exclusión como un proceso; de una concepción dual que entiende la pobreza como una situación que afecta a un colectivo diferenciado del conjunto mayoritario de la sociedad, a una concepción heterogénea de espacios situados en el continuo entre integración y exclusión.

Esta nueva conceptualización de la exclusión, entendida como una visión de consenso respecto a las tres visiones clásicas (individualizadora, estructural e institucional-ideológica), permite considerar la exclusión como un fenómeno estructural, multidimensional, procesual, heterogéneo, diverso y con influencia de factores subjetivos (Laparra y Pérez Eransus. 2007, p.11-40).

Las concepciones individualistas de la pobreza asignan a los comportamientos y decisiones individuales el origen de la pobreza y la exclusión. En contraposición a esta visión, la exclusión entendida como un fenómeno estructural considera la existencia de tres esferas de riesgo, las propiciadas por las transformaciones producidas en el mercado de trabajo, en las formas de convivencia y en la reestructuración del Estado del Bienestar, así como en la interrelación mantenida entre estos tres ejes.

Como se verá en capítulos posteriores, los cambios producidos en el mercado de trabajo están incidiendo especialmente en la expulsión de muchas personas hacia la precariedad y la exclusión. Y esto es así no sólo por la expulsión de muchos trabajadores y trabajadoras del mercado de trabajo, sino porque tener una ocupación ya no necesariamente implica tener una situación de integración social. El aumento del trabajo precario –de baja calidad, temporal, sumergido, formas falsas de autoempleo...– ha hecho que España tenga el porcentaje más alto de la UE de personas trabajadoras que no superan el umbral de la

pobreza (Laparra. 2007). Por su parte, la precariedad de los diferentes sistemas de protección en el estado español, algunos de los cuales poco consolidados y otros en manos prácticamente exclusivas del mercado, convierten a nuestro EB en un instrumento poco cualificado a la hora de producir procesos de inclusión social o luchar contra la exclusión. Y esto se intensifica aún más en el reciente contexto de reestructuración del Estado del Bienestar, que está implicando un desmantelamiento de gran parte de los sistemas de protección a partir de su privatización. Respecto a los cambios en la institución familiar, si bien la familia, y las redes sociales primarias, constituyen un importante factor de protección ante los riesgos que genera el mercado de trabajo y la desprotección social, la reducción de los hogares respecto al número de personas que la conforman, el envejecimiento de la población, la inestabilidad de las uniones de pareja, los cambios en la estructura demográfica y en las formas de convivencia, han contribuido a la mengua de las redes de solidaridad basadas en el parentesco. Por otra parte, en España nos encontramos con un grave descenso de la natalidad y un elevado nivel de dependencia familiar que reduce la capacidad de autonomía de los individuos (Moreno. 1995). Unido a todo esto, cabe considerar el efecto que la intensidad de los flujos migratorios vividos en los últimos veinte años, junto con la falta de un esfuerzo institucional en la planificación de políticas públicas, lo cual ha hecho que la inmigración se convierta en un fenómeno ligado estructuralmente a la exclusión.

Cuando se habla de la exclusión como un fenómeno multidimensional, nos estamos refiriendo a considerar la exclusión como el resultado de dificultades en diferentes aspectos. Según la visión de Laparra y otros autores-as presentada a *VI Informe Foessa*: la participación económica que implica empleo, carencia de ingresos, privación de determinados bienes y servicios; la participación social, que lleva a considerar aspectos tales como el aislamiento y la conflictividad familiar y social y la participación del bienestar público, que supone tener o no acceso, o acceso limitado, a una vivienda digna, a sanidad, la educación etc. Los estudios realizados por Laparra y otros/as) investigadores/as demuestran una fuerte interrelación entre bajos ingresos, ocupación y vivienda, así como la reproducción de los procesos de exclusión del trabajo y de la educación en familias sometidas a vulnerabilidad social y exclusión.

Otros autores (Subirats, Gomà y Brugué. 2005) realizan un análisis multidimensional a partir de la identificación de una serie de factores de desigualdad y exclusión interrelacionados: paro desprotegido, enfermedad o discapacidad, nivel formativo muy bajo, pobreza severa, carencia de experiencia laboral, precariedad laboral, analfabetismo, aislamiento relacional, precariedad económica, dificultades económicas en el hogar.

Considerar la exclusión como un fenómeno procesual parte de entender la exclusión no como una situación de desigualdad estática que afecta a un grupo de personas con características diferenciadas de la población mayoritaria, sino como un proceso de alejamiento de algunos individuos respecto al “centro” de la sociedad. Esta concepción procesual permite diferenciar diferentes tipos de trayectorias: las que transitan desde la integración hacia la vulnerabilidad (debido a cambios dramáticos en la situación de pareja,

problemas de discapacidad o rupturas laborales), las que se ubican permanentemente en la vulnerabilidad (debido a situaciones de bajos ingresos o irregularidad), las que se mueven hacia la exclusión desde la integración y la vulnerabilidad (por cambios en la situación laboral o de ingresos, envejecimiento, enfermedades, o descenso de la protección familiar), otras trayectorias que van desde la vulnerabilidad hacia la exclusión más absoluta (con factores desencadenantes como la prostitución, las drogas, junto con carencia total de apoyo familiar), y los que viven permanentemente en la exclusión (familias con infraviviendas, personas sin hogar, personas con enfermedad mental sin apoyo familiar).

El rechazo de las concepciones más individualistas que responsabilizan a las personas excluidas de su propia situación y el énfasis puesto en factores estructurales no tienen por qué dejar de lado el análisis de la incidencia de determinados factores individuales relacionados con la subjetividad de las personas. Se trata de identificar distintas situaciones, actitudes o estrategias que pueden constituirse en factores de exclusión y /o inclusión. En este sentido se tienen que integrar los factores causales estrictamente individuales (algunos de ellos relacionados con el sexo de la persona, con los ambientales y territoriales (medio microsocial) y los estructurales (macrosociales). Los factores individuales tienen incidencia en la salud de las personas, en sus habilidades cognitivas, asociados a conductas antisociales, al ejercicio de la violencia en las relaciones sociales, en la tendencia al aislamiento, en las adicciones, la resistencia a la frustración. Se trataría de identificar el grado de vulnerabilidad de las personas, y en este sentido la vulnerabilidad indica la capacidad de resistencia de las personas frente a los factores de riesgo, y como contrapartida a los mecanismos a través de los cuales los individuos pueden superar estas situaciones. Pero lo cierto es que es difícil estimar el peso relativo de los factores individuales debido a la estrecha interrelación de éstos con otros factores, de carácter social.

Los análisis sobre la exclusión desarrollados por Laparra (2000), García Serrano, Malo y Rodríguez Cabrero (2000), Sarasa (2004) y Pérez Yruela, Rodríguez Cabrero y Trujillo (Pérez Yruela, Rodríguez Cabrero et. alt., (2004) evidencian que la población excluida presenta unas diferencias muy notables que hace necesario pensar en una diversidad de personas y colectivos que se encuentran en un amplio espacio social de la exclusión. El espacio social de la exclusión no es un espacio homogéneo, sino que, bien al contrario, está marcado por la heterogeneidad. Esta heterogeneidad está definida por la intensidad de la exclusión (la gravedad de los problemas), la dinámica de los itinerarios recorridos en cada caso, la multidimensionalidad de los problemas que afectan a cada grupo o colectivo, las causas o desencadenantes que explican o precipitan procesos de exclusión y otras características específicas de cada grupo afectado que condicionan sus itinerarios.

Constatar la diversidad de colectivos que pueden ocupar el espacio de la exclusión no nos tiene que llevar a considerar a estos sectores como excluidos. Por esta razón es imprescindible desarrollar instrumentos, como son los indicadores, que permitan identificar, en cada colectivo, cuáles son los que necesitan una intervención social específicamente orientada a su inserción en el conjunto de la sociedad.

Lo cierto es que estos elementos hacen que se pueda llegar a cuestionar el propio concepto de exclusión entendido como un todo, o no (Laparra et al. 2009):

¿Qué tienen que ver un hombre sin hogar, con salud mental muy deteriorada por el alcohol y la soledad, que va desde un albergue a otro, con una mujer inmigrante, sola y con cargas familiar, que intenta salir adelante con trabajos precarios? Probablemente sus historias, sus condiciones de vida y sus expectativas y motivaciones son radicalmente diferentes. Pero cuando en ambos casos hablamos de exclusión social quieren poner de manifiesto que tanto al uno como el otro, por varios motivos, está en cuestión su propia pertenencia a la sociedad y su status de ciudadano, es decir: su integración social (p.194).

1.1.2. Otra aproximación multidimensional a la exclusión: redistribución, reconocimiento y representación como forma de justicia.

Las aportaciones que Nancy Fraser hace sobre la comprensión multidimensional de la exclusión, tienen que ver, por una parte, con su propuesta de añadir a las demandas tradicionales de justicia (que podemos interpretar aquí como integración) basadas en la reivindicación de redistribución en lo económico y reconocimiento en lo cultural-social, la demanda de redistribución en lo político.

Pero este tercer aspecto va mucho más allá del puro ejercicio de derechos políticos que equipararían la plena justicia, o la plena integración, con el reconocimiento completo de la ciudadanía a través de los derechos civiles, políticos y sociales, ya que incorpora una nueva dimensión en la teoría de la justicia.

Las teorías sobre la justicia presentadas por Fraser, aunque principal y originariamente, están aplicadas al género, son perfectamente aplicables a otras situaciones de desigualdad o injusticia. Por esta razón resulta imprescindible tener en cuenta esta visión a la hora de comprender qué está impidiendo, y qué puede facilitar, la instauración de procesos políticos, sociales e institucionales que permitan la plena integración de las personas y la adquisición de ciudadanía.

En los primeros años de desarrollo de su teoría⁴, Fraser sostenía que la subordinación de unos grupos sobre otros⁵ es “bidimensional” puesto que está arraigada en la economía política (distribución), que incluye situaciones como la explotación, la marginación económica y la privación (Fraser. 2011a, p.294), y en el orden de estatus de la sociedad capitalista (reconocimiento), que incluye situaciones como la dominación cultural, el no-reconocimiento y podrían incluir la estigmatización y la criminalización de determinados

⁴ *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition* (1997).

⁵ En “Redistribution, Recognition and Participación: Toward and integrated Conception of Justice”, Nancy Fraser se refiere específicamente a la subordinación de la mujer, tratando el género como un caso paradigmático (en *Word Culture Report 2000, Cultural Diversity, Conflict and Plarlism*. Paris. UNESCO Publishing, 2000. 48-57

colectivos. De esto se despenden dos tipos distintos de injusticia: la mala distribución y el mal reconocimiento, que suponen a su vez dos tipos de desigualdades: de clase y de estatus.

Aún a pesar que las sociedades capitalistas separan distribución y reconocimiento, en el sentido de que se reconoce la posibilidad de “repartir justicia” en una u otra dimensión independientemente, Fraser (2011b) mantiene que el “orden de estatus y la estructura económica se interpenetran y refuerzan mutuamente” (p.322), generando un círculo vicioso de subordinación. La subordinación de estatus no puede entenderse al margen de lo económico, ni el reconocimiento puede separarse de la distribución. En consecuencia, se hace imprescindible integrar las reivindicaciones de reconocimiento con las de redistribución.

¿Qué implica entonces la mala distribución y el mal reconocimiento?

La redistribución es, para Fraser, una parte indisociable de la justicia social, que implica una correcta asignación, a todas las personas miembros de una sociedad, de los recursos disponibles. La dimensión distributiva está estrechamente relacionada con la estructura económica de una sociedad y con la diferente asignación de recursos que se hace a actores o clases sociales (según la concepción weberiana en el primer caso y la marxista en el segundo). La mala distribución es una clara forma de injusticia en tanto que impide participar, con paridad, en la vida social y representa una forma, económica, de subordinación.

Aun a pesar de que no nos proponemos, en estas páginas, profundizar en los múltiples aspectos que aborda la obra de Nancy Fraser, se hace imprescindible, a fin de entender las consecuencias que para determinadas personas puede tener el mal reconocimiento, así como las propuestas dirigidas a incorporar éste como un aspecto indisociable del ideal de justicia social, hacer un breve apunte respecto a la contradicción que plantea la autora entre las visiones de identidad y las de estatus.

Para Fraser, el modelo clásico de las políticas de reconocimiento se basa en la búsqueda de identidad que, partiendo de la idea hegeliana, se construye mediante un proceso dialógico de reconocimiento mutuo. Esto, aplicado al terreno cultural y político, supone, según Fraser (2001b) que:

Pertenecer a un grupo devaluado por la cultura dominante implica ser mal reconocido, sufrir una distorsión en la relación de uno consigo mismo. Como consecuencia de encuentros reiterados con la mirada estigmatizadora de otro culturalmente dominante, los miembros de los grupos desestimados interiorizan representaciones negativas de sí mismos y son impedidos de desarrollar una identidad cultural propia sana (p. 312)

Desde esta visión, la propuesta, es que estos grupos desarrollen nuevas auto representaciones que resulten autoafirmadoras. Simplificando la crítica que Fraser (2011b) hace de esta explicación del infrareconocimiento, se podría decir que la visión basada en la identidad, al proponer el objetivo de elaborar una auténtica identidad colectiva, ejerce

presión hacia las personas como individuos de un determinado colectivo, que deben someterse a una cultura de grupo “que niega la complejidad de la vida de las personas, la multiplicidad de sus identificaciones y las dispersiones de sus distintas afiliaciones” (p.315). Es, para Fraser, una visión ciertamente psicologizante que, forzando la creación de identidad colectiva, puede enmascarar el poder de facciones dominantes en el sí del grupo, a la vez que desplaza la idea y la política de la redistribución.

Alternativamente, el enfoque de Fraser aborda el reconocimiento como una cuestión de estatus social. El mal reconocimiento, por tanto, no tiene que ver con la estigmatización de la identidad de grupo, sino con la subordinación social que impide participar como par en la vida social. El mal reconocimiento no es, por tanto, “una deformación psíquica ni un daño cultural (...) sino una relación institucionalizada de subordinación social” (p.216). El infrareconocimiento es una acción institucional premeditada que, además de devaluar las actitudes y creencias de un grupo de personas las detrae del reconocimiento del estatus de miembro de pleno derecho de una colectividad. El infrareconocimiento se hace efectivo a través de leyes y políticas sociales que discriminan o estigmatizan a determinadas personas o colectivos, aunque también puede ser institucionalizado informalmente, mediante costumbres o prácticas sociales aceptadas por la generalidad. Para Fraser, el mal reconocimiento es una forma institucionalizada de subordinación que supone una grave violación de la justicia.

Desde esta visión del reconocimiento basado en el estatus –introduciendo lo económico que quita espacio a lo cultural– también la mala distribución significa un impedimento a la paridad de la participación en la vida social, y por tanto otra forma de subordinación e injusticia. Si la subordinación es bidimensional, las respuestas deberán comprender igualmente una doble dimensión, que implique: dismantelar las estructuras políticas y económicas que niegan a algunos grupos o personas los recursos necesarios, y atacar los patrones y valores culturales institucionalizados que niegan a algunos ocupar un estatus de igualdad respecto a otros grupos o individuos.

A partir de lo expuesto escuetamente hasta ahora, Fraser, sin quitarle la importancia que obviamente tiene, propone trascender la perspectiva redistributiva (económica) y la perspectiva del reconocimiento (social-cultural) a las que hemos ido haciendo referencia, para incorporar la perspectiva de la representación. Esta última permite sumar al reconocimiento una nueva dimensión de justicia social a partir de lo que Fraser denomina el principio de la *paridad de participación* (Fraser. 2011b, p.47)⁶. Para cumplir con este principio la justicia requiere de disposiciones sociales que permitan a todos y todas participar plenamente, como *pares*, en la vida social.

⁶ Aunque estas ideas están desarrolladas en “Redistribution...” (2000), se presentan también en el prólogo a la recopilación de artículos y entrevistas a Nancy Fraser editadas por Carbonero y Valdivielso (2011).

Con esto, se amplía la visión sobre la justicia a una tridimensionalidad que abarca la redistribución económica, el reconocimiento social-cultural y la representación política, recogidas en el principio, al que ya hemos hecho mención, de paridad participativa.

La concepción de justicia de Fraser parte de una interpretación de la democracia radical que exige que, en los acuerdos políticos que afecten a la sociedad, a todas las personas participantes, actúen desde la igualdad, en plena paridad. Para Fraser (2010), “la falta de representación se produce cuando las reglas del sistema político niegan a algunos, que en principio cuentan como miembros de la comunidad, la oportunidad de participar plenamente como iguales” (p.317).

Esos “algunos” a los que se refiere la autora, revitaliza el debate acerca del “quién”. ¿Quién cuenta en las propuestas sobre la justicia? Porque para Fraser “las cuestiones de justicia de primer orden (sean de redistribución, reconocimiento o representación) están hoy erróneamente enmarcadas. Para garantizar que esas reivindicaciones reciban un tratamiento justo, se debe asumir de entrada que es posible que algunas formas de delimitar el “quién” de la justicia son injustas, ya sea porque excluyen a algunos que merecen consideración o porque incluyen a algunos que deberían ser excluidos” (Fraser. 2010, p.315).

La infrarrepresentación implica, entonces, una tercera forma de injusticia (Fraser.2010)⁷: “Las injusticias meta-políticas surgen cuando los límites de la comunidad política están diseñados de tal manera que algunas personas se ven excluidas de *forma absoluta* de la posibilidad de participar en los debates públicos sobre la justicia” (p.317). En el debate acerca del “quién cuenta” a la hora de otorgar justicia representativa, Fraser propone incorporar el principio de “todos los sometidos”, que supone que para merecer la consideración de formar parte del “quién” no hace falta ser un miembro oficialmente acreditado por una determinada estructura, sino que basta con estar sometido a ella. Esta propuesta abre un espacio para concepciones no hegemónicas del quién, además de que acepta la existencia de una diversidad de “quienes” en función de estar sometido a una diversidad de estructuras, que son además las que dictan las normas de interrelación social. Tal y como plantea Fraser (2010):

En el mundo de hoy, todos estamos sometidos a una pluralidad de estructuras de gobernanza diferentes, locales, nacionales, regionales y globales. Es necesario, por tanto, delimitar marcos diferentes para problemas diferentes. El principio de todos-los-sometidos, al ser capaz de señalar una pluralidad de “quiénes” para propósitos diferentes, nos dice cuándo y dónde aplicar un marco u otro (p.327).

⁷ Eludiremos aquí profundizar en el debate, propuesto por Fraser, acerca de la representación política ordinaria y la representación meta política, que a grandes rasgos, en el primer caso se refiere a la asignación de voz a aquellos y aquellas considerados miembros de una sociedad, y al establecimiento previo de quien cuenta y quien no cuenta como miembro, en el segundo caso. (Fraser. 2010)

Un último aspecto, de la vasta obra de Nancy Fraser, al que queremos hacer referencia en el presente texto se refiere a las posibles soluciones, o respuestas, ante las situaciones de mala redistribución, mal reconocimiento y mala representación. En este sentido, Fraser (2011c, p.237-243) propone dos tipos de propuestas: las afirmativas y las transformativas. Las primeras se refieren a corregir la injusticia generada por las decisiones institucionales sin perturbar el marco que las genera. Las segundas se refieren a corregir esa inequidad mediante la reestructuración-transformación del marco generador de injusticia. Ambas propuestas, afirmativas o transformativas, ofrecen soluciones tanto a la injusticia redistributiva como de reconocimiento, pero obviamente de distinto calado.

Lo más sugerente de la propuesta de Fraser, y más aún en la investigación que nos ocupa, es ser capaz de identificar el carácter afirmativo o transformador de las políticas y acciones que se proponen para luchar contra la exclusión social. Y por supuesto también, recogiendo las ideas antes presentadas, entender la redistribución, el reconocimiento y la representación como formas necesarias de justicia desde las que hacer posible la plena integración de las personas, incorporando una visión que es también multidimensional. Interesa también identificar a quién se considera sujeto de justicia, y quien queda excluido o excluida de esa posibilidad.

1.1.3. Los nuevos pobres y la pobreza descalificante

En las investigaciones sobre pobreza que, desde *l'École des Hautes Études en Sciences Sociales*, ha dirigido Serge Paugam, éste se interesa especialmente por las distintas representaciones sociales y vivencias sobre este fenómeno. Según el autor, representaciones y vivencias parten de la relación entre tres distintos fenómenos: el grado de desarrollo económico y las características del mercado de trabajo, la forma e intensidad de los vínculos sociales, y la naturaleza y características de los sistemas de protección social (2007b, p.163). Esta propuesta viene a representar una nueva visión multidimensional de la pobreza: la económica, la social y la política respectivamente, otorgándole al concepto pobreza una dimensión que traspasa lo puramente económico, y que por tanto puede ser vinculada al concepto de exclusión al que hemos venido haciendo referencia.

Serge Paugam se basa la obra de Simmel⁸, al que el autor considera fundador de la sociología de la pobreza, para explicar qué es lo que hace que una sociedad considere a una persona, o a un grupo de personas, pobres, y por tanto eventualmente excluidas, marginadas, al margen del conjunto de la sociedad. Sin embargo, la idea fundamental a partir de la que se articula el análisis de Simmel parte de considerar las personas pobres no están fuera sino dentro de la sociedad, están estrechamente ligadas a los objetivos de ésta, son un elemento que pertenece de forma orgánica a un todo (Paugam. 2007a, p.53). En esta interdependencia, entre pobres y no pobres, excluidos e integrados, es donde se construye

⁸ *Les Pauvres*, obra editada por primera vez en 1907, y compilada en castellano en la obra completa de Simmel *Sociología*. Alianza Editorial 1986.

una tipología básica de formas de pobreza, a las que Paugam ha llamado: integrada, marginal y descalificante.

Según esta triple clasificación, la pobreza integrada debe entenderse como una forma de pobreza propia de sociedades tradicionales, en las que ésta está suficientemente extendida como para que pertenecer a “los pobres” no suponga estar excluido ni estigmatizado. Paugam identifica este tipo de pobreza como propia también de los países del sur de Europa, en los que las redes familiares, la persistencia de la economía informal y un sistema de protección social asistencialista y clientelar, actúan como amortiguadores de las situaciones de pobreza y evitan la entrada en la exclusión.

La pobreza marginal es propia de una sociedad en la que aquellas personas consideradas “pobres” no representan un grupo social amplio, por lo que se diferencian del conjunto de la sociedad: son consideradas inadaptadas, y por tanto muy proclives a ser estigmatizadas. Paugam considera este tipo de pobreza como propio de sociedades muy industrializadas. En estas sociedades las transferencias sociales juegan un importante papel, en aras de conseguir minimizar lo más posible este fenómeno, en el sentido de transformar un problema que podría ser de mayorías en un problema de minorías.

La pobreza descalificante, según Paugam, remite más al concepto de exclusión que al de pobreza. La característica más definitoria de este tipo de pobreza-exclusión es que se trata de un proceso que afecta a un grupo cada vez más numeroso de personas, a los y las que progresivamente se las excluye del sistema productivo y se las empuja a convertirse en dependientes de la instituciones de acción social, todo lo cual lleva a una configuración social que les estigmatiza y reprime (2007b, p.167). La idea de proceso es indisociable del concepto de pobreza descalificante, a su vez, este tipo de exclusión trasciende lo puramente económico, dado que se trata de personas que van acumulando diversas situaciones de precariedad (Paugam. 2007a): “pocos ingresos, condiciones de vivienda y salud mediocres, fragilidad de la sociabilidad familiar y de las redes sociales de ayuda privada, participación incierta en cualquier tipo de vida social institucionalizada” (p.100). Los grupos y personas que son víctimas de este tipo de exclusión están también sometidas a un desvalorización social que les hace ser consideradas, a la vez que considerarse, inútiles: de ahí su naturaleza descalificante. Pero además, la amplia y progresiva extensión de este fenómeno introduce una percepción social generalizada de vulnerabilidad, de estar “en peligro”, o lo que es lo mismo, de sentirse en riesgo.

Estableciendo comparaciones entre los tres tipos de pobreza descritos, Paugam identifica diferencias respecto a los factores que contribuyen al mantenimiento de cada una de ellas. La pobreza integrada es fruto de un desarrollo económico débil y un mercado de trabajo excesivamente condicionado por la economía informal; la solidaridad familiar actúa como un elemento de protección hacia las personas, pero también como una forma de mantenimiento de la propia pobreza; además, está fundamentada en una protección social débil, que no garantiza los ingresos mínimos, todo lo cual facilita su mantenimiento y

reproducción. La pobreza marginal, por su parte, se genera en sociedades con pleno empleo y un paro prácticamente inexistente; la solidaridad social es débil, se pierde progresivamente como recurso de protección y, aunque la protección social está suficientemente generalizada, en cuanto a la garantía de ingresos mínimos está limitada a determinados grupos y sometida a condicionalidad y contraprestaciones, aumentando así el componente estigmatizador. La pobreza descalificante, en cambio, se produce a partir de una eclosión generalizada del paro y la precariedad laboral que dificultan claramente la integración social (aquí podría hablarse, probablemente de “empleo de exclusión”); la debilidad de los vínculos sociales, en aquellos que la padecen, representa un importante factor de vulnerabilidad social que incrementa las posibilidades de exclusión; y la necesidad de extender el sistema de prestaciones que garanticen unos ingresos mínimos, acaba precarizando éstos (si es que no lo están ya), contribuyendo a desarrollar nuevas formas de “asistencia para pobres”.

En cuanto a la representación social de cada una de estas formas de pobreza, la pobreza integrada es percibida casi como una característica definitoria de una sociedad ya que forman parte de un grupo social amplio, “no molesta”, aun a pesar de que se plantee el debate acerca de cómo abordarla, a través del desarrollo económico y social; la pobreza marginal, en cambio, es profundamente estigmatizadora, los pobres son perseguidos y criminalizados por su oposición a los valores sociales mayoritarios y por atribuírseles una tendencia al parasitismo institucional (incorporan el concepto de “caso social”); la pobreza descalificadora introduce, en cambio, una nueva percepción: el temor colectivo frente al riesgo de exclusión.

Interesa especialmente, en el presente trabajo de investigación, la caracterización que Paugam hace de la pobreza a la que denomina descalificadora, en tanto en cuanto, forman parte de esta categoría los llamados *nuevos pobres*, surgidos como consecuencia de una crisis que eclosiona sobre un Estado del Bienestar precario y asistencializado, como es el español. La nueva pobreza, denominada por Paugam como descalificadora, ha irrumpido con fuerza en la realidad social española: son víctimas de un mercado laboral precario, con altos niveles de desempleo y unos sistemas de protección incapaces de dar respuesta a las nuevas necesidades sociales, que incorporan un nuevo perfil de demandante a unos recursos asistenciales que se muestran también incapaces de enfrentar, cuantitativa y cualitativamente, estas nuevas demandas.

Profundizando en los distintos rasgos que Paugam atribuye a la llamada pobreza descalificante, nos centraremos seguidamente en algunos aspectos que hacen referencia a entender este tipo de pobreza como un “retorno” a la inseguridad a partir de representarse como un proceso “de caída”, generadora de un profundo miedo a la exclusión. Todo lo cual contribuye a construir una identidad negativa, a partir de la experiencia del paro, el aislamiento social y la fragilización de los lazos sociales. Pero interesa, sobretudo, referirnos a los límites de las políticas de inserción, organizadas fundamentalmente a través de modelos de acompañamiento social, incorporando, a partir de la individualización de las respuestas institucionales, nuevas formas de descalificación.

Sumado a esto, cuando vivimos en una sociedad en la que el empleo, y la consiguiente participación en la vida económica que genera, adquiere una importante centralidad, convirtiéndose en un eje fundamental para la integración social, se corre el riesgo de que la falta de éste, o su excesiva precarización, se convierta en un camino directo hacia la exclusión social.

Bajo el principio de la flexibilidad, la precarización del trabajo está impregnando el conjunto de las sociedades europeas: paradójicamente, el trabajo sigue siendo el eje central de la vida de la ciudadanía, pero ya no es capaz de generar procesos de integración social. Es lo que, en la *Metamorfosis de la cuestión social*, Robert Castel denominó “la crisis de la sociedad salarial”. El desempleo estructural y la precariedad laboral conducen a las personas a procesos de caída hacia la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión. Socialmente, este proceso de caída se convierte en “una angustia colectiva casi incontrolable” (Paugam, 2007a, p.180). Según estudios realizados por el euro-barómetro y citados por Paugam, este miedo se concentra principalmente entre la población activa, con mayor incidencia entre los que tienen trabajo y temen perderlo, y extendiéndose tanto entre personas pertenecientes a la clase obrera asalariado, como entre profesionales medios y de clase ejecutivos. Y entre éstos, el miedo afecta más a las mujeres, que se saben más desfavorecidas en el mercado de trabajo. En general, se trata de un sentimiento extremo de inseguridad y una búsqueda permanente de seguridad que comporta un malestar difuso, que tiene también mucho que ver con un miedo a no tener el suficiente reconocimiento social, o a perder el que se tiene. El fenómeno es ciertamente complejo, porque esa necesidad de reconocimiento se traduce en una búsqueda individualizada de éste que genera rivalidad, contribuye a aumentar la fragmentación social y atenta contra la solidaridad y la cohesión social. Además, el aislamiento social, el debilitamiento de los vínculos sociales, el retraimiento respecto a la participación social que acompañan ese estado emocional en el que están inmersas las personas que viven el paro y la exclusión social, formando parte, no despreciable, de la acumulación de desventajas que sufren las personas en situación de exclusión.

En la representación social que se hace de la pobreza descalificante, las personas excluidas se convierten en sospechosas sociales, por lo que se les niega, o condiciona, el acceso a determinadas prestaciones o servicios. Paugam (2007a, p.214-218) hace una interesante aportación a la comprensión de las políticas de inserción dirigidas especialmente a esta llamada pobreza descalificante. Estas “nuevas” formas de intervención social están caracterizadas por una articulación progresiva entre sistemas de garantía de recursos con acciones de *acompañamiento social*. Estas formas de intervención social parten de considerar que una persona con dificultades necesita un acompañamiento que garantice su inserción social. Y precisamente es en el ámbito de la inserción laboral donde más se están utilizando este tipo de intervenciones, y es ahí donde el acompañamiento acaba incorporando una serie de contrapartidas que son exigidas a la persona que busca empleo como requisito para acceder a prestaciones sociales.

La utilización del instrumento de los contratos de inserción es una práctica generalizada que puede suponer, en distinta medida según el modelo de bienestar desde el que se desarrollan, moralización y penalización de las conductas a la vez que estigmatización de las personas y colectivos. Parece ésta una tendencia creciente tanto en el tratamiento del desempleo como en el acceso al empleo de las personas consideradas más vulnerables frente al mercado laboral. No es gratuito preguntarse qué nivel real de acceso al empleo se consigue, ante todo porque si ya resultaban cuestionables, por sus efectos estigmatizadores, los programas de inserción y acompañamiento dirigidos a la pobreza marginal (básicamente residual), aún más cuestionable es plantearse la eficacia de estas acciones cuando están dirigidas a grupos de población cada vez más extensos, en un contexto socioeconómico que empuja a cada vez más personas a combinar el desempleo con la precariedad laboral.

En ese sentido, Paugam, nos induce a pensar sobre los límites de los programas de inserción, a cuestionar la integración real que generan, y a considerar la descalificación que producen.

1.2. La sociedad flexible, del riesgo, individualizada y líquida: consecuencias sobre el trabajo, las personas y la protección social

*“Hermoso es, hermosamente humilde y confiante, vivificador y profundo,
sentirse bajo el sol, entre los demás, impelido,
llevado, conducido, mezclado, rumorosamente arrastrado.
(...)”*

*no te busques en el espejo,
en un extinto diálogo en que no te oyes.
Baja, baja despacio y búscate entre los otros.
Allí están todos, y tú entre ellos.
Oh, desnúdate y fúndete, y reconóctete”*

Vicente Alexandre. *En la Plaza.*

En 1848, en lo que fue la primera edición del *Manifiesto del Partido Comunista*, Marx y Engels alertaban acerca de las grandes transformaciones que el entonces naciente capitalismo industrial estaba generando en la sociedad. De la mano de la nueva clase dominante, la burguesía, ese nuevo sistema de producción nacido de la revolución industrial fue generando vertiginosos cambios en los medios de producción, en la propiedad, en la centralidad política y en las relaciones sociales. Ya en los inicios del capitalismo industrial el *Manifiesto* acusa a la burguesía de “haber establecido una explotación abierta, descarada, directa y brutal” (1980, p.57), sustituyendo la explotación velada por la superioridad natural y divina del señor feudal, y acusa asimismo al capitalismo de hacer de la dignidad personal un simple valor de cambio.

El *Manifiesto* también explicaba cómo el sistema de acumulación y dominación capitalista necesitaba de continuas crisis, permanentes mutaciones, para hacer prevalecer la ganancia económica y la desigualdad sobre la que se legitima y reproduce (Marx y Engels, 1980): “La burguesía no puede existir sino a condición de revolucionar incesantemente los instrumentos de producción y, por consiguiente las relaciones de producción y con ellos todas las relaciones sociales” (p.58). Y dentro de esas permanentes mutaciones ya se orientaba hacia la explotación del mercado mundial, como forma de hacer extensivas las ganancias y hegemónica la dominación.

Pero aún a pesar de la clarividencia demostrada por Marx y Engels, difícilmente podemos imaginar que su visión alcanzase a vislumbrar las grandes mutaciones que, en estos escasos dos siglos, ha sido capaz de realizar el capitalismo: los avances realizados en los instrumentos de producción, el desmesurado peso adquirido por el capital financiero en la economía, las graves situaciones de desigualdad provocadas, la extensión global del propio capitalismo, ni la profundidad de las crisis que ha provocado.

El declive del capitalismo industrial ha dado lugar a sucesivas transformaciones que, ya a finales del siglo XX, han posibilitado la consolidación del capitalismo global, también llamado nuevo capitalismo, con importantes efectos en la relación capital-trabajo que deterioran las bases del consenso y el pacto social, que precarizan las condiciones de trabajo, debilitan la conciencia de clase y que da lugar al replanteamiento de las políticas sociales reinterpretaando a la baja los derechos de la ciudadanía (Riutort, 2001).

Un nuevo capitalismo que ha creado individuos flexibles y a la deriva, que individualiza el riesgo, consolidando el miedo y la incertidumbre, que convierte a las personas explotadas en excluidas, para poder así desposeerlas de todo, convirtiéndolas en enemigas de sí mismas, que conmina a olvidar el objetivo universalista de la integración para recoger las migajas de la inserción y que contractualiza los derechos sobre la base de una ciudadanía social construida a partir de una estrecha relación entre derechos y obligaciones.

Tal es el contexto en el que las políticas de integración de los colectivos vulnerables deben desarrollarse, sobrevivir o reinventarse.

Pero cerraremos estos breves párrafos introductorios haciendo una nueva alusión al documento con el que los iniciamos. Porque hace algo más de ciento cincuenta años que el *Manifiesto del Partido Comunista*, alertaba también acerca de cómo ese naciente sistema de dominación, el capitalismo industrial, había hecho emerger una nueva clase social, *el proletariado*, capaz de hacer tambalear, como así lo hizo a principios del siglo XX, las bases del sistema capitalista. Una nueva clase social que, organizada en torno al naciente Partido Comunista, se convertía en “el fantasma que recorre Europa”. César Rendueles (2015) nos alerta acerca de la miopía que puede tener la ciudadanía con respecto a los procesos de transformación social: “La mayor parte de las personas que han participado en grandes procesos de cambio político y social no eran conscientes de hacerlo. Quienes tomaron la

Bastilla no sabían que estaban protagonizando la Revolución francesa”⁹, de manera que probablemente estemos observando la emergencia de nuevo sujeto político que confronta la hegemonía del nuevo capitalismo, que es reactivo, y busca transformar las graves situaciones de desigualdad y exclusión social creadas.

Quizás ese nuevo sujeto político tiene algo que ver con lo que Standing (2013), emulando el concepto marxista, ha definido como el *precariado*. Para Standing (2014) el precariado es una clase social emergente, en formación, cuya relación con el trabajo está basada en la explotación y en la precariedad extrema, pero que dista mucho de ser una clase social homogénea. De hecho, Standing distingue entre tres formas de precariado, a las que denomina: atávicas, nostálgicas y progresivas (p.13-14). Las primeras pueden caracterizarse como alienadas, anómicas, apolíticas y capaces de apoyar discursos populistas que culpan a la inmigración (o a sus iguales) de la situación de explotación y precariedad. Las segundas, también alienadas, son ciudadanos y ciudadanas de segunda clase, con un perfil político bajo, que se movilizan en función de sentir su libertad individual vulnerada. La tercera está formada por personas trabajadoras, en ocasiones altamente cualificadas, que sienten que se les ha negado un futuro, están politizadas, han tomado conciencia, han adquirido un gran potencial de transformación, y pueden constituirse como los y las promotoras de un nuevo fantasma que recorra Europa, capaz de atentar, esta vez, contra el *nuevo capitalismo*.

Así lo anunció Beck en los inicios del siglo XXI: las principales coordenadas socioeconómicas y culturales que fundamentaron durante más de medio siglo la sociedad industrial se han transformado de forma profunda y acelerada (Beck. 2002). La clase social, la industria fordista, la familia tradicional y el estado-nación son, para Beck, categorías *zombies*, existen, pero se desvanecen, no estructuran el orden social emergente. Y esto nos coloca, ya adentrado el siglo XXI, en una nueva lógica, diferente a la imperante en la sociedad industrial. Una nueva época en la que opera una nueva idea compleja y emergente de la exclusión social, con un distinto impacto sobre las desigualdades y distintas nuevas agendas políticas de bienestar (Subirats, Gomà y Brugué. 2005, p.7).

Disecionemos, entonces, algunos de los rasgos fundamentales de esta nueva época.

1.2.1. Individuos flexibles y a la deriva

La aparición del capitalismo post industrial y globalizado ha generado una nueva cultura institucional y social. En situación de permanente transformación, el capitalismo post industrial adjudica nuevos roles a los estados (que han ido perdiendo su capacidad para intervenir en la economía), a las sociedades, a las instituciones y aún a los individuos. En *La cultura del nuevo capitalismo*, Sennet (2006) nos recuerda el concepto “Jaula de Hierro” descrito por Weber en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, refiriéndose a cómo las burocracias adiestran a las personas que hacen toda su carrera laboral en una misma

⁹ Entrevista concedida al diario Público.es con objeto de la presentación de su libro *Capitalismo canalla*. Una historia personal a través de la literatura. Recuperado de: <http://www.publico.es/culturas/hay-victimizacion-clases-medias-absolutamente.html>

institución a adoptar la disciplina de la gratificación diferida, aun cuando con frecuencia a muchos no les permite llegar a conseguirla. Weber interpreta la *jaula de hierro* no sólo como una prisión, sino también como un hogar psicológico, un “lugar de confort”, y consecuentemente con esto, el *capitalismo social* ideado por Bismarck confirió a esta *jaula de hierro* ese valor de protección psicológica a partir del tiempo organizado, en el trabajo, en la vida personal y en las relaciones de las personas.

Pero también ese capitalismo social iniciado por Bismarck a finales del siglo XIX y que fue base significativa de los Estados de Bienestar europeos lugar aparecidos a mediados del siglo XX, ha estado sujeto a profundos cambios, de manera que el propio Sennet considera el final del siglo XX como el final del capitalismo social, que ha dado lugar al nacimiento del capitalismo global o nuevo capitalismo.

Este nuevo capitalismo, contrariamente a los EB consolidados en las últimas cinco décadas del siglo XX, busca como el ideal de personas, a aquellas que sean capaces de evitar la dependencia respecto a las instituciones sociales, políticas y laborales. Se argumenta que los EB han fomentado la dependencia social, por lo que el nuevo capitalismo desmonta la *jaula de hierro*, creando una nueva arquitectura institucional, con características específicamente típicas de las organizaciones flexibles.

La organización flexible, según Sennet, reduce niveles jerárquicos para concentrar el poder en el centro, puesto que para producir resultados rápidos, flexibles, es preciso conceder a los grupos de trabajo cierto grado de autonomía. La eficiencia está por encima de todo, por lo que son organizaciones que producen un elevado nivel de estrés entre las personas trabajadoras, a causa de la competitividad. La ansiedad substituye al temor de la empresa piramidal, y la ansiedad es, a su vez, la que da forma al fracaso.

Uno de los lemas de estas organizaciones flexibles es la máxima que responde a: *el ganador se lo lleva todo*, y este lema contribuye a aumentar la desigualdad, la cual, en el mundo del trabajo se visualiza a través de una creciente brecha salarial entre trabajadores altamente cualificados y quienes forman parte de base, junto con el estancamiento de las capas medias. Otra de las consecuencias que acarrearán las organizaciones flexibles es que si las decisiones y el poder se aglutinan en el centro, los que quedan en la periferia están solos, aislados, abandonados a su suerte, y la desigualdad no sólo se traduce en distancia económica, sino también sociológica.

Para que las organizaciones flexibles perduren se han tenido que ir generando importantes cambios en la ética del trabajo. En los albores del capitalismo moderno la antigua ética del trabajo se fundamentaba en la autodisciplina, relacionada con la *creación de sí mismo*. La autodisciplina impone la necesidad de posponer los deseos de gratificación y de realización, aún a pesar de que “la postergación es infinita, el sacrificio no conoce tregua; la recompensa prometida no llega nunca” (Sennet. 2000, p.108). La moderna ética del trabajo se centra en el trabajo en equipo, que hace hincapié en la receptividad mutua más que en la validación personal, el tiempo de los equipos es flexible y orientado hacia tareas específicas a

corto plazo, más que a tareas a largo plazo. El poder está presente en las escenas superficiales del equipo, pero la autoridad está ausente. A todo esto Sennet lo denomina: *las ficciones del trabajo en equipo*, cuya causa es la superficialidad de los contenidos, la atención puesta en el momento inmediato como forma de evitar los conflictos derivados de la oposición y la confrontación. Así aparecen dos éticas del trabajo distintas y contrapuestas: de la ética de la responsabilidad personal, al poder ejercido sin autoridad en el trabajo en equipo; de la gratificación postergada y el probarse a sí mismo por medio del trabajo duro, al trabajo en equipo con sus ficciones y su fingida idea de comunidad.

Esta concepción de flexibilidad, representada en las organizaciones flexibles que plantea Sennet (2000), incide directamente en el mundo del trabajo, en lo que se refiere a la estabilidad laboral, al concepto de carrera profesional, a la importancia real de la formación y la cualificación y hasta en los horarios de trabajo. Las condiciones institucionales de estabilidad laboral que empujaban a confiar en la gratificación diferida han desaparecido a costa del corto plazo, de la capacidad de adaptarse a los cambios por encima de valorar la experiencia:

El acento se pone en la flexibilidad y se atacan las formas rígidas de burocracia y los males de la rutina ciega. A los trabajadores se les pide un comportamiento ágil (...) que estén abiertos al cambio, que asuman un riesgo tras otro, que dependan cada vez menos de los reglamentos y los procedimientos formales (p.9).

Cambia el concepto de *carrera profesional*, ya que se ha bloqueado el camino recto hacia ella. Se debilita la creencia en la importancia de la formación y la cualificación profesional que ha imperado hasta principios del presente siglo XXI puesto que ésta ya no garantiza acceder a una trayectoria profesional lineal de constante mejora en función de gratificar los esfuerzos realizados. Se impone además una nueva reestructuración del tiempo: horarios flexibles en lugar de turnos fijos, lo cual, lejos de ser lo que quiere aparentar, una mayor libertad para la clase trabajadora, o una recompensa, coloca a ésta bajo el estricto control de la institución: es una libertad engañosa.

Otra de las muchas consecuencias es la inseguridad y la incertidumbre. Y lo cierto es que la inseguridad no es sólo la consecuencia no deseada de los altibajos de los mercados, sino que forma parte del programa instaurado por las organizaciones flexibles propias del nuevo capitalismo. La inseguridad no es un acontecimiento sobrevenido, sino algo que ha sido buscado.

Todos estos procesos influyen, según plantea Sennet, en la comprensión que una persona tiene de sí misma. Durkheim, en *La división social del trabajo* (1893), comprendió el valor que los individuos confieren al hecho de ser capaces de incluirse en una categoría, de construir la propia identidad no tanto referido a lo que uno hace sino al lugar al que pertenece.

Este tema es tratado con detalle por Sennet en su obra *La corrosión del carácter: cómo el capitalismo flexible influye en el carácter*¹⁰, (se entiende el carácter como algo que trasciende a la personalidad, puesto que incluye deseos y sentimientos) y de qué forma el mundo del trabajo, en este sistema del nuevo capitalismo, determina el carácter de las personas, lo desprovee de valores éticos, de sentido de la lealtad y de compromiso, de ideas, proyectos y sentimientos sostenibles a largo plazo. Es lo que Sennet llama, estar a la deriva.

En el mundo del trabajo estar a la deriva tiene que ver con el lema “nada a largo plazo”. Este lema se refuerza y acompaña con los contratos parciales, eventuales, precarios. En las instituciones actuales se dan, entre las personas, lazos débiles y de corta duración., ya que el corto plazo limita las posibilidades de que madure la confianza. No sólo cambia el personal, sino también las tareas de los equipos, pues los vínculos sólidos dependen de una asociación larga. El nada a largo plazo impide planificar, desorienta a lo que podría ser cualquier acción planificada, ataca la confianza y el compromiso, y disocia la voluntad de las personas de su comportamiento. Y en una historia vital compuesta por episodios y fragmentos es difícil sostener un relato de identidad.

En el nuevo capitalismo desaparece la concepción del tiempo a largo plazo, ha desaparecido el empleo de por vida, las carreras profesionales que van en una dirección precisa, y esto influye poderosamente en las narrativas de vida que construyen las personas. Esta concepción del nada a largo plazo coloca a las personas en una especie de sentimiento de deriva, que se consolida con la incertidumbre.

Nuestra confusión se da no sólo porque los viejos –no tan viejos, ciertamente– valores han cambiado, o porque la falta de apego produce confusión, sino también porque las nuevas normas son ilegibles. En este nuevo contexto es frecuente que la gente sucumba a la sensación de no tener capacidad narrativa, de carecer de capacidad para interpretar lo que le sucede. ¿Quiénes somos?, se pregunta gran parte de la gente, ¿Cuál es nuestro futuro? Y sobre todo, ¿A qué clase social pertenecemos? Entonces el resultado no puede ser más que aquel con el que nos encontramos: ¿con qué nos comprometemos si no sabemos dónde está nuestro lugar?

Si el nuevo capitalismo construye individualidades flexibles, fragmentadas, impide a la vez construir una noción de lo colectivo, que no sea ficticia. En el nuevo orden la dependencia es vista como “vergonzante”, sin embargo el vínculo social se construye básicamente a partir de una sensación de dependencia mutua. El repudio de la dependencia no promueve vínculos fuertes que ayuden a compartir. El nuevo capitalismo construye un *nosotros*, entendido como colectividad, o comunidad, ficticia, porque parte del desprecio por

¹⁰ Revisando el término carácter Sennet referencia a algunos escritores de la antigüedad, para los que el significado de carácter tenía que ver con el valor ético que atribuimos a nuestros deseos y a nuestras relaciones con los demás. Horacio plantea que el carácter de un hombre depende de sus relaciones con el mundo. Además el carácter se expresa por la lealtad y el compromiso mutuo y se relaciona con los rasgos que valoramos en nosotros mismos y por los que queremos ser valorados.

la dependencia, y sin dependencia no hay confianza. Esta demonización de la dependencia no sólo ataca los vínculos entre personas sino también entre las personas y las instituciones de protección social. No hay narrativas compartidas de dificultad y superación, es un nosotros ficticio que debe ser sustituido por un nosotros todavía en construcción, sobre el terreno, en la comunidad, que regenere el carácter corroído por el nuevo capitalismo.

Esto no solo tiene incidencia en los individuos, sino también en la sociedad. Porque la destrucción del Estado del Bienestar se basa en la demonización de la dependencia que se crea entre las personas y las organizaciones del Estado, y se basa en la destrucción de las redes de bienestar que ofrecen protección. Se alimenta la ideología del parasitismo social como algo indeseable, a erradicar, y se relaciona dependencia con parasitismo, no con creación de vínculos de compromiso. A la vez que se demoniza la dependencia se genera miedo a contraerla, y el miedo a la dependencia inhibe la confianza –también en las relaciones personales e íntimas– ya que en contra de la creencia instalada, una persona “sanamente independiente” es capaz de depender de otros en momentos determinados.

Así, la hegemonía del pensamiento que incorpora el nuevo capitalismo consigue instaurar un régimen caracterizado por la polarización: flexibles contra rígidos, activos contra pasivos, cualificados contra no cualificados.

1.2.2. La individualización del riesgo

En 1999, el sociólogo crítico alemán Ulrich Beck analiza la precariedad del trabajo en la era de la globalización en su obra *Un mundo feliz* (2007). En ella Beck habla de la “brasileñización de Occidente” como una consecuencia de la utopía neoliberal del libre mercado, lo cual implica la irrupción de lo precario, lo discontinuo, impreciso e informal en ese fortín que es –o era– la sociedad de pleno empleo occidental. Abundan, entre otras categorías, lo que él llama “los nómadas laborales” que se mueven en campos de actividad muy variados.

Las características que Beck describe como propias de la economía política de la inseguridad o de la economía política de la sociedad del riesgo mundial se centran en una doble relación: de lo local con lo global, y del empleo con la exclusión. En el primer caso, el nuevo juego del poder se expresa entre unos agentes vinculados a un territorio (local): gobiernos, parlamentos, sindicatos..., y unos agentes económicos desvinculados de todos los territorios (global): el capital, las finanzas, el comercio, estableciéndose entre ellos una relación claramente desigual. En el segundo caso, la relación entre empleo y exclusión lleva a los gobiernos a plantearse, o a situarse voluntariamente, ante el dilema de escoger entre menos pobreza con menos empleo, o más empleo con más pobreza, lo cual vendría a querer decir: o bien pagar la creciente pobreza con un mayor índice de paro (Europa), o bien tolerar un índice escandaloso de pobreza con algo menos de desempleo (EEUU). Un dilema que podría traducirse en la elección, también desigual, entre políticas sociales o políticas de empleo.

La sociedad del riesgo global supone, para Beck, el fin de la sociedad laboral, en la que las personas son sustituidas por tecnología inteligente, de manera que las crecientes tasas de paro se achacan a los éxitos de un capitalismo tecnológicamente avanzado. Todo trabajo remunerado se ve amenazado, ya que es sustituible.

La sociedad del riesgo global da paso a la economía política de la inseguridad que – superada la etapa del pleno empleo, la seguridad de las pensiones, los elevados ingresos fiscales y los márgenes de maniobra de las políticas estatales– se caracteriza por la precariedad del trabajo. A la vez que los cimientos del estado asistencial se desmoronan, las biografías personales se tornan frágiles y la pobreza de la vejez se programa anticipadamente.

La paradoja que impone esta economía política de la inseguridad, es que si bien por una parte el trabajo está considerado el eje de la sociedad, por otra “no se escatiman medios para eliminarlo del mapa. Toda productividad que se precie sigue significando supresión de trabajo humano” (Beck 2007, p.26). Una paradoja que se hace irresoluble en tanto en cuanto si bien, en el declive de la sociedad laboral, el empleo pierde centralidad, éste sigue siendo el único elemento de integración que se presenta como válido. En otras palabras, el empleo se precariza, se flexibiliza, se vuelve “líquido”, con lo que difícilmente puede ser generador de procesos de integración social, sin embargo, la narrativa sigue siendo que sólo con empleo será posible integrarse.

La economía política de la inseguridad posibilita la expansión de las estrategias neoliberales: por doquier se reclama flexibilidad. Y la flexibilidad significa que el estado y la economía traspasan los riesgos a las personas.

Alemán Alonso (2013), analizando la obra de Beck, identifica las consecuencias que la sociedad del riesgo global tiene en lo político, en lo social y en lo individual, vistas, eso sí, como una relación inversa entre la evolución en el ámbito tecnológico y la involución en el ámbito político, social e individual. La involución en lo político se refiere a la consolidación de nuevas pautas organizativas, que dejan de estar en manos de la ciudadanía, y aún de la clase política, para ser administradas por fuerzas económicas de carácter internacional. Las consecuencias de esta sociedad del riesgo en la sociedad se materializan en una destrucción sistemática de valores públicos como la solidaridad, la confianza, o el bien común, que son sustituidos por la preeminencia de la economía sobre la política y la consideración del mercado, en detrimento de lo público, como el único medio eficaz para la asignación de los recursos. En este escenario, el futuro aparece como incierto y temible, las personas han perdido todo el control sobre él. Se perciben riesgos amenazantes que, no contentos con conseguir dismantelar los logros conseguidos en los últimos decenios, se encargan también de determinar nuestros pensamientos y nuestras acciones.

Para Beck, la aparición de la sociedad del riesgo representa la desaparición de la sociedad laboral. Aquella sociedad caracterizada por el ideal del pleno empleo y por el empleo de calidad ha sido sustituida por la flexibilización del trabajo como política redistributiva, la individualización, la precarización, el desempleo, el no trabajo y el trabajo en negro. (Beck. 2007, p.98-129). En esta nueva sociedad, el riesgo está asociado al propio trabajo, y paradójicamente, como plantea Sennet, asumir riesgos se ha vuelto causa de desorientación y depresión, sin embargo, la cultura moderna del riesgo se caracteriza por considerar el no asumir riesgos como sinónimo de fracaso, y la estabilidad está poco valorada, en el sentido de que parece una especie de “muerte en vida”: “quedarse quieto equivale a quedar fuera de juego. (...) en una sociedad dinámica, la gente pasiva se marchita” (Sennet. 2000, p.91).

Incertidumbre, desorientación y ambivalencia, son algunos de los estados a los que la sociedad del riesgo somete a las personas. El capitalismo global es, para la clase trabajadora, un generador de ilusiones ficticias, objetivos inasumibles y frustración.

En esta segunda modernidad, el trabajo ya no es ni representa lo mismo. Beck (2007) describe para éste varios escenarios en los que el llamado “milagro neoliberal” sustenta el crecimiento económico en la progresiva precarización del empleo: trabajos a tiempo parcial, bajos sueldos, bajos niveles de protección, que generan cada vez mayor desigualdad, son algunas de las “medicinas neoliberales”. El capitalismo induce a elegir entre el paro masivo y la polarización social, o bien atreverse a redefinir el trabajo y el empleo. Pero lo que realmente se crea es una suerte de *apartheid global*, en el sentido de que la brecha entre pobres y ricos cada vez se ensancha más. Ficticiamente, se convierte la sociedad del trabajo en la sociedad del saber, entendido éste como la principal fuente de riqueza, aún a pesar que esta profecía se ha visto desmentida una y otra vez por la realidad.

Otra ilusión creada por el capitalismo, basada en el principio de la individualización, es la del empresariado autónomo que en algunos discursos políticos e institucionales ha sido equiparado con la idea de emprendedor/a. empresariado aparente, y falsos autónomos. Una figura polivalente que supone, según explica Beck, un cruce entre empresario/a y jornalero/a, autoexplotador/a y autopatrón/a y que realiza un trabajo al servicio directo de sus clientes. “Fundan una cultura nueva y precaria de la autonomía: el empresario de sus propios asuntos” (Beck. 2007, p.82), e inauguran un nuevo eslogan: la libertad de la inseguridad.

Lo cierto es que en esta nueva sociedad del riesgo el capital está por delante de las personas. Beck lo expresa con la siguiente idea: el capital es global y el trabajo es local, porque si bien el capital puede moverse por todo el planeta, la movilidad las personas está fuertemente limitada por las leyes, los estados, la policía, el odio las personas extranjeras.

Pero también es posible proponer soluciones. En el 2002 Beck planteaba que la solución más coherente, más audaz y también la más difícil (puesto que no se limita a la simple elección política de nuestros representantes, sino a una implicación personal en todos los ámbitos de nuestra vida política, económica y social), pasaba por reasignar nuevos poderes a

los estados, devolver la soberanía a la ciudadanía en las decisiones que más les afectan, y redistribuir los bienes y recursos públicos con parámetros de ética y justicia social (Beck, 2002, p. 214-234). Años más tarde, Beck (2007, 2010) propone un nuevo escenario para una sociedad post laboral y del tiempo libre. En la que el ocio no fuera forzoso, puesto que siendo forzoso representa y ejemplifica la condena de la inactividad. Una sociedad que busque para el trabajo una alternativa en la que se reparta el trabajo sin reproducir la precariedad y la pobreza, en la que fuera posible un intercambio gozoso y digno entre trabajo regular, trabajo en la familia y trabajo cívico.

Parece que estas últimas propuestas de Beck introducen una nueva visión del trabajo y también, ligándolo con conceptos que están ganando hegemonía en los discursos políticos e institucionales (y aún sociales) referidos a las políticas sociales y a las políticas de empleo, una nueva conceptualización de la empleabilidad.

1.2.3. Miedo, consumismo y precariedad para una nueva ética del trabajo

La sociedad líquida que describe Bauman (1999) está generada por la *nueva modernidad*, entendida como el reflejo social del *nuevo capitalismo*. En ella, las personas experimentan un estado de ansiedad constante ante los peligros que nos acechan y que pueden llegar sin previo aviso. La palabra *miedo* expresa la incertidumbre que caracteriza la sociedad moderna líquida. Un miedo producido por una “amenaza” que se percibe como difusa, intangible, y como tal, se hace imposible vislumbrar la solución, ni se llega a identificar qué es posible hacer para contrarrestar ese miedo (Bauman. 2006).

Los peligros que se temen, Bauman los clasifica de la siguiente manera: los que acechan al cuerpo y las propiedades de las personas, los que amenazan el orden social del que depende nuestro medio de vida (la renta, el empleo o la supervivencia en caso de invalidez o vejez) y los que amenazan el lugar que la persona ocupa en el mundo: su jerarquía, su identidad y en general su inmunidad (o aquello que le protege) frente a la degradación o la exclusión social.

En la modernidad líquida la lucha contra los temores ha acabado convirtiéndose en una tarea para toda la vida (2006, p.17) y los peligros desencadenantes del miedo han pasado a ser compañeros permanentes e inseparables de la vida humana. El temor más horrendo, a pesar de todo, es el miedo a ser separado “en solitario” (o como parte de un grupo reducido), el temor a vivir una “catástrofe personal” mientras el resto de la sociedad permanece segura, el temor a quedarse atrás, en definitiva: el temor a la exclusión. La dificultad para comprender los temores y amenazas los hace aún más amenazadores, ya que nos llevan a la creencia de que carecemos de las herramientas o las habilidades necesarias, los peligros trascienden nuestra capacidad para actuar contra ellos.

Sin embargo, aún a pesar de identificar que los temores que acosan a las personas individualmente son enormemente parecidos entre sí, el discurso que predomina es que éstos deben ser combatidos individualmente, puesto que las condiciones de la sociedad

individualizada son hostiles a la acción solidaria, ya que ésta ha dilapidado los vínculos sociales, que son el cimiento mismo de la solidaridad.

El Estado Social, que basaba su legitimidad en la promesa de asegurarle a la ciudadanía protección ante el peligro de la exclusión y el aislamiento social, está siendo sustituido por un estado, resultante de esta segunda modernidad, que empuja a sus ciudadanas y ciudadanos a la precariedad y la incertidumbre, demandándoles flexibilidad para adaptarse a un futuro variable e incierto.

El nuevo orden que se construye con la globalización, y el tipo de progreso económico que se genera, profundamente desigual y depredador con los medios locales, crea lo que Bauman denomina *residuos humanos*, seres humanos residuales, excedentes o superfluos (2005). Son las víctimas humanas de la victoria del progreso económico: desplazados, refugiados, solicitantes de asilo, emigrantes sin papeles, a los que se suman los “residuos industriales tradicionales” propios del desarrollo tecnológico (Bauman. 2005, p.81): son los daños colaterales generados por el nuevo capitalismo.

La ética del trabajo propia de la sociedad moderna se fundamenta en dos premisas: la primera es que si se quiere conseguir lo necesario para vivir y ser feliz, hay que hacer algo que los demás consideren valioso y digno de ser pagado; la segunda es que está mal, es necio, moralmente dañino, conformarse con lo conseguido y no intentar conseguir más, por lo que no es decoroso descansar, salvo para reunir fuerzas y seguir trabajando. De estas premisas se desprende que el trabajo es el estado normal del ser humano, que no trabajar es anormal, atenta contra la sociedad en su conjunto, por lo que parece propio criminalizar a los que no trabajan, o mejor, a los pobres que lo son por no trabajar (Bauman. 2008, p.17-42). Bajo esta ética del trabajo se promueve una ética de la disciplina, que infunde al trabajo de una nobleza que no siempre es vista así por los y las que trabajan, pero que es necesario que asuman como tal. La ética del trabajo comporta también un nuevo orden moral, como parte de un “proceso civilizador”. Así, si las personas que trabajan duramente aceptan éste como parte de su propia comprensión moral de la vida y de la sociedad, las que voluntariamente no trabajan son inmorales, indignas de pertenecer a la civilización moderna.

Pero ¿cómo mantener, de manera permanente, a trabajadoras y trabajadores, en la creencia de la moral del trabajo? ¿Cómo inocular la voluntariedad de seguir trabajando, aun cuando el trabajo en ocasiones dista mucho de ennoblecer a las personas? Las dos estrategias que ha instaurado la modernidad, tal y como plantea Bauman, son, por un lado, convertir al/la trabajador/a en consumidor/a, y por otro, instalar la precariedad en el trabajo como un forma de disciplinamiento. La nueva modernidad impone a la ciudadanía la obligatoriedad de ser consumidora, es imprescindible tener la capacidad, y la voluntad permanente de consumir. La precariedad obliga a trabajadores y trabajadoras a asumir, y aún a desear, un nuevo día de duro trabajo, porque con lo que se trabajó hasta hoy no alcanza para garantizar la supervivencia, cubrir las necesidades, o responder al rol de consumidor impuesto y deseado.

Aun a pesar de los cambios que se han producido, desde finales del siglo XX, en la ética del trabajo, ésta vuelve a ocupar un primer plano en el debate institucional y social. En esencia, no se han producido grandes progresos: en una era sin trabajo, el trabajo sigue siendo considerado central como forma de garantizar la integración social, y la clase trabajadora no ha conseguido despojarse de la ética que le induce a considerar el trabajo como parte del compromiso moral que adquiere hacia la sociedad. La ciudadanía considera el trabajo bueno y deseable, y su reverso, el no-trabajo, como un signo de exclusión social. Aquí el círculo empieza a cerrarse: ante la amenaza del paro y la exclusión una posible respuesta es sacralizar el trabajo como forma de exorcizar el miedo a la exclusión. “Esos fantasmas se convierten en enemigos tangibles a los que es preciso combatir una y otra vez, a los que siempre se esperará vencer” (Bauman. 2008, p.114).

El discurso hegemónico, enarbolado por las instituciones políticas y económicas, y legitimado por una parte importante de la ciudadanía, premia el esfuerzo, el trabajo duro, y acaba criminalizando el no-trabajo. El que quiera formar parte de esta sociedad consumidora, debe trabajar, o esforzarse por encontrar trabajo. La nueva ética del trabajo criminaliza la dependencia, y culpa a los estados benefactores que se empezaron a construir en la Europa de los años cincuenta, de propiciarla a través de las prestaciones sociales. Como plantea Bauman: en un mundo plagado de consumidores no hay lugar para el estado benefactor, “cada consumidor expulsado del mercado debe lamer sus heridas en soledad” (2008, p.143).

Ante esta nueva revisión de la ética del trabajo que impone la segunda modernidad, Bauman propone contraponer una ética para la vida. La historia demuestra que es posible pensar que lo que en un tiempo aparece como imposible puede convertirse en posible. Entonces, ¿por qué no pensar en la posibilidad de una economía que no sea esclava del mercado y en que sea posible frenar la desigualdad? El autor propone, para conseguirlo, renunciar a unos cuantos “supuestos sagrados”: la bondad de la eficiencia sin importar para qué o cuales sean sus consecuencias, o la necesidad de un crecimiento económico sin considerar el daño que produce a la naturaleza y a la propia humanidad.

En eso parece que están algunas personas, algunos grupos, y algunas organizaciones. No consiguen todavía desterrar el discurso hegemónico, pero ahí andan, haciendo camino.

1.2.4. De la explotación a la exclusión

De las revolucionarias aportaciones que Luc Boltanski y Eve Chiapello (2002) hacen respecto a lo que representa el nuevo espíritu del capitalismo, nos interesa destacar, por su significado respecto a los cambios producidos en el mundo del trabajo y en la lucha contra la exclusión, tres aspectos. Por un lado, nos remitiremos a la explicación que dan acerca de lo que el nuevo capitalismo supone respecto a lo que llaman la *deconstrucción y debilitamiento del mundo del trabajo*. Por otro, a cómo este nuevo momento histórico ha conseguido sustituir el concepto de explotación por el de exclusión para referirse a los efectos de la desigualdad

generada por el sistema capitalista sobre las clases trabajadoras. Para finalmente hacer referencia a cómo se ha ido introduciendo en las políticas de lucha contra la exclusión una suerte de gestión empresarial.

Tal y como presentan Boltansky y Chiapello en *El nuevo espíritu del capitalismo*, este sistema económico siempre ha buscado formas de obtener la colaboración las personas asalariadas en la realización del beneficio capitalista. Así, si en capitalismo industrial se consigue esta implicación mediante la integración colectiva y política trabajadores y trabajadoras en el orden social y vinculando el progreso económico y tecnológico a un objetivo de justicia social (concertación social), en el nuevo capitalismo se consigue mediante la idea del desarrollo de un proyecto de realización del sujeto individual que se vincule el culto al rendimiento personal y a la exaltación de la movilidad. Acompañado esto “por una fuerte degradación de la situación económica, de su estabilidad profesional y de su posición social” (Boltanski y Chiapello. 2002, p.300).

Las transformaciones en el mundo del trabajo se han realizado en base a cambios en la organización interna del trabajo y a transformaciones en el tejido productivo (Boltanski y Chiapello. 2002: 300-311). Las consecuencias de estas transformaciones han supuesto la precarización del empleo, que demanda cada vez más trabajo con menos salario, la dualización del trabajo asalariado, el mantenimiento de las personas en un proceso permanente de selección- exclusión, la reducción de la protección la clase trabajadora y el desplazamiento hacia el estado de los costes de la contratación, en beneficio del empresariado.

La precarización del empleo está vinculada a la naturaleza de éste (trabajo interino, contratos de duración determinada, a tiempo parcial...) o bien por tratarse de trabajo subcontratado en el que las empresas subcontratadas recurren muchas veces al trabajo precario. Una precarización del empleo que, por otro lado, está muy vinculado a la flexibilidad, a lo que se suma el crecimiento de la intensidad del trabajo con un salario idéntico o inferior, a costa, en ocasiones, de excluir del trabajo remunerado los llamados “tiempos muertos”, o la formación.

La dualización del trabajo asalariado es una nueva estrategia para la individualización: se trata de diversificar al máximo la condición salarial incluso en una misma empresa. Además, someter a los y las trabajadoras a un permanente proceso de selección-exclusión, aparece como una maniobra planificada por parte de los cuadros y los dirigentes de las empresas y puestas en práctica por los responsables de gestión del personal para excluir del empleo estable, e incluso del acceso al propio empleo, a un determinado número de personas: “los menos competentes, los más frágiles física y psíquicamente, los menos maleables...” (p.326) “los menos cualificados, los menos adaptables” (2002:328), empujándolos hacia el empleo menos estable, peor remunerado, hacia las subcontratas. Otra estrategia a la que se refieren Boltanski y Chiapello es lo que llaman “selección psicológica”: se excluye a los más contestatarios, a quienes han ocupado puestos jerárquicos con control de

los procesos de trabajo... En las entrevistas de selección se da prioridad a aquellas características más “personales”, ligadas al “carácter”, “como la apertura, el control de sí mismo, la disponibilidad, el buen humor, la calma, que estaban lejos de ser valorados en la antigua cultura del trabajo” (p.340). Se valora, por encima de todo, la capacidad de implicación y de adaptación, de forma que los y las trabajadores “poco móviles”, entre las que se encuentran las mujeres con cargas familiares, son especialmente vulnerables.

La reducción de la protección de las personas trabajadoras se hace principalmente a través de reformas legislativas y de reformas en las políticas sociales: la sustitución de los tipos de contrato permite desembarazarse de condiciones laborales que implicaban derechos adquiridos. Y mientras se desprotege a la clase trabajadora se protege y beneficia a las empresas, una de las muchas maniobras es el desplazamiento hacia el estado de los costes de la puesta a trabajar: se socializan los costes anteriormente asumidos por las empresas, sin socializar beneficios (Boltanski y Chiapello. p.311-362).

A todo esto debe añadirse lo que Boltanski y Chiapello llaman “el debilitamiento de las defensas en el mundo del trabajo” en referencia al debilitamiento del sindicalismo. Se evidencia en una creciente desindicalización, políticas empresariales antisindicales y de hostilidad patronal hacia los sindicatos, sobre todo hacia los sindicatos más contestatarios, además de la reestructuración como forma de desindicalización, las nuevas formas de gestión empresarial como forma de esquivar a los sindicatos, los efectos imprevistos de los avances legislativos. El sindicalismo aparece entonces como víctima semi consentidora, que se resiste a modificar modelos de funcionamiento sindical perjudiciales para la sindicalización (p.363-389).

Otra de las ideas presentadas por Boltansky y Chiapello que nos interesa resaltar aquí, es la que considera que el debilitamiento de la crítica social hacia el sistema capitalista se apuntala en la desaparición del concepto de clase, lo que ha dado lugar a sustituir la idea de desigualdad y explotación por la de exclusión. Para iniciar la explicación de esta idea, se remontan al nacimiento del concepto de exclusión¹¹, en los años 70 del pasado siglo XX. El concepto exclusión, como ya se ha señalado en otros apartados del presente texto, toma fuerza en la pasada década de los 80 en un contexto de aumento del paro que expulsa a un gran grupo de trabajadores y trabajadoras de los beneficios del crecimiento económico. Esta nueva pobreza pasa formar parte de un concepto amplio de “excluidos” en el que están incluidos no sólo “quienes padecen una desventaja, sino también todas las víctimas de la nueva miseria social” (p.447).

¹¹ Boltanski y Chiapello hacen referencia a la obra de René Lenoir, *Los excluidos*, publicada en 1974, aunque también se refieren a la anterior utilización del concepto exclusión por parte de Pierre Massé, en su obra *Los dividendos del progreso* (1964), y por Michel Foucault en la década de los 70. (Boltanski y Chiapello. 2002: 445).

Para estos autores, el concepto excluido busca la explicación del alejamiento de éstos de la sociedad en su propia debilidad, no es por tanto atribuida a la acción interesada de otros actores. Esta visión aparece como claramente contrapuesta al modelo de las clases sociales, en el que la miseria del proletariado es explicada a partir de responsabilizar a otra clase, la burguesía, de la explotación sufrida por los primeros. Desde la visión que se interpreta a partir del concepto de exclusión, las personas excluidas no son víctimas de nadie, sobre ellas se “señala una negatividad sin pasar por la acusación” (p.446).

La aceptación social del término exclusión, en sustitución del de explotación, se fundamenta en la creencia de que, con el acceso de mayores grupos de población al desarrollo económico, las clases sociales han desaparecido, de manera que la sociedad está conformada por una amplia clase media más o menos uniforme, y un pequeño grupo conformado por “los excluidos”. El papel que, en este contexto, Boltansky y Chiapello atribuyen al trabajo social, es digno de mención: “El trabajo social consiste en reinsertar a estos “excluidos”, es decir, en permitir, en la medida de lo posible, su inclusión en la gran clase media, ayudándoles a superar las desventajas causantes de su marginalidad que se ven reforzadas por su exclusión” (p.448).

El último aspecto al que haremos referencia es el de la gestión empresarial (Boltansky y Chiapello. 2002, p.97-152), y la consiguiente introducción de esta filosofía en otros ámbitos de la vida social, llegando incluso a penetrar en las políticas sociales.

La filosofía de la gestión empresarial, que se desarrolló en las décadas de los 60 y los 90¹², con visiones distintas en ambas décadas aunque en algunos aspectos complementarias, cuenta con varios rasgos característicos, como la preocupación permanente por la movilización y la motivación del personal, dado que el objetivo es dar sentido al trabajo en la empresa. Parte también de considerar que, más allá de los beneficios, es necesario que las personas encuentren verdaderas razones para comprometerse con el trabajo asignado.

Otro de los aspectos claves es la incorporación de la dirección por objetivos, dado que ésta ofrece criterios claros para medir el rendimiento. La dirección por objetivos es una de las estrategias sobre las que debe basarse una organización. Se propone además crear nuevas formas de organización que se alejen lo más posible de los principios jerárquicos, organizaciones capaces de prometer la igualdad formal y el respeto de las libertades individuales (p.116). Organizaciones flexibles y creativas, con capacidad para adaptarse a todas las transformaciones, para lo cual deben tener un personal permanentemente formado, dotado de los más recientes conocimientos. Organizaciones capaces de incorporar el trabajo en red, esto es estar compuestas por un núcleo central, una organización no basada en jerarquías tradicionales, y una serie de subsistemas satélites. Esto es lo que ha de permitir que las organizaciones se vuelvan flexibles, innovadoras y altamente competentes.

¹² Para la descripción de la filosofía de la gestión empresarial Boltansky y Chiapello se basan en el estudio de un buen número de obras publicadas, consecutivamente, en la década de los 60 y de los 90: Bower, 1968; Froissart, 1969 (basándose en autores como Maslow, Herzbergo o McClelland); Blake y Mouton, 1969; Bloch-Lainé, 1963; Drucker, 1993; MossKanter, 1992; Waterman, 1990; Genelot, 1992; Bellenger, 1992 etc...

Estas fórmulas y propuestas se han ido incorporando al ámbito laboral y al de las políticas de inserción, trasladándose a los requerimientos que se efectúan sobre los colectivos más vulnerables. Cuentan para ello con importantes aliados: las políticas de Workfare y las políticas de Activación.

1.2.5. De la universalidad de la integración a la especificidad de la inserción

Para Robert Castel, un cambio muy significativo respecto a los últimos 30 años es que nuestra vida está marcada por las incertidumbres y, coincidiendo con algunos autores y autoras a los que anteriormente hemos hecho referencia, el porvenir es vivido como una amenaza. Estamos viviendo una gran transformación que implica el paso a un nuevo régimen del capitalismo, más agresivo, más global, bajo la hegemonía del capital financiero. Esto da lugar a transformaciones en tres esferas: en el mundo del trabajo, a través básicamente de la desregulación; en la protección social, con el incremento de la inseguridad; y en el individuo, un gran número de los cuales se encuentran desestabilizados y amenazados de invalidación social (Castel. 2010).

Respecto a los cambios identificados en el mundo del trabajo, la sociedad salarial nacida del capitalismo industrial implicaba un compromiso social basado en la búsqueda de un equilibrio entre los intereses del mercado de capitales y los intereses del movimiento obrero, que aceptó finalmente el sistema capitalista, subordinando la lucha de clases a determinadas prestaciones sociales y laborales. Si bien se trataba de un compromiso de naturaleza desigual, la mayoría de las/los trabajadoras tienen acceso a un salario y a unas prestaciones sociales y derechos que le protegían tanto a él como a su familia. Bien es cierto que quedaban algunos individuos al margen de este gran grupo personas asalariadas que, hasta los años 70 eran considerados minoría y que tenían la opción de irse incorporando de manera progresiva al empleo asalariado. Con el nuevo capitalismo se rompen estas reglas de juego que representaban las bases de esa llamada sociedad salarial. El paro masivo y la precarización de las relaciones laborales han dejado de actuar como protección de la clase trabajadora. Además, este nuevo capitalismo, junto con la dificultad de volver al pleno empleo, genera todo un tipo de trabajos que están fuera del propio mercado de trabajo. La obligación de trabajar, de cualquier forma y a cualquier precio, produce una gran masa de personas trabajadoras pobres. Se une a ello el discurso de la necesidad de trabajar, para no vivir a expensas de los que trabajan. Así uniendo a la precarización del trabajo la obligatoriedad de trabajar aun aceptando lo inaceptable, nace el concepto de “el buen pobre”.

Respecto a los cambios en las protecciones sociales, modelos de bienestar con una amplia base contributiva, como es el modelo francés estudiado por Castel, y en gran medida el español, se da una relación directa entre el empleo y las prestaciones sociales, ya que están organizadas en torno al trabajo asalariado. Pero a medida que crece el desempleo, y el trabajo precario, éstas se debilitan, a la vez que crecen todo una serie de prestaciones que no están construidas alrededor del trabajo, dirigidas a personas en especial situación de

necesidad. Se trata de prestaciones supeditadas a una serie de condiciones, por las que la persona beneficiaria debe demostrar que se encuentra en situación de necesidad y al margen del régimen común, con la consiguiente estigmatización que ello comporta. Para Castel (2010) estas prestaciones suponen una regresión “tanto respecto al régimen de trabajo vinculado al estatuto del empleo, como respecto al régimen de prestaciones aseguradoras que proporcionaban un derecho incondicional a la protección” (p.74).

Los cambios en el individuo están relacionados con los cambios anteriores: la degradación del trabajo y la degradación de las protecciones puede dar lugar a la degradación de la persona, de su capacidad para conducirse como ciudadana de pleno derecho, con un mínimo de independencia y con capacidad para ejercer sus responsabilidades en la sociedad. Los proletarios considerados miserables del inicio del capitalismo industrial consiguieron el estatuto de ciudadanía plena cuando conquistaron derechos que les proporcionaban los medios necesarios para sentirse liberados de las necesidades inmediatas. Cuando ese “suelo protector” se ve erosionado la persona se fragiliza y se ve socialmente invalidada. Tal es el caso de gran número de parados y paradas de larga duración que, junto con su trabajo pierden, su identidad personal. Lo cual puede vincularse también a las múltiples situaciones de precariedad.

En una entrevista ofrecida por Castel en el año 2010 (López. 2010) profundiza acerca de las consecuencias del nuevo capitalismo en el individuo, a partir de la opción de incorporar esa gestión individual-psicologizante del riesgo: la consecuencia es una representación de mundo en la que lo social ha desaparecido, lo social queda reducido a una mera interacción entre personas que rechazan todo lo social y político. Es lo que Kant llama “sociabilidad asocial”. Representa el “nacimiento de un individuo hipermoderno que se siente completamente autosuficiente y desvinculado de las cuestiones sociales. (...) individuos que se ahogan en lo psicológico o lo psico-relacional hasta olvidar que son sujetos sociales y políticos” (López 2010, p.69). Para Castel esto es un “individualismo negativo” que genera un individuo que se enfrenta a importantes carencias que le permitan la construcción de una verdadera individualidad, “un individualismo por defecto, por ausencia de marcos sociales para desarrollarse” (López. 2010, p.71).

De todo esto, la consecuencia directa sobre el mundo del trabajo es que la precariedad ha dejado de ser una etapa previa a la entrada definitiva en el mercado de trabajo, reglado y seguro, para convertirse en una situación de larga duración o casi permanente. La precariedad “puede ser entendida como un principio de fragilización que atraviesa toda la pirámide social y afecta también, aunque en proporciones diferentes, a las clases medias y superiores” (López. 2010, p.71). Se trata de una fragilización general, así cuando Bauman habla de una sociedad líquida está hablando de una sociedad fragilizada en todos sus niveles.

1.2.6. La contractualización de los derechos

Nancy Fraser y Linda Gordon (1992) en su obra *Contrato vs Caridad* relacionan la contractualización de los derechos que se ha ido convirtiendo en norma en el desarrollo del capitalismo global, con la propia construcción histórica del concepto de ciudadanía.

Fraser y Gordon parten de la propuesta de T.H. Marshall (1949) considerándole el primero “en conceptualizar y defender la ciudadanía social como el punto culminante del desarrollo histórico de la ciudadanía moderna” (Fraser y Gordon. 1992, p.67), en referencia al tránsito descrito por el sociólogo británico respecto a la adquisición de ciudadanía civil, política y social, desde el siglo XVIII hasta el siglo XX, como proceso para la progresiva construcción de ciudadanía.

Pero aún a pesar de la validez que las autoras confieren a esta explicación, argumentan que el concepto de ciudadanía de Marshall ha estado marcado por tres sesgos que, aunque no lo expresan exactamente así, se relacionan con las desigualdades de clase, de género y de raza, en tanto en cuanto es considerado ciudadano el *hombre, blanco y propietario*.

En consecuencia con esto, el concepto de ciudadanía civil ha estado claramente marcado por el derecho a la propiedad, en detrimento de otros aspectos de esta ciudadanía como son las libertades civiles. Esto, a su vez, ha marcado la construcción de la ciudadanía social, condicionada por la existencia del contrato, que ha llevado a la comprensión social de la ciudadanía (tal y como planteó Lawrence Mead, 1986)¹³ como la relación entre derechos y obligaciones. Pero para Fraser y Gordon “las normas contractuales siguen constituyendo hoy un impedimento para los derechos sociales” (1992, p.79).

Pero lo que más nos interesa a efectos de nuestra investigación, es cómo esa construcción de la ciudadanía civil basada en la propiedad, que ha dado lugar a la idea de ciudadanía social basada en el contrato, ha establecido claras diferencias entre los derechos sociales de tipo contractual, que se adquieren a través de la Seguridad Social y el acceso a prestaciones sociales que se otorgan desde lo asistencial (que las autoras denominan como caridad).

Esta diferencia impone una clara dicotomía entre contrato y caridad que persiste hoy en muchos países, oponiendo abiertamente los programas de *seguridad social*, basados en el contrato y los de *asistencia pública*, basados en la caridad (p.77).

Una asistencia (o caridad) que otorga dignidad al que la da, pero estigmatiza a quien la recibe: “La oposición binaria entre contrato y caridad tendría consecuencias ideológicas aún mayores. En primer lugar, según la concepción moderna de la caridad, el donante adquiere buena reputación moral, mientras el receptor queda crecientemente estigmatizado.” (p.76).

¹³ *BeyondEntitlement: The Social Obligations of*, publicado en 1986.

Así, mientras la asistencia está basada en una relación desigual entre asistente y persona asistida, el contrato, establecido a través de las prestaciones de carácter contributivo, induce a pensar en relaciones de igualdad:

La caridad aparece como un donativo puro, unilateral; al que el receptor no tiene ningún derecho y al que el donante no está obligado. Así, mientras el contrato tenía connotaciones tales como intercambio igual, beneficio mutuo, egoísmo, racionalidad y masculinidad, la caridad adquirió, por contraposición, las de desigualdad, donación unilateral, altruismo, sentimiento y, a veces, feminidad (p.76).

Aportando además una visión de género, Fraser y Gordon comparan las prestaciones contributivas de la seguridad social como la pensión de jubilación, con las asistenciales de tipo pensión de viudedad, en la que la perceptora, generalmente mujer, no es titular sino beneficiaria. También se refieren a la feminidad de las prestaciones asistenciales al hacer mención de las prestaciones por cuidado de dependientes etc...

Así, Para Fraser y Gordon las normas contractuales constituyen un impedimento para la adquisición de derechos sociales, puesto que la prestación, que debía concebirse como un derecho, está condicionada a determinadas características o acciones. Pero además, la idea de contrato se ha ido introduciendo también en las prácticas asistenciales, como forma de garantizar la reciprocidad en la percepción de prestaciones, en detrimento del concepto de derechos sociales de ciudadanía. Así que sobre la base de una relación desigual establecida entre la persona asistente y la asistida, se incorpora la idea de contrato, como forma de regular esta relación y someterla a una determinada condicionalidad.

La cuestión aún se complica más cuando en una situación de progresiva y extrema precarización de las relaciones laborales. En una sociedad salarial, el salario se convierte en aquello que se obtiene a cambio del trabajo y que permite acceder a todos los servicios (directos o indirectos). Así, el salario es claramente una contraprestación por el trabajo realizado. Pero cuando el trabajo se precariza hasta límites extremos, como es el caso de la actual sociedad española, la clase trabajadora precaria identifica a la persona de prestaciones, a aquellas que las reciben “a cambio de nada”, como una amenaza. En palabras de Fraser y Gordon:

El temor a que los receptores de bienestar estén obteniendo algo por nada se ha convertido en la extendida y comprensiblemente resentida respuesta de quienes trabajan mucho para conseguir poco; los bajos salarios son lo normal, y los trabajadores se sienten más defraudados por los receptores de subsidios que por sus propios patrones. Estas respuestas se radicalizan cuando el pobre está representado como racialmente otro (p.79).

La contractualización, junto con la individualización y el énfasis en el empleo, son presentados por Moreno y Serrano como aspectos nucleares del Modelo Social Europeo (MSE), principios que se articulan a través de las Políticas Activas de Empleo (PAE). La contractualización se refiere al acceso la ciudadanía a los derechos de una manera condicional, dependiendo de sus respuestas, actitudes o comportamientos. Con ello pasa,

según planean Moreno y Serrano, del contrato social y político al contrato moral: “se reafirman lo que podría calificarse como norma de reciprocidad, que hace de la cuestión del merecimiento un eje central en la legitimidad de la propia condición de ciudadanía (Moreno y Serrano. 2007, p.38).

Contractualización, asistencialización y caridad, como base de la estigmatización y el control del/la perceptora de asistencia, junto con una progresiva deriva hacia la precarización de los derechos sociales. Este es el contexto social en el que se insertan las políticas de inserción por el empleo de colectivos vulnerables.

Las propuestas a las que nos conducen los planteamientos anteriormente expuestos, se centran en la búsqueda y formulación de discursos, y aún de prácticas, que transformen esa base contractual y estigmatizadora actualmente hegemónica, en propuestas transformadoras basadas en la solidaridad y en la reciprocidad. Porque como dicen Fraser y Gordon, “Lo que echamos de menos es un lenguaje público capaz de expresar ideas que escapen a estas oposiciones dicotómicas: especialmente ideas como solidaridad, reciprocidad no contractual e interdependencia, que son fundamentales para la construcción de una ciudadanía social humana” (p.80). Un nuevo lenguaje desde el que se redefine el abordaje institucional y social de las desigualdades, que debe implicar, tal y como propone Blanco (2009, p.331) citando a Subirats, Blanco y Gomà, instaurar pautas estables e institucionalizadas de cooperación en red, entre actores de naturaleza diversa, basadas en la interdependencia mutua.

1.3. La Acción Social sobre las personas: del merecimiento a la empleabilidad

*“Con el trabajo bien hecho
solo el buey siente alegría
que el hombre, además de eso,
sabe lo que es plusvalía”*

Coplas de Huesca. José Antonio Labordeta

Aún a pesar de que en las sociedades preindustriales la pobreza, y la obligatoriedad del trabajo, eran consustanciales a la población campesina y sierva, la obligación de trabajar fue introducida progresivamente en la legislación de los países europeos, vinculándola principalmente a las políticas benéfico-asistenciales.

La primera referencia la encontramos en las legislaciones inglesas, en primera instancia con la publicación, en 1349, del primer *Estatuto de los Trabajadores*. Posteriormente, esta obligatoriedad que fue recogida en las sucesivas Leyes de Pobres inglesas de 1563 y 1601. Éstas, que se fueron progresivamente implantando en el resto de países europeos, incluido España, señalaban claramente a las personas considerads pobres capaces, que debían asumir la obligatoriedad del trabajo.

Begoña Pérez (2005) hace referencia al concepto de pobres capaces como una aportación de las sociedades industriales que señalan la diferencia entre éstas y aquellas consideradas incapaces, como eje central en la provisión de socorro. Fue por tanto en la Edad

Moderna, en los inicios de la industrialización, cuando se arbitraron las primeras medidas de asistencia pública, distinguiendo a aquellas consideradas incapaces –invalidez, infancia, vejez– y por tanto merecedoras de esa ayuda, de las consideradas capacitadas para trabajar. Las medidas que se implementaban para atender a este segundo grupo de personas pobres estaban orientadas a “facilitar alimento y promoción de hábitos de higienes de los desempleados para evitar enfermedades y desórdenes que obstaculizaran el funcionamiento de las ciudades” (p.26), a la vez que se albergaba el temor de que estas medidas actuaran como “efecto llamada” de personas pobres de otros territorios. La respuesta a esta cuestión vino de la mano de fórmulas que combinaban formas de asistencia que comprendían alimento y acogida, con formas de trabajo obligatorio.

Este proceso, fraguado en los inicios de la Edad Moderna, ha tenido una significativa importancia en la construcción de la sociedad del trabajo propia de las sociedades industriales descrita por Offe (1992), a partir de la combinación de estas formas desproletarización activa –que incluían medidas coercitivas y disciplinarias– con formas de proletarización pasiva, producto de la industrialización y del paso de la población del campo a la ciudad.

Considerada la importancia que las sociedades industriales otorgan al trabajo como una forma de castigo ante la falta de voluntad de los pobres capaces, nos interesa centrarnos en la concepción del trabajo como forma de rehabilitación. Esta concepción aparece unida a la anterior de forma que suma a la capacidad disciplinaria del trabajo la capacidad para la reeducación en valores morales.

En el siglo XIX las organizaciones filantrópicas liberales y posteriormente importantes precursoras del Trabajo Social como Octavia Hill (1838-1912) y Mary Richmond (1861-1928), integradas en significativas organizaciones como la *Charity Organisation Society* (COS) planteaban la necesidad de aplicar medidas que combinaran educación, formación laboral y trabajo como forma de transformar la situación de las familias pobres¹⁴. Sin duda aquí se le atribuye al trabajo un importante carácter rehabilitador, además de constituirse en una herramienta propia y necesaria para la intervención social con personas en situación de pobreza o exclusión social.

Respecto al trabajo como instrumento de inserción social en las políticas públicas de bienestar y en las políticas de servicios sociales en el marco de los Estados de Bienestar, Pérez Eransus (2005) señala cómo la configuración de los Estados del Bienestar europeos, junto con la implantación de los distintos Sistemas de Protección Social, supera esa diferenciación decimonónica establecida entre los pobres capaces e incapaces, merecedores o no de prestaciones sociales, para legitimar la existencia de derechos sociales y prestaciones protectoras de eventuales situaciones de dificultad para el conjunto de la ciudadanía. Con respecto a esto, Susín (2000, p.16-18), establece una clara diferencia entre dos periodos de la

¹⁴ Citado por Pérez Eransus en referencia a lo escrito por Natividad de la Red (1993) en *Aproximaciones al Trabajo Social*. Madrid. Siglo XXI.

historia en el tratamiento jurídico-político de la pobreza: la primera etapa empieza en la Baja Edad Media y el Renacimiento y se caracteriza por un tratamiento benéfico-paternalista de las personas pobres para, a través de las propuestas liberales realizadas en el siglo XIX, pasar a una etapa caracteriza por un estado provisor que busca incorporar la concepción de derechos a la acción social dirigida a las personas necesitadas. En ambas subyace, sin embargo, una visión moral enjuiciadora del pobre que atribuye a la acción social una naturaleza moralizante y disciplinadora.

A partir del siglo XIX, pero especialmente durante el siglo XX, en gran parte de los países europeos las políticas asistenciales se van reconvirtiendo en políticas de servicios sociales cuya concepto está ligado a la concepción de las prestaciones como derechos subjetivos de las personas y a la intervención en el contexto social en el que se viven las situaciones de pobreza y dificultad social, trascendiendo la intervención exclusiva la persona y creando redes de servicios de carácter local o comunitario que superan la concepción asilar propia de fórmulas benéfico-asistenciales.

Aparece entonces el concepto de inserción social entendida como una práctica profesional dirigida a lograr la plena participación económica, social e incluso política de las personas en situación de pobreza o exclusión.

Ya a finales del siglo XX, tras sucesivas crisis de los estados providencia ideados en la década de los cincuenta, las políticas de Workfare, simultáneamente con las políticas de Activación, instauran una nueva centralidad al trabajo como forma de inserción social, a través de la interiorización de tres principios: la individualización –que implica intervenir sobre factores individuales por encima de factores estructurales–, el énfasis en el empleo –centrándose en la dimensión económica de la ciudadanía y prescindiendo de las dimensiones política y social– y la contractualización –referida al acceso de la ciudadanía a los derechos de manera condicionada–, con lo cual se pasa del contrato social y político al contrato moral. Moreno y Serrano (2007) lo presentan de la siguiente manera: “se reafirman lo que podría calificarse como norma de reciprocidad, que hace de la cuestión del merecimiento un eje central en la legitimidad de la propia condición de ciudadanía” (Moreno y Serrano. 2007, p.38).

Consolidados, y a la vez que en permanente crisis, los Estados del Bienestar Europeos, la integración social descansa y se articula, en gran medida, a partir de las Políticas de Empleo. Tanto las políticas activas como las políticas pasivas de empleo se organizan e incluyen en los respectivos *Planes Nacionales de Acción para el Empleo*, principalmente a partir del compromiso adoptado por los estados de la UE en la cumbre de Luxemburgo de 1997. Posteriormente, a partir de la firma del Tratado de Niza en el año 2000, son los *Planes de Acción para la Inclusión Social* los que consideran las necesidades específicas de determinados colectivos vulnerables, a fin de emprender acciones que luchen contra la exclusión social.

Las Políticas Activas de Empleo (PAE) tienen una repercusión importante en la concepción del trabajo, en la reformulación del Estado Social y en la redefinición del concepto de ciudadanía. Pero la implantación de las PAE suponen la implementación de políticas muy diversas, contribuyendo en algunos casos al reforzamiento en el ejercicio de la ciudadanía, o debilitando, en otros, la posición del trabajador y del ciudadano frente a la lógica del Mercado (Moreno y Serrano. 2007, p.38).

Tal y como veremos más adelante, las situaciones plurales en el interior de la UE pueden agruparse en torno a un continuo entre dos polos las políticas que se caracterizan por un gobierno moral terapéutico de la conducta de los sujetos, y las que se dirigen a ajustar las competencias del trabajador y las regulaciones del mercado de trabajo a las nuevas condiciones económicas (Serrano. 2007)

Haciendo referencia al debate sobre la cuestión social, Serrano (2009, p.259-289), presenta un breve recorrido histórico a partir del cual define cuatro paradigmas: el de la asistencia, el de la colocación, el de la empleabilidad y el de la activación.

El paradigma de la asistencia, propio de sociedades europeas preindustriales, consiste en la provisión de ayuda elemental. Su objeto de intervención es la persona pobre, portador de carencias físicas (discapacidad, vejez...) o carencias morales (pereza, falta de voluntad...). Está ligada a una profesionalización de lo social desarrollado tras el fracaso de las redes primarias de apoyo. Desde este paradigma la diferenciación entre pobres buenos y malos obedece a la actitud de éstos frente a la aceptación de su condición social. Posteriormente, con la extensión del trabajo como principio nuclear de las relaciones económicas, se diferencia en base a su responsabilidad individual frente al trabajo. Buenos y malos pobres, merecedores y no merecedores, a quienes que se ofrecen dos instrumentos diferenciados: la caridad y el socorro para unos y los trabajos forzados para otros. El criterio que aúna estas dos concepciones es el de la dependencia y vulnerabilidad. No suscita la conciencia moral de la colectividad, sino la misericordia y la caridad. Además, pobreza forma parte propia del orden humano y religioso, y por tanto es moralmente legítima.

El paradigma de la colocación, en las sociedades industriales la pobreza se reconfigura en término de desempleo. Con la progresiva diferenciación entre pobreza voluntaria e involuntaria, ésta última despierta la conciencia moral de la colectividad. El incremento de la movilidad social, el desenraizamiento, la complejización de los procesos productivos... hace difícil distinguir entre clases laboriosas y clases peligrosas. Puesto que resulta necesario ordenar al colectivo de indigentes, a partir de identificar las causas de su pobreza. El criterio de organización prioritario es su actitud ante el trabajo y la responsabilidad individual frente a su situación, tal y como presenta Serrano (2009): "Es una intervención dirigida a fomentar el orden, a clasificar a los sujetos y a jerarquizar capacidades" (p.266). El mal pobre pasa a ser condenado no por su pereza sino por su parasitismo. Aquí la caridad es substituida por el derecho. Se acompaña de una semántica plagada de metáforas organizativas, que recuerda a la organización taylorista del trabajo y que supone la invasión de la ideología empresarial.

El paradigma de la empleabilidad, aparece en Francia a partir de los años 80, tras las recesiones económicas de los años 70 y orientado hacia grupos en riesgo de exclusión social o con mayores problemas de inserción social. El problema de la inserción profesional connota asimismo la carencia de vínculos sociales en general. Las personas excluidas son portadoras de un déficit de socialización, en función de su distancia de las instituciones socializadoras. Si el desempleo aparece como un estado, la exclusión es un proceso. Así aparece un nuevo discurso, como plantea Serrano (2009): “Si bien el concepto de exclusión social aparece vinculado al de redistribución, y por tanto se destaca el carácter pluridimensional del problema, progresivamente su significado ha sido apropiado por el discurso de la integración” (p.267). Se destacan los factores económicos e individuales de la exclusión y por tanto la intervención consiste en apoyar al sujeto para que se ayude a sí mismo. Está claramente influida por la Cumbre de Luxemburgo, en la que se instaura la Estrategia Europea por el Empleo. El nuevo objeto de intervención son las capacidades individuales, más que el mercado de trabajo. Se pasa de un análisis más global de las contradicciones sociales en términos de explotación, distribución de la riqueza, vulnerabilidad frente al mercado de trabajo... a una perspectiva más focalizada en el segmento más vulnerable de la población, oponiendo, desde el mismo concepto de exclusión, a los que están dentro de los que están fuera.

El paradigma de la activación surge y se fortalece en el siglo XXI, a partir de la Estrategia de Lisboa. Se extiende un estado de opinión deslegitimador de la acción protectora del Estado Social por el riesgo de desresponsabilización que puede acarrear, de debilitamiento de la autonomía e independencia del sujeto y de aparición de comportamientos inmorales. El objeto de intervención es el inactivo, convertido semánticamente en pasivo, con lo que el problema se define en términos de dependencia. La intervención se dirige a fomentar la motivación, a convencer, a hacer creer al sujeto en su proyecto, a fabricar personas participativas y cómplices de esta integración laboral. Son intervenciones que vienen acompañadas de actividades terapéuticas, destinadas a proveer al sujeto de las competencias psicosociales necesarias para cumplir con el deber de permanecer activo.

Sobre la influencia de estos distintos paradigmas, sobre el recorrido histórico que otorga una determinada entidad al sujeto-usuario de acción social, así como sobre la evolución histórica de la relación entre trabajo e inserción, nos centraremos a continuación, en un intento de profundizar en ese tránsito que lleva a la clase trabajadora –ya sean considerada pobre, explotada o excluida- de merecedora a empleable.

1.3.1. Pobres merecedores y pobres no merecedores: disciplinamiento y castigo

A lo largo de la historia, el diseño de las políticas asistenciales ha ido respondiendo a los intereses de las clases dominantes. Así lo explica Susín (2000) en la aproximación genealógica de su obra en la que aborda el tratamiento jurídico-político de la pobreza desde los inicios de la Baja Edad Media hasta la creación de los Estados del Bienestar.

Hasta la aparición del discurso referido a la *cuestión social* y la *cuestión social del trabajo*, propias de sociedades liberales de base humanista, a la pobreza se le atribuía un valor positivo en tanto en cuanto contribuía a la *santificación* tanto del pobre como del que le ofrecía socorro a través de la caridad.

En las investigaciones realizadas por la Universidad de Huelva acerca de los pioneros del trabajo social, Capilla (2004) cita *El libro del limosnero de Isabel la Católica*¹⁵, en el que el oficio del limosnero, referido al que recoge limosnas y las distribuye, simboliza y representa no sólo la acción caritativa de la realeza, considerada una virtud, sino lo que venía a ser el soporte institucional de la beneficencia pública. En el limosnero, los considerados pobres no responden a una tipología específica:

Los destinatarios de las limosnas eran las personas que estaban bajo la indigencia y la marginalidad, amplio sector de la población que a su vez albergaba una diversa tipología difícil de clasificar (...) Es esa multitud harapienta compuesta de pobres, míseros, mendigos, enfermos, tullidos, locos, cojos, mudos, ciegos, leprosos, cautivos, moros, extranjeros, judíos, musulmanes, excomulgados, huérfanos, viejos, viudas, desertores, homicidas, pícaros... (Capilla. 2004: sp).

Durante la Edad Media, sucesivas crisis que dieron lugar al aumento de la pobreza, lo cual lleva a una primera clasificación de las personas pobres, que Susín (2002) interpreta como discriminación,

Entre pobres *verdaderos*, es decir los representantes de la pobreza *institucionalizada* que puede resultar incluso funcional para una sociedad estamental; y pobres *falsos* o *fingidos*, o lo que es lo mismo, los pobres que hacen de su situación una profesión y que, como consecuencia, van a ser inmersos en un proceso de estigmatización y criminalización en tanto en cuanto no contribuyen a la correcta definición de sistema de producción capitalista (p.22).

El tratamiento social e institucional de unos y otros pobres presentaba notables diferencias: mientras los pobres *verdaderos*, los *involuntarios*, eran atendidos por la caridad, a través de las limosnas y de la asistencia hospitalaria, los pobres *fingidos*, *voluntarios*, no sólo no recibían la ayuda de la caridad sino que además eran sometidos a medidas represoras que tenían su base en una legislación que empezaba a desarrollarse en los distintos estados europeos. Lo más interesante de reseñar son las consecuencias que uno y otro tratamiento tenían para cada una de las clasificaciones de pobres: mientras los primeros eran aislados en centros en los que se comienza a ensayar la redefinición de las conductas a través de la disciplina, sobre los falsos pobres o mendigos profesionales se impone un castigo que tiene también un valor disciplinador que empezada a requerir el trabajo asalariado (Serna, 1978, citado por Susín, 2000, p.24-26).

¹⁵[Ed. facs.] Madrid : Ministerio de Asuntos Sociales, 1989

La estigmatización de las personas pobres, así como la acción punitiva y criminalizadora ejercida por parte de las instituciones y de las clases dominantes sobre estas personas, se consolida con la sucesiva proclamación de las Leyes de Pobres, que tuvieron su origen en Gran Bretaña. Las Leyes inglesas de Pobres, proclamadas entre 1558 y 1601, fueron el primer sistema estatal para la asistencia. Tanto éstas como las posteriores (1834) tuvieron como objetivo combinar el alivio a la indigencia con medidas disciplinarias y punitivas contra los pobres. La ley de 1834 se basó en dos principios: por un lado, el “aislamiento”, a través del encierro de los pobres en asilos, y por otro el deber de éstos de demostrar que estaban en una situación de desventaja con respecto a los trabajadores “libres” (no aislados). Es por esta razón que las Leyes de Pobres inglesas han sido estudiadas como ejemplo de un modelo disuasorio ante la asistencia, a la vez que residual respecto a la tipología de política asistencial que se ofrecía.

Previamente a la promulgación de estas leyes, la figura del teólogo y humanista Juan Luis Vives, contribuye de manera notable a desmitificar la figura medieval del pobre, que asemejaba su sufrimiento al sacrificio de Jesucristo, para pasar a atribuir a la mendicidad un carácter delictivo y pecaminoso que la convierte en un verdadero problema de orden público. En la primera parte de su obra *Del socorro de los pobres*¹⁶, publicada en 1526, expone los principios generales del ejercicio de la caridad y define la necesidad de hacer el bien como condición de la existencia de la sociedad, a la vez que explica el origen de la pobreza atribuyéndolo al desorden proveniente del pecado original y exhorta a los pobres a conformarse con su pobreza. En la segunda parte de esta obra, Vives presenta una propuesta para la reforma de la asistencia social ciudadana (Galván. 2004)

Para Vives (2004), la necesidad y miseria de los hombres es consecuencia de su soberbia, que le llevó a querer asemejarse con Dios y así pecar, y fue justamente castigado con la pobreza y el dolor: “de forma que a unos falta dinero, a otros salud o inteligencia, que utilizarían mal” p. 35).

En *El socorro de los pobres*, Vives atribuye a los pobres y mendigos un carácter premeditadamente indigno, delictivo e ingrato hacia sus benefactores:

Hay quienes adoptaron a algunos hijos de mendigos de forma que los enseñaron, los instruyeron en el arte de la vida, los tuvieron como hijos y los nombraron herederos en el testamento; unos días después huyeron de sus dueños con cosas robadas o, si permanecieron por algún tiempo en las casas, dados a toda desvergüenza y arrogancia se hicieron criticones, respondones, insolentes, ladrones, insoportables (Vives. P.41).

¹⁶ Biblioteca Valenciana Digital. 2004.

<http://bv2.gva.es/es/cms/elemento.cmd?id=estaticos/paginas/presentacion.html>

Se les considera depositarios de una baja catadura moral: “Buscan los placeres con más diligencia y se sumergen en ellos con mayor profundidad que lo hacen los ricos. Esta costumbre de vida los hace arrogantes, desvergonzados, voraces, inhumanos y a las muchachas, por su parte, desvergonzadas y lascivas” (p.42).

La pobreza es, en la obra de Luis Vives (2004), un designio divino que ayudará al pobre a alcanzar la virtud: “conviene que piensen que esa indigencia les ha sido enviada por Dios, por una determinación justísima y oculta, tremendamente útil para ellos mismos al quitarles la ocasión para los vicios y otorgársela para que la virtud pueda ejercitarse con mayor facilidad” (p.43). Se señala con esto la profunda visión paternalista hacia las personas pobres.

Vives determina de qué modo deben actuar las personas indigentes, recomendándoles resignación, humildad y amor al trabajo. Porque el pobre además, para agradar a Dios, debe de mantenerse en la pobreza, puesto que desear riqueza es codicia: “En efecto, no llama él bienaventurados a todos los pobres, sino a aquellos en los que hay un espíritu pobre (esto es, moderado y piadoso), en el que no penetra el deseo de dinero ni el amor por él” (p.43).

Otro de lo más importante valores que deben inculcarse a los pobres es el valor al trabajo, puesto que la ociosidad es indigna y miserable, el trabajo, en cambio dignifica. Continúa diciendo Vives, en la misma obra a la que estamos haciendo referencia:

Los que pueden trabajar no estén ociosos, lo que prohíbe Pablo, el discípulo de Cristo, y la ley de Dios sometió al hombre al trabajo, y el salmista llama bienaventurado a quien come el pan ganado con el trabajo de sus manos. Así como para ellos no hay ahora nada más dulce que ese ocio indolente e inerte, de la misma forma para los acostumbrados a hacer algo no habría nada más pesado u odioso que la ociosidad, nada más agradable que el trabajo. Y, si no me creen a mí, pregunten a los que del ocio y la desidia han pasado al trabajo y a los quehaceres, pues para el hombre acostumbrado al trabajo, ya sea por el hábito ya por la naturaleza del carácter humano, la ociosidad y la desidia son como la muerte. (p.44)

Vives quiere para los pobres el amor al trabajo y a la educación: “eduquen y formen a sus hijos piadosa y santamente, de forma que, puesto que no les van a dejar ninguna riqueza, les dejen la virtud y la sabiduría, herencia que ha de ser antepuesta a todos los reinos” (p.44).

Juan Luis Vives es considerado un importante precedente en la historia de la Acción Social. Su importancia estriba, más allá de sus propuestas de intervención de los poderes públicos en la atención de la pobreza y de otras necesidades humanas, en que encabeza una nueva racionalización de la caridad basada en la estigmatización y en la represión de la mendicidad y en la divinización del valor del trabajo como elemento de integración, lo cual va a tener un peso muy significativo en el posterior tratamiento de la exclusión social. (Susín. 2000, p.32-33).

Las propuestas de Vives, que desarrolla en el libro segundo de *El Socorro de los Pobres*, parten de identificar tres tipos de personas pobres a las que podríamos denominar: útiles, necesitadas de socorro y delincuentes. Para cada uno de estos grupos de personas propone acciones distintas: el trabajo para las útiles, el socorro y el aislamiento en hospitales para las necesitadas de ayuda, y el castigo para las que no respetan las leyes.

Desde esta visión humanista representada por Vives, el trabajo se presenta como una imposición social y como una forma de castigar el delito (2004: 67-70): “Ante todo hay que poner como decreto lo que el señor impuso al género humano como por castigo del delito: que cada uno coma el pan ganado con su trabajo” Además el trabajo adquiere un valor preventivo frente a la delincuencia: “Los hombres que no hacen nada aprenden a hacer el mal”. El trabajo adquiere entonces un importante valor rehabilitador: “A los nativos se les ha de preguntar si conocen algún oficio. A los que no conocen ninguno, si tienen una edad adecuada, se les ha de enseñar”. Rehabilitación y castigo simultáneamente:

Los que malgastaron su fortuna de forma indigna y vergonzosa, como en el juego, en ramerías, en lujo o en banquetes, han de ser alimentados ciertamente, pues a nadie hay que matar de hambre, pero impónganseles trabajos más molestos y una alimentación más ligera para que sirvan de ejemplo a los demás, arrepíentanse ellos mismos de su vida pasada y no vuelvan con facilidad a los mismos vicios, refrenados también por la escasez de alimento y por la dureza de los trabajos, no con un hambre de muerte pero sí de debilitamiento (p.70).

Nadie debe ser privado del valor del trabajo, por lo que se instala como una forma de merecimiento y rehabilitación para aquellos grupos de personas a los que actualmente consideramos en situación de vulnerabilidad:

En los hospitales los que están sanos y se adhieren allí como zánganos que disfrutan de los sudores ajenos salgan y sean enviados a un trabajo, a no ser que les corresponda permanecer allí por algún derecho, (...) Y no consentiré que los ciegos estén sentados o paseen en la ociosidad: hay muchísimas tareas en las que pueden ejercitarse. Unos son aptos para las letras: estudien, pues en algunos de ellos vemos progresos de erudición nada desdeñables; otros para la música: canten, toquen la lira o la flauta; hagan otros girar los molinos con sus brazos; tiren otros de las prensas; muevan otros los fuelles en las fraguas; sabemos que los ciegos hacen cajitas, cestillos, canastillos, jaulitas; las ciegas hilan y hacen madejas; con tal de que no quieran holgazanear y de que no rehúsen el trabajo, fácilmente encontrarán en qué estar ocupados. La pereza y la indolencia son la causa de decir que no pueden hacer nada, no el defecto corporal; ofrézcanseles también a los enfermos y a los viejos tareas ligeras para hacer, de acuerdo con su edad y su salud. No hay nadie tan débil que le falten por completo las fuerzas para hacer algo: así se conseguirá que los malos pensamientos y las malas inclinaciones del espíritu, que surgen en los ociosos, queden reprimidos al estar ocupados y pendientes del trabajo (Vives. 2004, p. 72)

Disciplinamiento y castigo a través del trabajo, a la vez que para obligar a las personas pobres a trabajar, tal y como cita Pérez Eransus (2005), en referencia a lo escrito por Natividad de la Red (1993) en *Aproximaciones al Trabajo Social*:

La mayoría de las estrategias utilizadas para garantizar la motivación de los pobres al trabajo en los siglos XIV a XVI fueron de carácter disciplinario materializada en regulaciones legales que obligaban a todos los Hombres a trabajar, la utilización del trabajo como castigo, el confinamiento de los pobres en Instituciones de trabajo, el empleo forzoso de los pobres en obras públicas” (p.27).

Todo lo cual bebe, y se fundamenta, en gran medida, en la obra de Juan Luis Vives.

A partir del siglo XIX se producen grandes cambios sociales, demográficos e incluso urbanísticos, que repercutieron en el aumento de la pobreza y las situaciones de privación fruto de la inexistencia de políticas reguladoras de una nueva vida urbana que reclamaba nuevas condiciones de habitabilidad y salubridad para una población cada vez más numerosa. Las pésimas condiciones de higiene y vivienda eran sufridas principalmente por la clase trabajadora. Y si bien, tal y como expone Vázquez Librero (2004), se plantearon desde distintos frentes medidas correctoras, o al menos paliativas, en numerosas ocasiones estas deplorables condiciones de vida eran atribuidas a la amoralidad de la población, de forma que la intervención de los poderes públicos se iba fundamentando en aspectos tanto sanitarios como morales.

En la sociedad que surge de la revolución industrial la pobreza adquiere características masivas y se constituye en una amenaza para extensos grupos de población trabajadora. El viejo sistema paternalista de asistencia los pobres válidos no resulta eficaz en esta nueva sociedad, mucho más convulsa, y en la que la concentración de población trabajadora pobre desborda las previsiones de las antiguas leyes de pobres. Pero ante todo, la asistencia a las personas pobres empieza a considerarse contraproducente en una sociedad en la que imperan las leyes del Mercado: se valora que la acción social gubernamental o privada puede desincentivar la búsqueda de trabajo y la adaptación a condiciones laborales penosas, y por tanto menos beneficiosas que la propia asistencia.

De los numerosos precursores del Trabajo Social a los que se hace referencia en la recopilación de *Pioneros del Trabajo Social* presentada por la Universidad de Huelva (2004), María Josefa Vázquez Librero referencia al británico Seebohm Rowntree que, en sus estudios sobre la pobreza publicados en 1901 en su obra *Poverty, a Study of Town Life*, distingue entre las familias que sufrían de pobreza primaria y secundaria. La primera categoría recogía a aquellas familias que carecían de los recursos suficientes para cubrir incluso las necesidades mínimas, mientras que en la segunda se incluían a las familias que contaban con recursos suficientes pero su mala organización, o su inmoralidad, les llevaba a gastar su dinero en cosas superfluas de manera que carecían de los recursos básicos. Así Rowntree pasa a clasificar a las primeras familias como *útiles* y a las segundas como *derrochadoras*.

En el siglo XIX, bajo el influjo de las ideas de tipo humanista, empiezan a proliferar organizaciones de caridad organizada, de carácter laico. Así, en 1877, nace la *Charity Organization Societies* (COS), que se muestra como una clara precursora del Trabajo Social actual, en tanto en cuanto jugó un papel significativo en la configuración de teoría y en la sistematización de metodologías de intervención propias de esa disciplina, las cuales han

tenido una importante influencia en la construcción de la Asistencia Social implementada a principios del siglo XX así como en los futuros Servicios Sociales. Uno de los más significativos precursores, miembros de la COS, fue Thomas Chalmers que, según relata Moix (1993), se propone organizar el socorro a las personas necesitadas a partir de la individualización del problema de la pobreza y sobre la creencia de que intervenir sobre las conductas mejoraría significativamente la situación de dificultad. Los ejes sobre los que se configuran sus principios teóricos y metodológicos se podrían resumir de la siguiente manera:

a) Ninguna obra de caridad es completa, si no coloca a la persona beneficiaria en una situación de autodependencia; b) había que ejercer todos los medios de presión posibles sobre el individuo, para forzarles a ser autodependientes. Las armas que debían usarse eran, entre otras: el miedo a la extrema pobreza, el sentimiento de vergüenza, la influencia de los parientes, la amenaza de perder el derecho al voto si se recibía socorro; c) el cuidado de los jóvenes y de los ancianos, la ayuda en la enfermedad y en la dificultad debía ser soportadas, en lo posible, por la familia (Vázquez. 2004: sp).

De estos principios metodológicos se desprende una clara visión política: los problemas de la exclusión deben ser resueltos por el propio individuo que debe hacerse responsable de sí mismo; cuando una persona no está en condiciones (por juventud, vejez o enfermedad) de hacerse cargo de sus problemas, deberá hacerlo la familia; el intervencionismo estatal es pernicioso, en tanto que genera dependencia y parasitismo; la coacción y el castigo son estrategias eficaces para condicionar las actitudes de los pobres a salir de la pobreza.

Utilizando una terminología más actual, las propuestas de la COS podrían resumirse en: Individualización, familiarización y desestatalización de la intervención, predominando, además, el disciplinamiento y el castigo. La COS propone, además, ayudar únicamente a aquellos y aquellas que puedan llegar algún día a mantenerse por sí mismos (actuales empleables), puesto que para quienes son no-insertables, se reservan las casas de trabajo o *workhouses*, que incorporaban una férrea disciplina carcelaria para aquellos que necesitaban redimirse a través del trabajo.

Para hacerse responsable de estas acciones dirigidas a las personas pobres nace, vinculada a la COS, la figura de las *charity workers* y *friendly visitors*, predominantemente mujeres cuya tarea fundamental es intervenir en la educación y la moralidad en el ámbito familiar, con lo que curiosamente, aun interviniendo en una supuesta labor social, no abandonan el ámbito privado. En la medida en que las acciones de las *charity workers* o visitadoras se va sistematizando, e incorporando aspectos tales como la investigación sobre la situación de necesidad, la programación del plan de trabajo con la participación activa de la persona afectada, la adecuación de la ayuda a la necesidad, la incorporación de aspectos educativos y de modificación de las formas de vida consideradas inadecuadas..., nace un tipo de asistencia que se puede considerar individual, temporal y reformadora, con lo que la COS sienta las bases de lo que posteriormente sería el *casework*, o trabajo social de casos.

Mary Richmond (Illinois, 1861-1928) es considerada una de las más importantes pioneras fundadoras del Trabajo Social. Formó parte de las *visitadoras amigables* que tenían la función de acompañar a las familias pobres de los barrios obreros, donde le nace la idea de fundar escuelas para la formación en el estudio de casos. Esta idea empieza a tomar cuerpo en 1897, a partir de su intervención en la Conferencia Nacional de Instituciones de Caridad, tras la que crea la Escuela de Filantropía Aplicada, en Nueva York. Con esto se busca dar un tinte profesional a lo que anteriormente era considerado un trabajo caritativo tradicionalmente realizado por mujeres ricas y acomodadas.

Como explica Trinidad Banda (2004) una de las primeras obras de Richmond fue un pequeño manual *Friendly visiting among the poor: a handbook for charity workers* (1899), en el que explica los que considera los aspectos más importantes para realizar un trabajo de ayuda a los hogares pobres, como la administración del dinero, la higiene y el cuidado de la infancia. Mary E. Richmond inicia su reflexión a partir de la idea de que las causas de la pobreza y de los problemas sociales debían buscarse en el individuo, aunque considera que en la situación de las personas también influía su ambiente social: familia, escuela, iglesia, trabajo, salud y educación. Una de sus aportaciones más novedosas es su propuesta de trabajar con las potencialidades de las personas y familias, concepto que nuevamente remite a otro de mayor actualidad: las competencias.

En sus dos obras fundamentales, *Social Diagnosis* (1917) y *What is social case work?: an introductory description* (1922) se consagra el trabajo social de casos como el método de intervención idóneo para trabajar con familias en situación de pobreza o necesidad. En ellos, aún a pesar de mencionar la necesidad de coordinar este trabajo con los servicios comunitarios, así como la creación de recursos de bienestar necesarios para completar el proceso de ayuda, se consagra la visión individualizadora de las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social.

En la obra de Richmond (2005), *Diagnóstico Social*, se muestra la importancia de la investigación y el diagnóstico (cuyo profuso proceso se detalla en la obra citada) en el proceso de intervención con personas y familias en situación de necesidad:

Quando un ser humano, independientemente de su estatus económico, desarrolla una forma visible de dificultad y de necesidad social ¿qué debemos saber sobre él o sobre su dificultad (o, más a menudo, dificultades) para que podamos hallar un modo de satisfacer sus necesidades? Su problema puede estar relacionado con la infancia o con la vejez, la enfermedad, la explotación o las oportunidades desaprovechadas. (p.4).

Pero cabe resaltar la diferenciación que Richmond establece, entre las familias pobres y otras situaciones que incorporan “variaciones en los procesos”. Así, en la tercera parte de su obra trata acerca de la discapacidad, la familia inmigrante, el abandono y la viudedad, los desatendidos, la demencia y la discapacidad entre otras situaciones, todo lo cual remite a la antigua diferenciación en el tratamiento de los llamados pobres capaces y pobres incapaces.

En el ámbito español, una de las *visitadoras* que mayor incidencia ha tenido en la acción social ha sido Concepción Arenal (1820-1893). La personalidad de esta figura es de tal relevancia que no parece oportuno dejar de mencionar su contribución al tratamiento de la pobreza y las situaciones de necesidad humanas. Concepción Arenal era una liberal ilustrada, defensora de los más débiles: mujeres, pobres, personas penadas por la ley y clase trabajadora, desde la perspectiva de la justicia social. De ahí su valiosa contribución a la organización de las instituciones asistenciales y de los centros penitenciarios. En una de sus más significativas obras, *El visitador del pobre*, escrita en 1860, Arenal pone en cuestión la criminalización de la persona pobre, contra argumentando acerca de las acusaciones que se le infligen: la mentira, el descuido, la imprevisión, el vicio y a ingratitude (Arenal. 1993, p.10-15) y recomienda al visitador incorporar en sus acciones unas buenas dosis de humildad y empatía. En un intento de dejar de señalar a la persona como culpable de la situación de dificultad que vive, Arenal (1993) propone: “Si en vez de decir el pobres, dijéramos la pobreza, seríamos más exactos y menos agresivos (...) detengámonos un poco a examinar hasta qué punto es responsable el pobre de las faltas que le echamos en cara” (p.10). En su obra *La Beneficencia, la filantropía y la caridad*, Arenal establece claras diferencias entre ellas. A modo de ejemplo, la pensadora introduce su libro con la siguiente frase¹⁷: “La Beneficencia manda al enfermo una camilla. La Filantropía se acerca a él. La Caridad le da la mano”. Así, atribuye a la caridad un mayor valor moral, en tanto en cuanto invita a la tolerancia y a la comprensión ante la desgracia humana. Pero para Concepción Arenal las causas de la pobreza están también ligadas al trabajo: “El pauperismo es miseria; la miseria se compone de miserables que lo son: por falta de trabajo; por no poder trabajar; por no querer trabajar; por imperfección del trabajo; por mal empleo de la remuneración; por insuficiencia de la remuneración” (Arenal: 1994, p.37). Por este motivo, algunas de las soluciones a la miseria pasan por la formación, elevando el nivel moral e intelectual del obrero. En su carta decimosexta de *Cartas a un obrero*, se dirige así a su interlocutor: “Es preciso que procuremos y procures instruirte, moralizarte, crecer en inteligencia, en dignidad, y está seguro que, cuando valgas más, te pagarán mejor” (1994, p.99). Una recomendación que recuerda a la moderna cualificación.

Finalizando ya el siglo XIX, se va modificando de manera paulatina esta visión paternalista de la pobreza y el tratamiento asistencialista que le acompaña para, a través del reconocimiento de las causas económicas y sociales como generadoras de la pobreza expuestas por el ministro inglés Chamberlain en 1886, sentar las bases de la futura legislación sobre seguros sociales, origen de la Previsión Social, (Susín. 2000:121-128) que dan cabida, ante las situaciones de necesidad, a las posteriormente llamadas Políticas Pasivas propias de un Estado Provisor de Bienestar. Esta previsión social, sin embargo, no deja de estar ligada, tanto en las propuestas de Bismark de 1883 y 1889 que configura un sistema de seguro obligatorio para los trabajadores, como en las planteadas a mediados del siglo XX por Beveridge a un sistema de carácter contributivo que convierte en perceptores de la ayuda

¹⁷ *Cartas a un Obrero*. (carta sexta)

pública a aquellos y aquellas que están, en una u otra forma, vinculados al mundo del empleo. Aun a pesar de la universalidad que introducen las propuestas de Beveridge, el informe elaborado por éste en 1942 para la futura configuración de un sistema de Seguridad Social, divide a la población en cuatro clases principales en edad de trabajar: empleados, otros trabajadores remunerados, amas de casa y no ocupados; y en dos sin edad de trabajar: los que están por debajo de la edad de trabajar, y los retirados por encima de la edad de trabajar (Beveridge. 1989, p. 11).

Ya en el siglo XX, la nueva asistencia social propia de los Estados del Bienestar ha potenciado una estrecha y complementaria relación entre trabajo y asistencia, revalorizando el potencial rehabilitador del empleo. La cita posterior, propuesta por Pérez Eransus (2005) describe de manera certera las consecuencias de esta relación:

Este potencial fue asumido desde sus orígenes por los servicios sociales modernos que dedicarán parte de su esfuerzo a favorecer el acceso al empleo de las personas vinculadas con la asistencia. A menudo, incluso constituyéndose ellos mismo en dispositivos de intermediación con el mercado laboral y en ocasiones colaborando con otros organismos públicos o de iniciativa social en el diseño de fórmulas de orientación, formación o contratación, especialmente adaptadas a las características de la población en la asistencia (p.47).

Varias ideas se concentran en esta cita. La primera de ellas hace referencia a la complementariedad entre Políticas Activas de Empleo y lo que podríamos llamar políticas pasivas de asistencia social, concretizadas en prestaciones, y que vuelven a otorgar una importante centralidad al empleo como mecanismo de inserción social; la segunda idea sugiere la relación también complementaria entre las políticas públicas de empleo, las políticas públicas de servicios sociales y la actuación de la iniciativa privada, dando un nuevo ejemplo del llamado *socialmix* (Moreno y Sarasa. 1992), sin que parezca que estas tres formas de política organicen un sistema sólido de atención por el empleo de colectivos vulnerables, a la vez que visualiza la existencia de tres distintos agentes: los SE, el SPSS y el TSAS.; la tercera idea remite a una escasa claridad en el liderazgo de las políticas de inserción por el empleo de colectivos vulnerables, asumiendo el SPSS un cierto papel de intermediación entre los servicios sociales, públicos y privados (TSAS), los servicios de empleo y los colectivos vulnerables o en situación de exclusión; y por último la constatación de una práctica, que diseña e implementa formas de inserción laboral específicas y particularizadas para la población en situación de vulnerabilidad o exclusión social en contraposición a acciones de carácter universalista dirigidas a la integración social plena.

Tal y cómo plantea Pérez Eransus, esta nueva concepción trasciende la diferenciación entre pobres capaces e incapaces, posibilitando e incentivando la inserción por el empleo también de colectivos y personas con discapacidad tanto física como psíquica, aquellos en otros tiempos considerados incapaces y por tanto merecedores de ayuda.

Entre las prestaciones por desempleo y las medidas de carácter asistencial existe una clara relación de complementariedad inversa: sin lugar a dudas, un mayor peso específico en las políticas sociales de las prestaciones económicas vinculadas a la protección por desempleo incide sobre un menor peso de las medidas asistenciales dirigidas a los desempleados, de forma que las características de esta complementariedad ha marcado las diferencias entre los servicios sociales de los distintos países de la Unión Europea.

A pesar de considerar la importancia de la implantación de éstas políticas de bienestar que aún combinando el trabajo y las medidas asistenciales tiene un elevado carácter garantista, conviene no despreciar, y muy especialmente en el caso del escasamente desarrollado Sistema Público de Servicios Sociales español, la impronta que el asistencialismo ha tenido y aún tiene en nuestro SPSS, a partir del mantenimiento de ciertas formas de intervención social todavía demasiado ancladas en la beneficencia, de carácter moralizante y estigmatizador. Es lo que Aguilar (2010) llama la huella de la beneficencia en servicios sociales. Así, en el desarrollo de los servicios sociales españoles, se sigue manifestando una cierta filosofía coercitiva en algunas formas de asistencia y en la concepción del empleo como vía de rehabilitación y de integración social. (Pérez Eransus. 2005).

Sin duda, los diferentes regímenes de bienestar europeos se enfrentan de manera distinta al tratamiento de los llamados pobres capaces de manera que en el contexto de la UE se puede identificar un amplio abanico de políticas y estrategias que van desde la concepción universalista de los regímenes escandinavos, pasando por la concepción continental basada en las contraprestaciones, hasta la visión más estigmatizadora propia de los regímenes anglosajones, sin olvidar la concepción moralizante tan arraigada en los países de la Europa del sur, de desarrollo tardía y cuyo modelo asistencial está fuertemente cimentado en la caridad de las organizaciones eclesíásticas. Sin embargo, en todas ellas prevalece la idea del trabajo como forma de moralización y de rehabilitación, una idea que, bebiendo de la historia de la acción social benéfico-caritativa, arraiga fuertemente a través de la ética del trabajo, y esto es importante porque, como plantea Bauman (2008):

Bajo la ética del trabajo se promovía una ética de la disciplina (...). El obrero debía trabajar con todas sus fuerzas, día tras día y hora tras hora, aunque no viera el motivo de ese esfuerzo o fuera incapaz de vislumbrar su sentido último (p.20)

Porque: “la tarea de lograr que los pobres y los voluntariamente ociosos se pusieran a trabajar no era sólo económica, era también moral” (p.24).

1.3.2. La rehabilitación a través del trabajo: la empleabilidad como objetivo

Tal y como se ha introducido anteriormente, el inicio del siglo XXI, a partir de los acuerdos adoptados en el ámbito de los países de la Unión Europea en la última década del siglo XX, establece una estrecha relación entre las políticas de empleo y las políticas de inserción¹⁸.

Podrían interpretarse este hecho como el resultado de un permanente tránsito de las políticas de Workfare a las políticas de Inversión Social (y viceversa) que ha dado lugar, en el marco de la ideología neoliberal dominante, a considerar la Activación como eje central tanto de la políticas de empleo como de las políticas de inserción.

En gran medida, las políticas de inserción dirigidas a colectivos vulnerables están ligadas a las PAE¹⁹, dado que el empleo vuelve a recuperar centralidad con respecto a una concepción de inclusión más multidimensional. Las políticas activas nacen como complemento a las políticas pasivas de empleo, optimizando las medidas de subsidios que se plantean desde las políticas pasivas, e incidiendo en la adaptación de los desempleados a los cambios estructurales, mejorando su acceso al mercado laboral. Dentro de las políticas activas se distinguen aquellas que se dirigen, a través del asesoramiento y la mejora de la empleabilidad, a dar apoyo a las personas a fin de obtener un empleo, de las que se realizan con el fin de integrar a la persona desempleada en el mercado laboral a través de empleos subvencionados. El predominio de las políticas activas con respecto a las pasivas marcaría un primer rasgo característico del tratamiento de las personas excluidas del empleo en este nuevo silgo, dado que se tiende a sustituir lo más posible las prestaciones sociales por el acceso al empleo, en un intento de evitar una presunta dependencia a los subsidios.

La pretensión de simultanear políticas activas de mercado laboral con políticas de inserción, supone, para Pérez Eransus (2005, p.119), la introducción de ciertas paradojas: las Políticas de Empleo pasan de ser de índole macroeconómico a ser políticas micro, de menor alcance, orientadas sólo a desempleados o población asistida; se desplaza la idea de responsabilidad social pública para poner el énfasis en la necesidad de mejorar las capacidades individuales de las personas que se encuentran al margen del mercado laboral, mejorando de la empleabilidad; la activación se reduce a acciones orientadas al individuo, dejando de lado otras políticas de índole macroeconómico y que supongan aumentar las posibilidades de acceso al empleo.

¹⁸ El compromiso adoptado en la Cumbre Luxemburgo (1997) da lugar a la presentación de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, mientras que el Tratado de Niza (2000) empuja a los estados miembros a presentar sus respectivos Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social.

¹⁹La Comisión Europea distingue seis tipos de PAE: la formación para acceder al mercado laboral, los programas de incentivos para el sector privado, la creación de empleo en el sector público, los servicios y sanciones, los programas para la juventud y los programas para las personas discapacitadas (European Comission, 2005:19-21, citado en Moreno Márquez. 2008).

En el siglo XXI la Activación se presenta como el eje central sobre el que se articulan las políticas de inserción social, basadas, como ya hemos hecho referencia, en tres principios fundamentales: individualización, énfasis en el empleo y contractualización (Moreno y Serrano. 2007).

Pérez Eransus (2005), junto con otros autores/as a los que cita (Alonso-Borrego, Arellano Espinar...) cuestionan la eficacia que los programas centrados en el empleo puedan tener respecto a la inserción de los distintos colectivos considerados vulnerables. Por ello plantea la necesidad evaluar la pertinencia de las diversas fórmulas de Activación utilizadas para la integración social y laboral de personas en situación de exclusión social o pobreza: orientación y seguimiento personalizado de la inserción, acciones formativas, servicios complementarios, trabajo como contraprestación, empleo subvencionado en el sector privado (p.335). Otra de las cuestiones que se plantea Pérez Eransus, es si el paso de las políticas pasivas a políticas activas está suponiendo un avance en el tratamiento de la exclusión o bien al contrario, al sustituir mecanismos de activación económica por programas de activación basados en la inserción laboral, se están introduciendo riesgos en la protección social de las personas más vulnerables, a la vez que recortando sus derechos sociales. (Pérez Eransus. 2004).

La autora analiza la estrategia activadora con personas en situación de exclusión en cuatro países Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca y Francia, a partir de las evaluaciones hechas desde distintas investigaciones²⁰. La mayoría de los casos estudiados evidencian importantes limitaciones para favorecer la inserción de las personas en situaciones de mayor exclusión. Los programas de activación, si bien facilitan la vuelta al empleo de las personas con mayor cualificación y menor nivel de exclusión social, apenas tienen efecto de las personas con trayectorias de exclusión más extensas e intensas.

Es por esta razón que todos los programas identifican usuarios/as definidos como “difícilmente activables” o “no activables”. Estos grupos de personas o bien permanecen en los programas durante largos periodos de tiempo o bien, en función de las características del programa en cuestión en cuanto a sanciones, lo abandonan.

En los cuatro países analizados por Pérez Eransus, las causas que se atribuyen al fracaso de la activación dirigida a colectivos vulnerables están referidas a cuatro tipos de factores: las características de las personas que forman el colectivo “menos activable” y que tienen que ver tanto con factores individuales, de carácter psicológico, de salud, de motivación...como sociales, familiares etc.; la falta de adecuación de los programas de activación a la realidad de las personas más excluidas, que focalizan únicamente en el empleo cuando existen una multidimensionalidad de problemáticas que producen y mantienen la exclusión; la existencia de un fuerte grado de discrecionalidad en el acceso a los

²⁰ Lædemel y Trickey (2000), Loprest (1999), Mcknigh(2002), Park y Van Voorhhis (2001) en el caso de Estados Unidos; Barbier, (2001), Gilbert y Van Voorhis (2001), en Reino Unido; Bredgaard (2001) y Torfing (1999) en Dinamarca y Barbier (2001), Gilbert y Van Voorhis (2001) en Francia.

programas, dado que se prioriza a los más “insertables”, los que garantizan una mayor probabilidad de éxito; y finalmente la disponibilidad real de empleo y la calidad del mismo, lo cual o bien impide procesos de inclusión, o bien favorece procesos de inserción inestables que conllevan el riesgo de retornar a la exclusión.

En un sentido parecido, el Centro de Documentación y Estudios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en su informe (2011) *Activación y derecho a la Inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV*, plantea algunas críticas al llamado paradigma de la Activación por lo que supone de mitificación del trabajo remunerado como instrumento de integración social, a la vez que facilita el paso del discurso de los derechos al discurso de las obligaciones. Un discurso que tiende a la despolitización y con ciertas dosis de moralización y paternalismo.

La Activación influye de manera significativa en la concepción del Empleo, en la reformulación del Estado Social, y la redefinición del concepto y la práctica de la ciudadanía. Pero ante todo, consolida una concepción de la persona excluida en la que su capacidad de adaptación y su empleabilidad son el factor determinante para su inserción.

Se parte, sin embargo, de una pluralidad de propuestas que se articulan alrededor de la idea de Activación y que, según Serrano (2007) se agrupan en torno a un continuo entre dos polos.

El primero de ellos se caracteriza por un gobierno moral terapéutico de la conducta de los sujetos. Éste asume un concepto de individuo cuya naturaleza se caracterizaría por la pasividad, el imperativo es que los sujetos deben cumplir con el deber moral de hacerse cargo de sí mismos; una visión paternalista que entiende a los individuos como inadecuados gestores de su proyecto personal y de su futuro profesional, de resultas de lo cual determinados grupos sociales son observados bajo un cierto carácter de sospecha. Estas características de los sujetos se atribuyen bien a un cálculo racional por parte del individuo que no quiere, o no le compensa, trabajar, o bien a déficits de personalidad.

El segundo se dirige a ajustar las competencias de las personas trabajadoras y las regulaciones del mercado de trabajo a las nuevas condiciones económicas. Desde esta perspectiva el papel del estado del bienestar es el de asegurar las condiciones para la producción de sujetos adaptados a las nuevas condiciones productivas, promoviendo las competencias individuales y educativas para facilitar la gestión personal de su proyecto profesional y ajustando la mano de obra a las nuevas exigencias económicas. Se trataría no tanto de forzar a los desempleados a su integración en el mercado de trabajo, sino sobre todo de maximizar sus capacidades potenciales y ponerlas al servicio de las nuevas demandas económicas. El diagnóstico que se hace desde esta perspectiva implica una naturalización de las condiciones económicas, desde la que se asume que el problema radica en la incapacidad para adaptarse a las nuevas demandas del mercado, el convencimiento de que la cualificación dota de recursos profesionales, pero también de valor social, puesto que el

mercado de trabajo está constituido de buenos trabajos. Considera, en definitiva, que la autonomía y “el gobierno del sí mismo” radica en el individuo. (Serrano. 2007)

Como señala Moreno Márquez (2008), existen diversas orientaciones acerca de la Activación y que incluyen las políticas de inserción, en una de ellas la activación es entendida como inserción laboral a través de políticas activas de empleo, y en otra la activación es entendida como un complejo proceso de inserción multidimensional que trasciende la inserción laboral.

También Pérez Eransus (2005) coincide con otras autoras y autores en constatar la gran heterogeneidad en la aplicación de las Políticas Activas de Inserción en relación con sus objetivos, sector de población destinataria, formas y resultados. La extensión del término Workfare, en ocasiones complementario y en otras contrapuesto al de welfare, puede llevar al error de no considerar la existencia de prácticas muy distintas en función de una orientación universalista-escandinava, solidaria-continental o punitiva-anglosajona. Con arreglo a esto, Pérez Eransus clarifica y diferencia cuatro distintas estrategias: las Políticas Activas de mercado laboral, el Workfare, la Inserción y la Activación.

Así, el concepto de Políticas Activas de mercado laboral que se utiliza en la UE y definido en los Planes de Empleo europeos propone programas que podríamos llamar de carácter microeconómico²¹ orientados a la población desempleada o asistida. En el contexto europeo, este concepto pone el énfasis en la necesidad de mejorar las capacidades individuales de las personas que se encuentran al margen del mercado de trabajo a fin de mejorar su empleabilidad, contraponiendo esto a la idea de responsabilidad social pública. Para Pérez Eransus el Workfare se aleja aún más del significado original que los suecos dieron en los años cincuenta a las Políticas Activas de empleo, coloca al empleo en el centro de las políticas asistenciales y está concebido como un instrumento para alejar a las personas de la situación de dependencia que sus defensores atribuyen a las políticas de protección social. El Workfare se caracteriza por estar dirigido a personas y familias en situación de extrema vulnerabilidad social o pobreza y no al conjunto de la población desempleada, por hacer referencia exclusiva a la responsabilidad individual en la inserción laboral, y por su fuerte contenido de obligatoriedad. El concepto y las estrategias ligadas a la Inserción Social, es originario de la Francia de los años 80, se refiere a prácticas profesionales, especialmente de profesionales del trabajo social y la educación social que, bajo el principio de la solidaridad pretende potenciar la cohesión a partir de la plena participación social de los colectivos excluidos. En definitiva, se podría considerar una forma de activación en la que se incluyen políticas activas que trascienden lo puramente laboral y en las que lo laboral adquiere significación en la medida en que sirve al objetivo de la plena participación social. Finalmente, y en síntesis, el concepto de Activación, se puede generalizar en los casos en los que hay una vinculación explícita entre las políticas de protección social y las políticas de

²¹ Frente a las políticas de índole macroeconómicas, dirigidas a aumentar las oportunidades de acceso al empleo, planteadas en la Suecia de los años cincuenta y que dio lugar a la asunción del término de Políticas Activas de Empleo.

empleo. Incluye por tanto una gran diversidad de medidas que pueden incluir el workfare, la inserción social y las políticas activas de empleo.

Pero a pesar de las grandes diferencias en la implementación de estas políticas, sí se observan importantes coincidencias en la ideología de la Activación, que dan lugar a un enfoque moral del desempleo y de la exclusión. Parece que las Políticas Activas de empleo en la UE han tendido más a considerar, aún a pesar de la heterogeneidad de éstas, el concepto de Activación desde una perspectiva que lo acerca a la concepción del Workfare anglosajón, ligado claramente a la despolitización e individualización de la exclusión, a la búsqueda de soluciones de carácter subjetivo y terapéutico y a la condición de la contractualización y la obligatoriedad como premisas, tal y como describen Moreno, Serrano, Crespo y otros autores/as.

El paradigma activador plantea cuestiones que van más allá de la mera intervención en el mercado de trabajo. Implica la redefinición del diagnóstico de los problemas del desempleo, la formación o la exclusión social. El paradigma de la activación plantea, en suma, un proceso de transformación de los ejes sociales y morales entorno a los cuales se articula la cuestión social en la Europa de inicios del tercer milenio. (Moreno y Serrano. 2007: 41)

En las últimas décadas se está produciendo un cambio en las Políticas de Empleo en la UE, caracterizadas por un énfasis creciente en reforzar la empleabilidad y la adaptabilidad las personas trabajadoras que da lugar a un proceso de psicologización política del trabajo (Crespo, Revilla y Serrano, 2009; Serrano, 2009; Crespo y Serrano, 2011).

Frente al sujeto protegido propio de las sociedades industriales fordistas, se introducen nuevas categorías: empleabilidad, activación, flexiseguridad, que suponen una nueva representación de lo que significa la vulnerabilidad. (Crespo, Prieto y Serrano. 2009, p.9-21). Estos nuevos “marcos” enfatizan en la subjetividad, en la voluntad de las personas para forjar su propio destino, convirtiéndola en una cuestión política y colectiva.

El cambio paradigmático en las Políticas de Empleo que supone la Activación, y que engloba una amplia gama de actuaciones: formación orientación, incentivos a la contratación..., representan, según Serrano et al. (2012) un nuevo planteamiento de la relación entre derechos y responsabilidades. El contrato social establecido en las sociedades industriales se basaba en la concepción el desempleo como un riesgo social, de forma que se asumía como deber de la colectividad hacer frente a estas situaciones de riesgo. Y esto era posible puesto que se establecía una relación directa entre las relaciones asimétricas de poder y la vulnerabilidad social. En el momento actual, (capitalismo postindustrial, segunda modernidad...) se pasa de la socialización del riesgo a la gestión individualizada de éste. El desempleo deja de ser entendido como una cuestión política, un riesgo social, un deber de la comunidad, para convertirse en una cuestión privada, que reclama una gestión individualizada. Este nuevo paradigma incorpora también una nueva concepción del Estado y de la ciudadanía. Pero a la vez, el riesgo deja de presentar connotaciones negativas para ser

concebido como algo inevitable, incluso necesario para el crecimiento económico y el bienestar individual. El riesgo aparece entonces como una oportunidad.

El objetivo de la Activación serán las competencias, motivaciones y actitudes individuales, siendo el sujeto individual el eje nuclear de las intervenciones, y por tanto parte del problema. (Serrano et al. 2012, p.45). Se trata de discursos que apelan a la ética de la responsabilidad y al fomento de la autonomía personal, puesto que se considera que la protección genera una dependencia adictiva, por lo que el Estado social debe combatir la dependencia como situación y la pasividad como actitud. La lucha no se centra contra la pobreza y la exclusión sino contra la dependencia del individuo hacia el Estado Social. El sujeto de intervención es considerado susceptible de presentar una serie de déficits: de formación, voluntad, o personalidad, lo que da lugar a un modelo de intervención paternalista cuya rasgo fundamental es la “medicalización terapéutica”. Se cambia la lógica propia de los EB de redistribución de ingresos a un régimen de “modificación de conducta”.

Se hace así una reinterpretación de la exclusión social que es predominantemente económica, con lo que la solución que se propone tanto para los problemas de carácter social como individual, es la participación en el mercado de trabajo. Esto representa el paso de la ciudadanía social (protección frente a la desigualdad, promoción de la igualdad de oportunidades) a la ciudadanía económica (participación ciudadana en el mercado o adaptación a éste). Esta nueva ciudadanía requiere de la disponibilidad del trabajador para adaptarse al mercado de Trabajo y a sus exigencias, lo cual debe mostrarse mediante su disponibilidad a la contractualización, que se hace efectiva a través de la firma de contratos de inserción.

Santos Ortega (2003) ubica esta nueva conceptualización de ciudadanía en lo que llama capitalismo informacional.

Éste está impregnado por una profunda ideología empresarial que mercantiliza la vida social, contractualizándola e individualizándola. Lo económico prevalece sobre lo social, lo cual implica una profunda reformulación del desempleo, de la protección social, de las estructuras y funciones de los servicios de empleo, del tratamiento dirigido a los parados y de los estilos ideológicos que sobre ellos recaen (p.109).

Social e institucionalmente se impone un estereotipo negativo dominante de la persona en situación de paro, por lo que se exige establecer sobre él un control riguroso, debiendo acreditar un comportamiento intachable y una probada voluntad del salir del desempleo y la exclusión. Se incide en la idea de la psicologización del trabajo, de manera que los itinerarios individuales y el contrato de inserción aparecen como mecanismo de psicologización e individualización. Aparece la figura del “buen parado”, para el que la activación y la motivación se convierten en su nueva profesión (2003, p.119), puesto que el desempleo es visto como un periodo de nuevas oportunidades, aún a pesar de la estrecha conexión que se establece entre la inserción y la precariedad laboral: “trabajos porosos por donde se filtra la precariedad” (p.122). En definitiva, prevalece el objetivo de asegurar la empleabilidad por encima del empleo.

Para Alaluf (2009, p.23-37), las políticas de integración propias de esta segunda modernidad se caracterizan por la erosión de la protección, el recorte de derechos sociales y la individualización. “La modernidad descompone los fundamentos colectivos de la identidad (oficio, clase, religión, pertenencia política...) y remite a los individuos así mismos. El auge del individualismo explicaría la desindustrialización y el incremento de los riesgos sociales, especialmente los de exclusión” (Alaluf. 2009, p.26). El incremento del paro permite presentar a los asalariados como seres privilegiados y a los perceptores de prestaciones como estafadores. Se configura lo que Alaluf denomina “una sociedad de víctimas”: asalariados, parados y empresarios se presentan como víctimas. Los primeros víctimas de los sufrimientos del trabajo, los segundos víctimas de la falta de empleo y los terceros víctimas de la penuria de la mano de obra por culpa de un mercado de trabajo rígido, de estructuras de formación que consideran atrasadas, y de desempleados considerados (y estigmatizados por ello) como escasamente motivados. Ante tal estigmatización se impone la necesidad de moralización. Se sospecha de los pobres porque son incapaces de salir de su pobreza. Así que por su bien, y para que se ajusten a las exigencias de la sociedad, se les alecciona mediante dispositivos de acompañamiento, en Alaluf (2009):

Se sostiene que, ya que las personas no logran acceder al empleo, conviene acompañarlas hacia empleos adaptados”. En nombre de la moral se sermonea a los excluidos para que sean receptivos a las exigencias instituidas para su normalización. La gestión de la inserción, a través de los dispositivos específicos, se realiza como contrapartida a los derechos sociales “... con el fin de conseguir que el empleo no sea un recurso que permita la integración de las personas privadas de trabajo, sino una conminación que obliga a los desempleados, al igual que los demás beneficiarios de ayuda social, a aceptar empleos de menor calidad” (p.33)

En las políticas sociales la condicionalidad de acceso a las prestaciones y la responsabilización de las personas beneficiarias definen un tipo de derechos que estrechamente vinculados a obligaciones previas. Tener derecho a los derechos supone aceptar ser puesto bajo tutela. El contrato que se impone en la prestación de servicios de protección social obliga a las personas a asumir por sí mismos la responsabilidad de la situación en la que se encuentra: “las exigencias de contrapartida para beneficiarse de las prestaciones sociales, que antes constituían derechos, se inscribe exactamente en una perspectiva de contratación de los derechos sociales” (Alaluf. 2009, p.35). Esa rehabilitación de la responsabilidad individual en el ámbito social cuestiona los fundamentos de la ciudadanía social.

Para Crespo y Serrano (2009, p. 39-62), las políticas sociales inspiradas en la Activación actúan como auténticas promotoras de actitudes morales. Una de sus características es la atribución de responsabilidades: “un aspecto importante del discurso moral cotidiano tiene que ver con la atribución de responsabilidades y, por tanto, con la consideración de lo que es aceptable o inaceptable, digno o indigno” (p. 44). Esto configura una determinada moral del trabajo en la que, por una parte, se naturaliza la situación de explotación laboral, a la vez que se psicologiza y personaliza la responsabilidad de la situación que la persona padece. Ambos

procesos convergen en la dirección de despolitizar la situación y presentarla como inevitable. Porque estas ideas se convierten en axiomas moralizantes, que tienen un carácter esencialista y naturalizante, con un importante componente de presión psicológica que considera la motivación, las actitudes y la formación como objeto directo de trabajo.

Esta ideología hegemónica y moralizante, ligada claramente a la flexibilidad y activación, se organiza en torno a tres núcleos temáticos: la concepción de la vida laboral como una carrera que se ha vuelto flexible, o lo que es lo mismo, precaria, y en la que la estabilidad llega a considerarse como un demérito; la noción de trabajo como medio para la realización personal, tiene una directa vinculación con el sentido de libertad, frente a las ataduras y compromisos que puede comportar un trabajo estable²²; y la consideración de los problemas como reto personal: poner a prueba la capacitación de uno puede suponer una posibilidad de aumentar la propia valía.

Sin embargo, Crespo y Serrano (2009, p.51), partiendo de considerar el modelo moralizante como hegemónico, hacen referencia a la presencia de otro discurso, no hegemónico, una moral asediada por la moral dominante que considera el trabajo como medio de vida y realización. En esta segunda voz, que actúa como contrapunto a la hegemónica, el trabajo se vincula y subordina al derecho a vivir dignamente, y al mantenimiento de responsabilidades personales y familiares, puesto que la principal razón de trabajar es mantener una vida digna y poder atender a las personas de las que cada cual se siente responsable. La importancia de esta nueva moral es que permite cambiar el sentimiento de incertidumbre por el de control; propone aceptar la situación no como una oportunidad, sino como algo no deseable e inevitable, puesto que los problemas se ven como obstáculos; la vida personal no se mimetiza con la laboral y la solución a los problemas no dependen en muchos casos del sujeto.

En el estado español, la Activación se incorpora a partir de las distintas reformas laborales realizadas en la década de los 80 y 90, a la vez que incide en las características diferenciadoras de las reformas realizadas desde el año 1997 hasta los primeros años de la década del 2000 (Laparra. 2006). En este sentido, Laparra refiere cómo todas las reformas laborales planteadas en España desde la década de los ochenta hasta la actualidad han estado orientadas a introducir flexibilidad en el mercado de trabajo. A partir de la reforma de 1984 el subsidio por desempleo se convierte en el principal mecanismo de protección ante las situaciones de paro, pero fue a partir del año 1992, con un cambio en el ciclo económico, que se da una clara involución en el sentido de restringir significativamente la protección por desempleo, dando lugar a una reducción generalizada de los derechos sociales de la clase trabajadora. En el año 2000, con la incorporación de los programas de Renta Activa, ligados al compromiso europeo para la lucha contra la pobreza, se incorpora una prestación asistencial para personas desocupadas que reuniesen ciertas características y que

²² Serrano y Crespo (2011) analizan en un grupo de discusión de jóvenes que, los que tienen una situación social acomodada la situación de inestabilidad es algo deseado, sin embargo para los que no tienen esa situación la inestabilidad es vista lisa y llanamente como precariedad laboral.

incorporaba como novedad la firma un compromiso individual para la inserción laboral junto con la obligatoriedad de asistir a cursos de formación. Sin duda ésta es una de las claves para el posterior desarrollo de las Políticas de Activación.

Así, el tradicional sistema español de protección por desempleo desarrollado entre los años 70 y 90, caracterizado por la priorización de políticas pasivas, empieza a dar un giro significativo con la introducción del debate sobre las medidas activas de fomento del empleo y la ocupación, habitualmente concebidas desde una lógica punitiva, dan lugar a considerar a la activación “como vía para erosionar los derechos sociales” (Laparra. 2006, p.108).

Por su parte, Serrano et al. (2012) señalan cómo estas transformaciones en el paradigma de la intervención han repercutido en un cambio en el ordenamiento laboral español y en la regulación de las prestaciones por desempleo.

Contrariamente a lo establecido por el Estatuto de los Trabajadores de 1980²³, que desresponsabiliza a la persona desempleada de su situación, la cual considera fruto de su situación de vulnerabilidad ante el mercado y ante las empresas, los cambios iniciados en la década de los 90, principalmente la *Ley 22/1992 de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo*, incorporan una mayor atención a los deberes que los desempleados que perciben un subsidio de desempleo deben cumplir, se formaliza el régimen de sanciones y se considera la postura de la persona parada como “insolidaria” en tanto en cuanto no tenga una actitud de búsqueda activa de empleo. A partir de ese momento se empieza a imponer el modelo de las Políticas Activas frente al modelo de las Políticas Pasivas de protección ante el desempleo, y comienza así a desarrollarse un atencional progresiva de distanciamiento frente a las lógicas aseguradoras, indemnizatorias y contributivas, y a introducirse, de forma paulatina, elementos de corte más moral como son los de la activación y el énfasis en las voluntades (Serrano. 2012:46).

Posteriormente, la *Ley 45/2002, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad*, endurece los criterios de acceso a la prestación por desempleo, impulsa la contractualización y la activación, reforma el despido, e incide en la importancia de dotar al sujeto de las habilidades y destrezas necesarias para conseguir empleo. Con esto, el estado se atribuye el papel de regulador de actitudes y capacidades individuales mediante la firma del compromiso de actividad, incidiendo en la condicionalidad de las prestaciones y en la obligación del desempleado de participar en políticas activas. Ya la actual *Ley 56/2003, de Empleo, de 16 de diciembre*, introduce el concepto y la práctica de los itinerarios de atención personalizados.

En definitiva, entrados ya en la segunda década del siglo XXI, de la mano de las políticas de Activación, se observan importantes cambios que inciden en la concepción del Estado, del riesgo y de la ciudadanía y que a su vez redefinen la relación entre exclusión y desempleo y determinan los resultados esperados en la inserción.

²³ *Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores*, posteriormente modificado de manera parcial por la *Ley 32/1984, de 2 de agosto*.

Respecto a los dos últimos aspectos, la relación entre empleo y exclusión establece una concepción moral-terapéutica que supone el gobierno moral terapéutico de la conducta de los sujetos. La persona excluida se concibe como un individuo cuya naturaleza se caracterizaría por la pasividad o el abuso, susceptible de presentar una serie de déficits de personalidad, formación, voluntad. Lo que da lugar a una visión paternalista que entiende a los individuos como inadecuados gestores de su proyecto personal y de su futuro profesional. Dado que determinados grupos sociales son observados bajo un cierto carácter de sospecha, se facilita la culpabilización y se legitima la existencia de medidas coercitivas. Impone un estereotipo negativo dominante de la persona excluida del mercado laboral que exige establecer sobre ella un control riguroso y que debe acreditar un comportamiento intachable y una probada voluntad del salir del desempleo: se le reclama, principalmente, motivación suficiente para cualificarse adecuadamente y convertirse en empleable.

Así, las políticas de inserción, dirigidas principalmente en la inserción por el empleo, están más centradas en asegurar la empleabilidad que en proporcionar empleo o en garantizar la integración, para lo cual utiliza acciones de carácter terapéutico destinadas a fomentar habilidades dirigidas a crear individuos empleables, adaptables y flexibles, dócilmente apolíticos, puestos bajo tutela profesional, y centrados en su individual itinerario de inserción.

Capítulo 2

Preguntas, Hipótesis y Métodos de investigación: buscando debajo de la alfombra

2. Preguntas, Hipótesis y Métodos de investigación

2.1. Objetivos, preguntas de investigación e hipótesis

2.2. Métodos de investigación utilizados

2.3. Utilización de fuentes secundarias

2.4. El Enfoque de Marcos Interpretativos

2.5. Trabajo de campo: los textos

2.5.1. Instrumentos utilizados para el análisis de los textos

2.6. Trabajo de campo: entrevistas en profundidad

1.6.1. Instrumentos utilizados para la realización de las entrevistas

1.6.2. Instrumentos utilizados para el análisis de las entrevistas

2.7. Ámbito territorial y contexto temporal

2.1. Objetivos, preguntas de investigación e hipótesis

El interés por la investigación que se presenta a continuación surge a partir del esbozo de algunas ideas, y preguntas, acerca de lo que está ocurriendo en las políticas y actuaciones referidas a la inserción por el empleo de colectivos vulnerables, principalmente a raíz de la crisis.

En una primera aproximación a la realidad de la inserción por el empleo de colectivos vulnerables, percibimos que las políticas, actuaciones y discursos dirigidos a la inserción por el empleo de estos colectivos parecen incorporar una cierta concepción moral, paternalista y culpabilizadora que responden al predominio de un estereotipo negativo de la persona beneficiaria, colocando en la persona la responsabilidad de la falta de empleo, a la vez que desresponsabilizando a las instituciones políticas y sociales, así como al propio mercado de trabajo, de la existencia de vulnerabilidad social y exclusión. Parece, además, que esta visión, aparece como hegemónica en el conjunto de las políticas institucionales de inserción, y aún en algunas prácticas profesionales.

Forma también parte de las percepciones iniciales identificar la posibilidad de que éstas políticas, actuaciones y discursos busquen la adaptación del individuo al mercado de trabajo mediante la mejora de sus habilidades sociales, su motivación hacia el empleo y sus competencias laborales, sin cuestionar la capacidad del mercado para ofrecer oportunidades reales de ocupación. Junto a esto se percibe cómo las políticas se muestran, en demasiadas ocasiones, ineficaces respecto a posibilitar verdaderos procesos de integración social de estos colectivos.

Se percibe también, la situación paradójica en la que a menudo, e encuentran los distintos agentes y profesionales que trabajan en la inserción por el empleo de colectivos vulnerables, dado que deben, o bien legitimar este discurso moralizante, o proponer un discurso alternativo que ponga el énfasis en las relaciones asimétricas entre el la clase trabajadora y el mercado, en la precariedad del mercado de trabajo y en la extrema vulnerabilidad de las personas con las que se trabaja.

Parecen existir, por tanto, y así se perciben, contradicciones y resistencias entre el discurso aparentemente hegemónico y determinados discursos y prácticas profesionales, que invitan a profundizar en la formulación de un paradigma alternativo, de carácter transformador, que tenga repercusiones reales en la integración de colectivos vulnerables y así como en la sociedad en su conjunto. Un discurso, y unas prácticas, que recuperen la centralidad de los derechos de ciudadanía en las políticas de inserción social y laboral de personas y colectivos vulnerables y en situación de exclusión.

Es este interés, y estas percepciones iniciales, las que nos llevan a plantearnos una serie de objetivos, que guían la presente investigación. Unos objetivos que deben presentarse desde una doble formulación: la que hace referencia a lo descriptivo-analítico, y la referida a lo propositivo.

En el ámbito de lo descriptivo-analítico nos planteamos describir, analizar, sistematizar y dar a conocer las características de los programas y actuaciones dirigidas a la inserción por la vía del empleo de colectivos vulnerables, en el actual contexto de crisis económica y de reformulación de los Estados del Bienestar.

Nos proponemos entonces conocer y analizar las transformaciones que se han ido dando en la sociedad, en las personas y colectivos considerados vulnerables ante el mercado de trabajo, en las políticas de empleo y en las políticas de inclusión, así como en los distintos agentes que participan en la inserción sobre el empleo de colectivos vulnerables.

Este primer objetivo, inicialmente descriptivo, adquiere carácter analítico a partir de la identificación de los distintos Marcos Interpretativos desde los que se formulan e implementan las políticas y acciones de inserción por el empleo de colectivos vulnerables. Para ello estudiamos los discursos y las estrategias que utilizan los distintos agentes de inserción, institucionales y profesionales.

El interés por comprender esos distintos MI, nos ha llevado a la necesidad de formular y describir cuatro distintos paradigmas²⁴ desde los que se implementan las estrategias y se elaboran los discursos de los organismos institucionales, así como de los distintos agentes de inserción estudiados. Estos agentes, a los que nos iremos refiriendo a lo largo del texto, los que hemos identificado como: Servicios de Empleo, Sistema Público de Servicios Sociales y Tercer Sector de Acción Social. Así, nos proponemos investigar sobre de cómo y dónde se identifican estos cuatro paradigmas en los discursos, y en las estrategias de inserción por el empleo de colectivos vulnerables, en el actual contexto de crisis.

En el ámbito de lo propositivo, una vez analizadas las características del contexto, los agentes, las políticas y las estrategias utilizadas en la inserción por el empleo de colectivos vulnerables, nos proponemos contribuir al esbozo de un paradigma para la inserción por el empleo desde el que sea posible avanzar en la inserción de personas y colectivos vulnerables desde la perspectiva de la defensa de los derechos de ciudadanía.

Una vez formulados estos objetivos, considerados de carácter general, y con el objeto de avanzar en la investigación propuesta, nos formulamos una serie de preguntas de investigación.

Así, con el objeto de enmarcar el estado de la cuestión, nos preguntamos acerca de las transformaciones que ha sufrido el contexto social e institucional a raíz de la crisis:

- ¿Cuál es el nuevo escenario social y político que la crisis ha instaurado y qué consecuencias tiene para las personas, la sociedad y las instituciones?
- ¿Cómo ha evolucionado el espacio de la exclusión, en el transcurso de la crisis?

²⁴ A los que hemos identificado como Moralizante, Activador, Reflexivo y Alternativo-Transformador. Sus características se desarrollan en el Capítulo 4 del presente texto, y representan una reelaboración teórica de modelos ya existentes en las políticas sociales, que en el presente trabajo hemos aplicado a las políticas, estrategias y discursos de inserción por el empleo de colectivos vulnerables.

- ¿Cuáles son las características y propuestas de las políticas sociales – especialmente las políticas de empleo y las políticas inserción– para responder a este nuevo escenario?
- ¿Cuál es el papel, las acciones y las estrategias específicas utilizadas por los distintos agentes de inserción por el empleo –SE, SPSS y TSAS– en el actual contexto?
- ¿De qué manera esta nueva configuración ha influido sobre la concepción de la persona sujeto de inserción, y cómo se plasma en los discursos, políticas y actuaciones de los poderes públicos, de los agentes de inserción, y por ende de los y las profesionales?

Incorporando lo analítico a este primer grupo de preguntas nos formulamos las siguientes:

- ¿Existen distintos paradigmas desde los que se formulan y se ponen en práctica las políticas y actuaciones dirigidas a la inserción social y laboral de colectivos vulnerables?
- ¿Cómo se diferencian estos paradigmas respecto a la conceptualización y la causalidad de la exclusión que realizan y respecto a las soluciones que propone?
- ¿En cuál, o cuales, paradigmas se sitúan las actuales políticas, actuaciones y discursos institucionales y profesionales respecto a la inserción por el empleo de colectivos vulnerables?
- ¿Pueden distinguirse paradigmas hegemónicos y no hegemónicos? Y en el mismo sentido ¿existen paradigmas en conflicto y/paradigmas contradictorios?
- ¿Hay alguna correspondencia, o se identifican unos u otros paradigmas, con los distintos agentes –Servicios de Empleo, SPSS y TSAS– que intervienen en las actuaciones dirigidas a la inserción por el empleo de colectivos vulnerables?. es decir: ¿qué voces intervienen utilizando los distintos paradigmas?

La respuesta a estas preguntas quiere conducirnos a la formulación de otras preguntas que nos guíen hacia conclusiones de carácter propositivo:

- ¿Qué característica debe cumplir un paradigma planteado desde la perspectiva de la defensa de los derechos de ciudadanía de las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social?

Una vez formuladas las preguntas que guíen nuestra investigación, recogemos la ideas y percepciones que se nos planteaban inicialmente, para formularlas a modo de *hipótesis*:

Hipótesis 1: De manera hegemónica, las políticas, actuaciones y discursos dirigidos a la inserción por el empleo de colectivos vulnerables incorporan una concepción moral, paternalista y culpabilizadora que responsabilizan a la persona sujeto de inserción, a la vez que desresponsabiliza a las instituciones políticas y sociales.

Hipótesis 2: Se busca la adaptación de ésta persona al mercado de trabajo, sin cuestionar la capacidad del mercado para ofrecer oportunidades reales de ocupación, ni la validez de las estrategias utilizadas con colectivos vulnerables.

Hipótesis 3: Existen contradicciones y resistencias entre el discurso hegemónico y determinados discursos y prácticas profesionales, lo cual invita a profundizar en la formulación de un paradigma alternativo, de carácter transformador, que repercuta en la integración efectiva de colectivos vulnerables y así como en la sociedad en su conjunto, que recupere la centralidad de las personas e incorpore la defensa de los derechos de ciudadanía.

2.2. Métodos de investigación utilizados

En estudio de los discursos y estrategias de inserción por el empleo de colectivos vulnerables utilizamos una metodología de investigación cualitativa basada en el conocimiento directo del ámbito de estudio y poniendo la atención en el contexto y en las percepciones de los distintos actores. La utilización de una metodología de base cualitativa nos conduce a reconocer una primera limitación, en cuanto a la posibilidad de establecer generalizaciones respecto a los resultados del estudio.

Dado que no se pretende comprender la situación objeto de estudio en base a datos numéricos, se realizan evaluaciones sobre éste (etic), intentando captar el punto de vista de las personas, y organizaciones, involucrados (emic).

El material utilizado es la información y el lenguaje, a partir de un análisis semántico, es decir del contenido y del significado de éste y de un análisis pragmático en el que se identifica el contexto de comunicación, la intención y la actuación que éste implica.

En el análisis semántico se utiliza un modelo interpretativo, desde el que se analizan los significados (posicionamientos y actitudes), y específicamente se utiliza Enfoque de los Marcos Interpretativos, descrita por Bustelo y Lombardo y en la que incidiremos posteriormente. Este análisis semántico comprende también el análisis del discurso y de los contenidos. En el primer caso se orienta el análisis hacia el sentido del texto, lo cual nos empuja a desarrollar un enfoque teórico que hemos explicado a partir de la definición de los cuatro paradigmas, con el objetivo de aportar capacidad interpretativa. Para el análisis del contenido, se identifican previamente diversas categorías que responden a cada uno de los aspectos estudiados y que, en algunos casos, utiliza un instrumento informático estándar de análisis de contenido (*nvivo*).

La recogida de datos se hace a partir de un enfoque multimétodo, utilizando, como documento estructurado por la investigadora, la entrevista en profundidad y como documentos no estructurados diversos textos como normativas e informes técnicos referidos a los distintos ámbitos de investigación: la inserción, el empleo y la inserción por el empleo). Las entrevistas en profundidad son grabadas y transcritas de manera literal, lo cual permite identificar y escoger las distintas categorías elegidas; los textos son analizados a partir del programa *nvivo*, como instrumento informático especialmente diseñado para el análisis cualitativo.

Se trata de una investigación centrada en las comunidades y organizaciones (no en personas individuales grupos o familias), en base a lo cual es evaluativa, participante, recurre a la investigación-acción (en tanto en cuanto pretende ser propositiva) y desde ese punto de vista pretende ser cooperativa con las propias organizaciones.

Se parte de la formulación de una serie de hipótesis, descriptivas y explicativas, con lo que la investigación tiene una clara base deductiva.

Dado que la investigadora se convierte en un agente activo en la recogida y construcción de informaciones se hace necesario estar prevenida respecto a las propias perspectivas, sesgos y prejuicios que ésta pueda aportar (reflexividad)

La muestra, dado que se pretende obtener una comprensión profunda del objeto de investigación, y no un número estadísticamente significativo de sujetos de estudio (propio de la investigación cuantitativa), no pretende ser elevada. Se escoge una muestra que responde a una elección estructural (no intencional, referida a casos típicos o únicos). Esta elección se fundamenta en: no pretender escoger una muestra estadística (probabilística), partir de un conocimiento previo del universo que se pretende estudiar y tener acceso a este universo.

Esta selección estructural de la muestra se hace en base distintos criterios. La muestra que hace referencia a las personas a entrevistar utiliza y combina tres criterios, de la manera que la muestra escogida incorpore a los distintos *colectivos* considerados vulnerables frente a la inserción por el empleo, a los distintos *agentes* de inserción y el distinto *rol* que se desarrolla en la intervención, en el sentido de si éste rol es dirección o de atención directa. En la muestra referida a los textos se utilizan también tres criterios, de manera que los textos escogidos estén referidos al empleo, a la inserción y a la inserción por el empleo de colectivos vulnerables. En el tercer caso se ha decidido trabajar sobre aquellas propuestas técnicas consideradas más relevantes a partir de estar identificadas como “buenas prácticas”.

Más allá de lo expuesto anteriormente, el criterio utilizado para considerar significativa la muestra, es el de saturación.

La credibilidad del estudio se establece en base a su transparencia metodológica, la replicabilidad del estudio, y la posibilidad (una vez finalizada la investigación) de establecer intercambios en la comunidad científica.

A lo largo del texto resultado del presente estudio se ha buscado conseguir un discurso igualitario, no sexista y no estigmatizador. Para ello se utilizan, además de una permanente revisión crítica de los textos producidos, el instrumento que ofrece el programa *lupa violeta*.

La confidencialidad en el tratamiento de la información obtenida a través de las entrevistas en profundidad se concreta a partir de la firma, con las personas entrevistadas, de un consentimiento informado, en el que la investigadora se compromete a hacer un uso exclusivamente científico de los aspectos tratados, así como al anonimato de las personas participantes en la investigación²⁵. Por otro lado, se garantiza a éstas el derecho a solicitar la retirada de la información obtenida en caso de considerar vulnerados su derecho a la privacidad de sus opiniones. También las personas que han colaborado en la transcripción de entrevistas se han sometido con la investigadora a un compromiso de confidencialidad.

2.3. Utilización de fuentes secundarias

Las fuentes secundarias utilizadas han servido fundamentalmente para la obtención de resultados acerca de las transformaciones identificadas en el contexto social e institucional en el que se insertan las políticas y actuaciones para la inserción por el empleo de colectivos vulnerables: el impacto de la crisis sobre la sociedad y las personas, sobre los sistemas de protección, sobre los colectivos vulnerables, y sobre los distintos agentes de inserción (Servicios Públicos de Empleo, Sistema Público de Servicios Sociales, Tercer Sector de Acción Social, nuevos Movimientos Sociales).

En esta tarea han tenido especial relevancia:

- Los distintos informes de carácter sociológico acerca de la realidad social y económica en España: informes de la Fundación Foessa, Observatorios Sociales, Consejo Económico y Social estatal y autonómicos...;
- Los documentos elaborados desde el Observatorio Social de Cáritas;
- Los documentos e informes elaborados por entidades y redes significativas del Tercer Sector Social: EAPN, REAS, Observatorio del Tercer Sector, Fundación Luis Vives, Fundación la Caixa...;
- Informes de otras organizaciones ligadas al ámbito político y sindical: UGT, CC.OO, CGT, Fundación Francisco Largo Caballero, Fundación Primero de Mayo, Fundación Salvador Seguí, Fundación Pablo Iglesias, Fundación por la Europa de los ciudadanos, Fundación Alternativas;
- Informes emitidos por organizaciones de carácter profesional: Consejo General de Trabajo Social, Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, Alianza por la defensa de los Servicios Sociales, Prosocial...;

²⁵ Anexo I: formulario de consentimiento informado

- Las páginas institucionales de los distintos niveles de la administración española: Estado, Comunidades Autónomas y Administraciones Locales, así como páginas institucionales e informes de la Unión Europea.

2.4. El Enfoque de Marcos Interpretativos.

Como plantean Bustelo y Lombardo (2007), refiriéndose específicamente a las políticas de igualdad entre hombres y mujeres, el modelo de los marcos interpretativos (frame analysis) permite “afinar la mirada” frente al objeto de estudio. A modo de metáfora, las autoras hacen referencia a identificar y observar “lo que queda debajo de la alfombra”.

En nuestro caso, este modelo puede ser valioso para afinar la mirada e identificar y observar aquello que no se detecta a simple vista en las políticas, estrategias y acciones de inserción por la vía del empleo de colectivos vulnerables.

Este modelo se pregunta acerca de:

- El significado de una determinada política,
- Cómo se enmarca o describe el problema. (el diagnóstico)
- Qué soluciones se ofrecen. (lo describen como pronóstico)

Con el análisis de los discursos políticos y de las políticas se busca identificar los marcos dominantes y/o en conflicto, “marcos que se construyen para dar sentido a diferentes situaciones o acontecimientos, atribuir culpas o causalidad, y sugerir líneas de actuación” (Bustelo y Lombardo. 2007, p.20). Sirven también para asignar significados e interpretar los acontecimientos sociales, puesto que explican a qué representación estratégica responde, qué problemas se convierten en relevantes y cuáles no.

La relación que se establece entre la explicación que se da “de lo que pasa” y las soluciones que se proponen al respecto parte de entender que cada solución lleva implícita una determinada representación del problema. Por ello, cada uno de los marcos interpretativos identificados en el análisis de discursos y acciones se relaciona con la identificación de una determinada agenda política.

Las propuestas que hace el EMI se refiere a analizar los discursos de los distintos agentes, así como los textos, generalmente oficiales, en los que se significa, diagnostica y pronostica, el problema. En nuestro trabajo proponemos también analizar: las estrategias utilizadas y los discursos que las explican.

Bustelo y Lombardo (2007, p.185) proponen utilizar la herramienta de las “preguntas guía” para poder guiar el análisis de textos y discursos según determinados criterios. Las autoras aplican estas preguntas guía al análisis de las políticas de igualdad, que aquí hemos adaptado al análisis de las políticas de inserción por el empleo de colectivos vulnerables.

Por ello, para la aplicación del EMI se hace imprescindible utilizar un enfoque cualitativo que implique un análisis de palabras y frases utilizadas repetida y regularmente, un análisis de las palabras en su contexto, las dimensiones de ideas específicas implícitas en

los textos, y la organización de ideas en diferentes posiciones dentro de esas dimensiones. Esta estructura general se refiere a las siguientes dimensiones:

- El Diagnóstico: se refiere a la identificación que se hace del problema y a la atribución que se hace de culpa o causalidad.
- Los Roles en el Diagnóstico: se refiere a qué es lo que se ve como causa y qué como efecto dentro del diagnóstico y específicamente a que rol desarrolla o se le asigna a cada uno de los actores.
- El Pronóstico: trata sobre cómo debe ser tratado el problema y concretamente a las soluciones que se proponen, qué es lo que se ve como meta y cuáles son los fines para alcanzar la meta.
- Los Roles en el Pronóstico: se refiere al rol desarrollado por cada participante en las soluciones.
- Otros aspectos que añaden Bustelo y Lombardo son el análisis de:
 - La voz: quien tiene voz en la articulación del problema y de la solución.
 - El equilibrio que se identifica entre diagnóstico y pronóstico.

El Enfoque de los Marcos Interpretativos no está todavía implantado en un gran número de campos de investigación. Lombardo y Bustelo (2007) lo han aplicado al análisis de las políticas de igualdad entre hombres y mujeres. También se ha utilizado en el estudio de los movimientos sociales: “la estructura general se ha tomado de la teoría de los movimientos sociales, debido a que es en ese campo donde más se ha desarrollado el análisis de marcos interpretativos” (p.27). Aunque en el escenario español son Bustelo y Lombardo las que inicialmente han aplicado el EMI a las políticas de igualdad, existen otras experiencias, más o menos recientes. Artiaga (2009) utiliza el EMI para el análisis de la ley de dependencia y las políticas de cuidado. López Rodríguez (2011) lo utiliza en el estudio de la violencia de género en España.

Respecto a la aplicación del EMI al análisis las políticas y estrategias de inserción, de empleo o de inserción por el empleo, la revisión de la bibliografía que hemos realizado nos ofrece resultados aún escasos y muy recientes, pero nada desdeñables respecto a las interesantes aportaciones que realizan. En lo referido a exclusión, Serrano, Parajuá y Zurdo (2013) investigan sobre la vivencia social de la llamada “nueva pobreza”. En lo referido a políticas de empleo, Sanz de Miguel (2013) aborda el discurso de la activación en la Estrategia Europea de Empleo. Y específicamente en el análisis de estrategias de inserción por el empleo de colectivos vulnerables, Serrano, Fernández y Artiga (2012) realizan un interesante estudio en el que se esbozan determinados marcos interpretativos aplicados a la orientación por el empleo.

Estos trabajos han sido imprescindibles a la hora de orientar la aplicación del EMI a la inserción por el empleo de colectivos vulnerables en la que nos hemos centrado en la presente investigación.

Como Bustelo y Lombardo proclaman, ha resultado ser un enfoque que nos ha permitido *afinar la mirada* sobre los discursos y estrategias de inserción por el empleo, y nos ha llevado a mirar *qué hay debajo de la alfombra* de las políticas de inserción social. Sin embargo, en aplicación nos hemos ido encontrando con diversas dificultades, fruto de la experimentalidad que ha caracterizado la aplicación de este enfoque a un ámbito como es la inserción social y laboral de colectivos vulnerables. Una de estas dificultades se concreta en que el objetivo de diferenciar diagnóstico de pronóstico ha resultado difícil de cumplir, principalmente por el hecho de encontrar entremezcladas, en demasiadas ocasiones, el análisis de las propuestas. Esto, que ha ocurrido principalmente en las entrevistas en profundidad, aunque también en los textos, ha propiciado que en el análisis no se ofrezca de manera diferenciada el diagnóstico del pronóstico con la precisión que hubiéramos deseado, y que el EMI propone.

2.5. Trabajo de Campo: los textos

Respecto a los textos, han escogido tres clases de documentos:

- Los referidos a la Inserción de colectivos vulnerables.
- Los referidos al Empleo
- Buenas Prácticas en materia de inserción de colectivos vulnerables.

En el Anexo II ofrecemos un listado completo de los 52 textos analizados.

2.5.1. Instrumentos utilizados para el análisis de los textos

Para el análisis de los textos se han utilizado dos tipos de instrumentos. El primero de ellos responde a un interés más descriptivo que analítico, todo y que se han utilizado los distintos Aspectos definidos desde el EMI. Por esta razón se ha hecho igualmente referencia a la Voz, el Diagnóstico, los Roles en el Diagnóstico, el Pronóstico, los Roles en el Pronóstico y el Equilibrio entre Diagnóstico y Pronóstico. Los Aspectos a los que nos hemos ido refiriendo, en cada Ámbito son los mismos que en el análisis de las entrevistas. Para un mayor detalle se presenta la plantilla referida a este primer instrumento en el Anexo III.

Posteriormente, se ha incorporado otro instrumento para el análisis a partir de categorizar cada uno de los Aspectos escogidos. Con el fin de facilitar un trabajo que se pronosticaba como excesivamente arduo, dada la gran cantidad de textos escogidos y la extensión de gran parte de éstos, decidimos utilizar un programa informático para el análisis cualitativo, a través de un software Nvivo. Debemos reconocer que nuestro trabajo con este instrumento ha sido experimental, de manera que hemos tenido que ir validando la viabilidad de las categorías escogidas para el análisis. A pesar de esto, hemos podido evidenciar las grandes posibilidades analíticas que este instrumento nos ofrece. Este trabajo nos ha permitido: conocer la frecuencia con la que se mencionan aquellas palabras identificadas como claves y relacionadas con cada paradigma; identificar las categorías, ubicadas en un párrafo, pág., y documento; relacionar las categorías con cada uno de los

Aspectos estudiados; analizar qué paradigmas aparecen como dominantes, menos dominantes, débiles y ausentes.

Siguiendo la metodología propuesta por el EMI, hemos aplicado el análisis de categorías a partir de la identificación de cuatro Ámbitos: Voz (A), Diagnóstico (B), Pronóstico (C) y Equilibrio entre el Diagnóstico y el Pronóstico.

En el Ámbito Voz se han analizado cuatro aspectos: Voz (A1), Palabras Clave (A2), Actores Políticos (A3) y Documentos a los que hace referencia (A4).

En cada uno de estos aspectos se busca identificar 4 Categorías (a, b, c, d) que corresponden consecutivamente a la identificación con los paradigmas Moralizante, Activador, Reflexivo y Alternativo-Transformador. (A1a, A1b...y así sucesivamente)

En el Ámbito Diagnóstico (B) se han analizado cinco Aspectos: B1, qué se representa como problema; B2, Localización/Responsabilidad del problema; B3, Dimensiones de la exclusión que plantea; B4, Dimensiones de la persona excluida que plantea; B5, Mecanismos de perpetuación de la situación problema. Igualmente, se identifican cuatro categorías (a, b, c, d) para cada uno de estos ámbitos, respondiendo asimismo a los paradigmas formulados.

En el Ámbito Pronóstico (C) se analizan seis Aspectos: C1, Soluciones; C2, Dimensiones de la exclusión; C3, Localización de la solución; C4, Grupos Diana; C5, Normatividad (qué se observa como ideal o preferible frente a lo considerado malo o perjudicial); C6, Límites de la acción. Se aplican, igualmente, cuatro Categorías a cada Aspecto (a, b, c, d).

El último Ámbito analizado se refiere al Equilibrio (D) entre el Diagnóstico (B) y el Pronóstico (C). Los Aspectos se refieren al Énfasis (D1) del Diagnóstico sobre el Pronóstico o a la inversa; y a la Fricción (D2), existencia de contradicciones entre ambas dimensiones. Para posteriormente identificar las cuatro Categorías que se refieren a los cuatro paradigmas.

El detalle de cada una de las categorías aplicadas a cada uno de los Ámbitos y Aspectos y que representa el Árbol de Categorías diseñado, se puede consultar en el Anexo IV.

Se han realizado dos búsquedas, a fin de ampliar los resultados obtenidos en la primera, dado que en ésta los conceptos escogidos resultaron ser demasiado amplios. Para ello se elabora un primer listado de palabras clave, referidas a cada paradigma (Anexo V) y que responden a las siguientes categorías:

- Paradigma Moralizante: A2a Responsabilidad individual; Adaptación al mercado de trabajo o Adaptabilidad o Flexibilidad; Dependencia institucional o dependencia de las prestaciones. A3a y A4a: Mercado o el mercado internacional; Empresas o Empresariado; Organismos internacionales. B1a Bajeza moral o inadaptación social o actitudes inadaptadas. B3a personas inadaptadas o dependientes, pasivos. B5a Dependencia de las prestaciones o dependencia de las instituciones; Estado protector. C1a Flexibilidad o Competitividad o innovación organizacional o desarrollo

económico. C2a Underclass o clases bajas o marginadas. C5a Trabajadores/as flexibles o ajustadas a una economía globalizada. C6a El excesivo proteccionismo de los Estados de Bienestar.

- Paradigma Activador: A2b Activación; Empleabilidad o ser empleable; Flexiseguridad o flexibilidad y protección social; Individualización o responsabilidad de los individuos; Contractualización o contraprestación; Condicionalidad de las prestaciones o prestaciones condicionadas. A3b y A4b: Mercado de trabajo u Organismos de Empleo; Instituciones públicas o Administraciones Públicas. B1b Cualificación o formación profesional; motivación o implicación. B3b Falta de oportunidades; Falta de motivación o falta de implicación, o falta B4b personas faltas de cualificación o motivación. B5b Déficits educativos o déficits de cualificación laboral o déficits formativo. C1b Activación o Empleabilidad. C2b No empleables. C6b La falta de cualificación, la no inversión en formación. C5b Trabajadores/as empleables, cualificadas o motivadas.
- Paradigma Reflexivo: A2c Reflexividad o Análisis crítico de las prácticas profesionales e institucionales; Estado Social o Estado Provisor; Vulnerabilidad o exclusión de colectivos. Capital humano o capital social; Redes de entidades o redes institucionales. A3c y A4c: Organizaciones sociales u organizaciones profesionales. B1c Escasez de recursos; Estrategias institucionales o estrategias profesionales. B3c Discriminación social o discriminación institucional. B4c personas o grupos vulnerables. B5c Precariedad de las prestaciones o precariedad de los mecanismos de protección o pasividad de las instituciones; falta de innovación profesional. C1c Calidad de vida; Organización social o empoderamiento. C2c Grupos vulnerables; Instituciones provisoras o instituciones protectoras. C6c La pasividad de las instituciones, la falta de innovación profesional. C5c persona reflexiva o crítica.
- Paradigma Alternativo-Transformador: A2d Demodiversidad o diversidad; Autodeterminación o derecho a decidir; Redes de individuos o redes de proximidad; Dignidad común o dignidad humana; Cobertura universal y completa de las necesidades. Ciudadanía social o ciudadanía diferenciada. A3d y A4d: Sociedad civil o movimientos sociales. B1d Desigualdad o injusticia social. B3d Desigualdad o exclusión social. B4d Ciudadanía sujetos de derechos. B5d Intereses del mercado o intereses capitalistas. C1d Participación o diálogo o horizontalidad. C2d Sociedad global. C5d Demodiversidad o diversidad; Redes sociales o Redes de proximidad; Dignidad o dignidad humana. C6d Mantenimiento de los mecanismos de opresión social.

En una segunda búsqueda se han concretado más los conceptos, a fin de afinar la búsqueda y, puesto que ya habíamos iniciado el análisis a partir de los datos obtenidos en la primera búsqueda, hemos escogido conceptos que nos permitirán aportar textos a tres grupos de datos: los conceptos hegemónicos y casi ausentes en el diagnóstico, los conceptos

hegemónicos y casi ausentes en el pronóstico, y los conceptos que evidencian discursos confrontados. El listado completo se puede consultar en el Anexo VI.

2.6. Trabajo de campo: Entrevistas en profundidad

Para el análisis de los discursos y estrategias de inserción por el empleo de colectivos vulnerables se han realizado un total de 24 entrevistas en profundidad.

Las personas escogidas a las que entrevistar responden a dos grandes perfiles, vinculados a servicios, programas e iniciativas dirigidas a la inserción por el empleo de colectivos vulnerables:

- Las que ostentan responsabilidad en la dirección técnica y/o política
- Las que tienen responsabilidad en la gestión directa de las actuaciones en inserción.

Con respecto a estos dos perfiles, se ha buscado diversidad respecto a:

- Su pertenencia a cada uno de los tres Agentes de Inserción (Servicios de Empleo, SPSS y TSAS).
- Su trabajo con los distintos colectivos identificados como vulnerables.

Con ello se ha buscado disponer de una muestra suficientemente diversa y representativa, respecto a los distintos agentes de inserción, los distintos colectivos con los que se trabaja, y los distintos roles ejercicios por el o la profesional a quien se ha entrevistado. La descripción de las características de estas personas se aporta en el Capítulo 5 del presente texto, en el que se hace referencia, entre otros aspectos analizados, a la *Voz*, es decir aquellos y aquellas que representan los distintos discursos.

2.6.1. Instrumentos utilizados para la realización de las entrevistas

Las entrevistas se han realizado a un total de 25 personas, personal técnico y profesionales de distintos programas y servicios de inserción por el empleo de colectivos vulnerables que trabajan en Mallorca. Preferentemente, y en su mayoría, las entrevistas se han realizado en el lugar de trabajo de la persona entrevistada. Han sido entrevistas largas, con una duración media de 90 minutos, y nunca menor de 60 ni mayor de 120 minutos. Prácticamente todas las personas eran ya conocidas, en mayor o menor medida, por parte de la entrevistadora, dado que el ámbito de investigación escogido guarda una relación directa con la trayectoria profesional de la investigadora. No nos es ajeno pensar que esto puede haber representado un sesgo respecto a la información obtenida, basada en la idea que el o la entrevistada pudieran tener respecto a las expectativas de la entrevistadora, en la línea de imaginar “qué es lo que la entrevistadora espera oír”. Sin embargo, por otro lado, hay que decir que este conocimiento previo ha permitido también disponer de un espacio de confianza mutua, en la que se ha visto a la persona entrevistada relajada, interesada e implicada en la entrevista. Por esta razón las entrevistas se han alargado, ofreciendo una

información profusa, que nos ha permitido disponer de un cuantioso y cualificado material de análisis.

En este ambiente de distensión y confianza, las entrevistas han adquirido un carácter de semi-estructuradas, permitiéndonos incorporar o eliminar aspectos según se consideraba. Sin embargo, ha sido de vital importancia contar con una plantilla que nos ha permitido ser fieles a la metodología propuesta por Lombardo y Bustelo en el EMI, a partir de la elaboración de preguntas guía que nos permitiera recoger información acerca de los distintos aspectos abordados. La plantilla utilizada se presenta en el Anexo VII del presente documento.

Los distintos elementos de análisis han hecho referencia a:

A) La Voz, identificando y describiendo a la persona entrevistada. Nos preguntamos: ¿Quién habla? ¿Qué lugar ocupa en la organización etc...?. Nos interesa también en este ámbito analizar la Voz identificando las referencias que se hacen respecto a: palabras clave, actores políticos y documentos. Nos preguntamos entonces: ¿A qué conceptos propios de las políticas de empleo y de las políticas de inserción se recurre? ¿A qué parte actora se hace referencia? ¿Qué documentos se citan, qué referencias normativas o teóricas?

B) El Diagnóstico, en el que nos interesamos por identificar qué se representa como problema, y cuál es su relación con la exclusión social. Qué explicación da acerca de por qué se ve cómo problema. Qué explicación da acerca de cuáles son las causas del problema.

Nos interesan también las dimensiones de la exclusión/vulnerabilidad que plantea: multidimensional, estructural etc... o desde perspectivas más individualizadas (underclass). Si se hacen referencias a una determinada entidad de la persona excluida), y si se hace referencias a un determinado comportamiento prototipo de la misma. También si se hacen referencias a normas y símbolos sociales que adjudican un determinado lugar o rol social a las personas en situación de vulnerabilidad.

Otro aspecto que forma parte del Diagnóstico es la localización del problema. Si ésta se localiza en la persona, en la sociedad, en la falta de recursos, en los agentes de inserción...

Nos interesan también qué mecanismos considera que contribuyen a perpetuar el problema.

Y por último, como parte del Diagnóstico, qué Interseccionalidad establece, si se relaciona o interrelaciona el problema con otras dimensiones sociales como el género, la raza, la cultura, las creencias religiosas... en el caso que nos ocupa qué relación se establece entre la exclusión del empleo con otros aspectos como la salud, la educación etc.

C) Atribución de los Roles al Diagnóstico. Aquí buscamos obtener información acerca de la causa o responsabilidad: quien ha causado el problema de la exclusión del mercado de trabajo de determinados colectivos. Quien tiene el problema: quien lo padece, a quien perjudica la exclusión del mercado de trabajo.

Si existe una legitimación de la no existencia de un problema, por tanto si hay algo en el discurso desde el que se interprete que no existe tal problema

Qué roles se atribuyen a los distintos actores: si se hace referencia a unos determinados roles, pasivos, activos...

Y finalmente la Normatividad, si existe un grupo problemático frente a otro grupo al que podemos considerar normativo.

D) Pronóstico. El pronóstico está referido a la solución que se propone, así como a las características que debe tener esta solución. Por eso se consideran los aspectos que hacen referencia a qué acciones son necesarias y por qué; Con qué argumentos se justifican las acciones seleccionadas; Si se establece una jerarquía o prioridad en los objetivos; Qué estrategias e instrumentos se propone para alcanzar los objetivos de la inserción laboral.

Qué dimensiones de la exclusión/vulnerabilidad se plantean desde las propuestas de solución: multidimensional, estructural etc... o desde perspectivas más individualizadas (underclass). Si se hacen referencias a una determinada entidad del de la persona excluida; Si se hacen referencias a la necesidad de trabajar un determinado comportamiento prototipo del de ésta; Si se hace referencia a instituciones u organizaciones como parte de la solución

Nuevamente, en el Pronóstico se analiza la interseccionalidad: si se proponen soluciones que interrelacionen la exclusión con otras dimensiones sociales como el género, la raza, la cultura, las creencias religiosas.

Y finalmente dónde está localizada la solución, en la persona, en la sociedad, en la dotación de recursos, en las prácticas de los agentes de inserción...etc.

E) La atribución de los Roles en el Pronóstico, busca identificar hacia si se hace una llamada a la acción o a la inacción: quien debería hacer o no hacer determinadas actuaciones, quien puede sugerir líneas de acción; La existencia de población diana: sobre quien se debe actuar y para quien estas dirigidas las acciones propuestas; Qué se identifica como límites de la acción: qué es lo que dificulta la puesta en marcha de las medidas propuestas y qué obstáculos se pueden prever en la aplicación de las medidas propuestas; Si se legitima la inacción, es decir la necesidad de no actuar, si se argumenta que los cambios se realizarán de manera natural. Y finalmente la normatividad: qué se observa como ideal o preferible? Qué se observa como malo o perjudicial.

F) El Equilibrio se refiere a si está más desarrollado el diagnóstico que el pronóstico, o viceversa, y si existe coherencia interna entre el diagnóstico y la solución.

Se incorporan dos aspectos más, no propuestos en el EMI propuesto por Bustelo y Lombardo pero que se han considerado relevantes para la investigación, y que hacen referencia a las consecuencias que la actual situación puede tener para los Derechos de la persona. A esto se suma una serie de preguntas que tienen que ver con la valoración que la persona entrevistada hace el trabajo que realiza.

2.6.2. Instrumentos utilizados para el análisis de las entrevistas en profundidad

Cada una de las entrevistas realizadas ha sido transcrita de manera literal, de forma que se aportan opiniones, ideas y propuestas formuladas con las palabras utilizadas por las personas entrevistadas.

Una vez transcritas las entrevistas se han analizado en base al Árbol de Categorías elaborado a partir de los aspectos considerados significativos para analizar los discursos y las estrategias, y que hacen referencia a: los Conceptos propios de las políticas de inserción a los que recurre, los Actores a los que hace referencia, las Causas que provocan el problema de la exclusión/localización del problema, las Dimensiones de la exclusión que plantea, la Identificación que hace de la persona en situación de exclusión, las Soluciones que propone, aquello que considera como Normativo o deseable y la Concepción de los derechos que representa.

Cada uno de estos aspectos está referido, igualmente a la Voz, el Diagnóstico, los Roles en el Diagnóstico, el Pronóstico, los Roles atribuidos al Pronóstico, el Equilibrio y los Derechos.

En el Anexo VIII se aporta la plantilla utilizada para la categorización de las entrevistas, aplicando el árbol de categorías elaborado.

A) En la Voz se recogen datos que permitan analizar las características del universo estudiado referido a las personas entrevistadas. Interesan dos grupos de datos, unos de carácter objetivo y otros de carácter subjetivo.

Dentro de los datos de carácter objetivo interesa el sexo, el grupo de edad, la formación específica, el lugar que ocupa en la organización, cómo/la forma ha accedido a ella y la antigüedad respecto al trabajo en inserción social.

Las categorías escogidas para cada una de las variables han sido las siguientes:

A.1.2. Grupo de edad: 18 a 30 A.1.2.c, 30 a 45 A.1.2.d, + de 45 A.1.2.e

A.1.3. Formación: Trabajo Social A.1.3.f, Educación Social A.1.3.g, Psicología.1.3.h, otras Ciencias Sociales A.1.3.i, Sin formación específica A.1.3. j

A.2.1. Lugar que ocupa en la organización: dirección A.2.1.k, cargo técnico .2.1.l, técnico/a A.2.1.m

A.2.3. Antigüedad en las tareas de inserción: Menos de 5 años A.2.3.p, entre 5-10 años A.2.3.q, más de 10 años A.2.3.r

A.2.2. Forma de acceso: función pública A.2.1.n, contrato fijo A.2.1.ñ, contrato eventual A.2.1.o

Respecto a los datos que hemos considerado de carácter subjetivo, se analizan dos aspectos, en los que se pide a la persona entrevistada que valore, por un lado, qué cree que aporta su trayectoria profesional a un mejor afrontamiento a las tareas de inserción en el actual contexto de crisis y por otro qué valoración hace, en el caso de que se dé, del trabajo en equipo. Estos aspectos se han categorizado de la siguiente manera:

A.4.1. Se trabaja en Equipo: No A.4.1.x; Si, en equipo interdisciplinar A.4.1.y; Si, en red A.4.1.z

A.3.1. Qué aporta su trayectoria a este momento de crisis: Aprendizaje personal y vital A.3.1.s; Bagaje técnico que mejora la respuesta A.3.1.t; Una visión más amplia de los fenómenos sociales e institucionales A.3.1.u; Una visión pesimista A.3.1.v; Una visión optimista A.3.1.w

B) El Diagnóstico. Siguiendo la metodología de los Marcos Interpretativos, se inicia el análisis de los discursos a partir del Diagnóstico y los Roles que se atribuyen a cada uno de los elementos/miembros/agentes participantes en el diagnóstico.

Las Categorías se han establecido a partir de la identificación y descripción de los 4 Paradigmas desde los que se formulan las políticas y actuaciones de inserción social de colectivos vulnerables, especialmente las dirigidas a la inserción por la vía del empleo.

En este primer apartado el Ámbito analizado es el Diagnóstico, y se representa con la letra B.

Los distintos Aspectos de éste ámbito se representan consecutivamente con los números 1, 2, 3... hasta 11, identificándose como B1, B2 etc...

Para cada uno de éstos Aspectos se definen 4 Categorías, que describen aspectos relacionados con cada uno de los paradigmas descritos: Moralizante, Activador, Reflexivo y Alternativo que responden de manera consecutiva a las letras a, b, c y d.

En el Diagnóstico se analizan los discursos sobre distintos Aspectos, a los que hemos asignado distintas categorías que pretenden explicar/identificar el discursos relacionado con cada uno de los paradigmas descritos.

A continuación exponemos cada uno de los Aspectos escogidos, y las distintas categorías utilizadas para su análisis.

- La situación problema y sus causas: B1, qué se representa como problema. agotamiento del EB: no es posible ofrecer protección al total de la ciudadanía B.1.a; inadaptación de la persona al nuevo contexto: la no adecuación de individuos y colectivos para adaptarse a un nuevo escenario B.1.b; Estado del Bienestar insuficiente: los recursos son escasos, deben proveerse más y mejores recursos, y las y los profesionales deben adaptarse a esta nueva situación B.1.c; explotación/injusticia social: una estructura social generadora de desigualdad, B.1.d.
- B2, causas del problema: agotamiento del EB, excesiva protección del estado y del mercado laboral. excesivo gasto social B.2.a; inadaptación del individuo al nuevo contexto: falta de cualificación profesional y de flexibilidad de las personas trabajadoras B.2.b; EB insuficiente: con la crisis han recortado los ya escasos recursos B.2.c; explotación/injusticia social: los poderes económicos y políticos aprovechan la crisis para reforzar su estructura de dominación B.2.d

- B10, mecanismos de perpetuación: dependencia de las prestaciones sociales B.10.a; falta de cualificación: déficits educativos y en la cualificación laboral B.10.b; precariedad: precariedad en los mecanismos de protección B.10.c; los intereses del mercado por delante de las personas B.10.d
- B11, localización del problema (quien lo sufre en mayor medida): La economía (el mercado) B.11.a; Los países B.11.b; Los colectivos vulnerables B.11.c; La sociedad en su conjunto (fractura social) B.11.d
- La centralidad del empleo respecto a la situación problema: B.9, Interseccionalidad de la exclusión/empleo/otros: empleabilidad: centralidad del empleo B.9.a; activación: empleo y medidas específicas para los no empleables B.9.b; inserción social: políticas públicas y sistemas de protección sólidos, junto con empleo B.9.c; cambio en las reglas de juego: el empleo no puede ser el centro de la vida de las personas (trabajar para vivir, no vivir para trabajar...) B.9.d
- Las dimensiones de la exclusión que se plantean: B.3: Individualizadora B.3.a; Individualizadora/estructural B.3.b; Estructural/fruto de la discriminación social e institucional B.3.c; Discriminación institucional: grupos y personas sometidas a los intereses de una minoría B.3.d
- B.4, Referencias específicas a una determinada entidad y comportamiento de la persona en situación de vulnerabilidad: dependientes de las prestaciones públicas, estereotipo negativo B.4.a; sujetos pasivos, sin cualificación, de motivación, déficits de personalidad B.4.b; vulnerable, persona que necesita apoyo institucional y profesional para pasar a un rol autor B.4.c; ciudadanía sujeto de derechos, activa y participante B.4.d.

Respecto a la responsabilidad que se atribuye a los distintos agentes:

- B.5, responsabilidad que se adjudica a la persona vulnerable: toda: no quiere adaptarse B.5.a; alta, pues debe mejorar sus capacidades y su motivación B.5.b; vulnerable puede mejorar su motivación pero no depende en exclusiva de él B.5.c; ninguna responsabilidad, víctima de los modelos de dominación B.5.d
- B.6, responsabilidad que se adjudica a los profesionales: Ninguna B.6.a; Deben adquirir conocimientos para mejorar las habilidades de las personas B.6.b; Deben de ofrecer nuevas estrategias (revisar las existentes) y más recursos. Deben generar discurso crítico B.6.c; Generadores de procesos facilitadores, fundirse con la comunidad o desaparecer B.6.d.
- B.7, a las instituciones políticas: Ninguna B.7.a; No han previsto las necesidades de formar y adecuar para un nuevo mercado laboral B.7.b; Las medidas de protección social son insuficientes ante la crisis B.7.c; Las instituciones políticas son generadoras de desigualdad y discriminación B.7.d.

- B.8, a la sociedad en general en la propia existencia de la situación descrita como problema: Han vivido por encima de sus posibilidades B.8.a; No han sabido prever y/o planificar el futuro B.8.b.; Son víctimas pasivas, en cierto modo cómplices B.8.c; Son víctimas pero tienen capacidad para adquirir un rol activo. B.8.d

C) Atribución de los Roles en el Diagnóstico: la atribución de los Roles en el Diagnóstico (C) se refiere a qué papel se adjudica, en los discursos, a cada uno de los agentes que participan. Con esto se profundiza en la situación problema y sus causas.

Se han identificado tres aspectos para el análisis: C1, a quién se hace responsable de la situación identificada como problema; C2, a quien se identifica como problemático frente a lo que se considera normativo; y C3, qué roles ejercen cada uno de los grupos (o agentes) que forman parte de la situación, ya sea como población diana o como agentes (la persona vulnerable, los profesionales las instituciones y la sociedad en general.

En el Aspecto C1, a quién se hace responsable de la situación identificada como problema, la categoría C.1.a hace responsable de la situación de exclusión y vulnerabilidad al propio individuo, excesivamente dependiente de las prestaciones sociales, al que se le adjudica baja moral.... Se trata de una categoría explicativa del Paradigma Moralizante.

En este mismo Aspecto, la categoría C.1.b, explicativa del Paradigma Activador, atribuye la responsabilidad a trabajadores y trabajadoras poco cualificadas, con escasa motivación para formarse y adaptarse a las exigencias del mercado de trabajo:

La Categoría C.1.c responsabiliza a las instituciones políticas que, tal y como plantea el Paradigma Reflexivo, están respondiendo a la crisis precarizando los sistemas de protección social, de manera que vulnerabiliza aún más la situación no sólo de determinados colectivos sino del conjunto de la población:

Finalmente, desde la visión del Paradigma Alternativo-Transformador, la Categoría C.1.d responsabilizan a las instituciones financieras y las políticas sometidas a ellas de mantener, y aún crear, esta situación de vulnerabilidad y desigualdad social y de precarización de las respuestas institucionales, como una forma de mantener el sistema de dominación:

En el Aspecto C2 se analiza a qué grupo se considera problemático frente a aquellos que se consideran normativos, así:

Desde el Paradigma Moralizante, la Categoría C.2.a plantea la confrontación entre los individuos dependientes de las prestaciones y los emprendedores que se hacen responsables de su propio bienestar, emprenden y arriesgan, a los que identifica como el grupo normativo:

Desde el Paradigma Activador, la Categoría C.2.b presenta como problemático a la clase trabajadora no cualificada, no adaptable, frente al grupo normativo que son aquellos que reúnen suficiente motivación y se activan con el objetivo de adaptarse a las exigencias del nuevo mercado de trabajo.

Desde el Paradigma Reflexivo, la Categoría C.2.c son las instituciones las que confrontan a dos grupos: aquellos que ya se encontraban en situación de vulnerabilidad social y exclusión, frente a los que han caído desde la integración a la exclusión, los nuevos pobres:

El Paradigma Alternativo-Transformador, considera problemáticos a los poderosos, frente a una ciudadanía indefensa y vulnerabilizada. Así se identifica en la Categoría C.2.d.

El Aspecto C.3. Roles ejercidos por unos u otros grupos: Mantener el *statu quo*. C3a; Formar, activar y motivar. C3b; Reflexionar, incorporar cambios a las prácticas y a las actitudes. C3c; Movilización y organización social. C3d

D) Pronóstico. En el ámbito del Pronóstico (D) se analizan los siguientes aspectos: D.1. Acciones que se proponen, D.2. Objetivos prioritarios, D.3. Estrategias e instrumentos, D.5. Dimensiones de la exclusión a abordar, D.6. Acciones complementarias y D.8. Localización de la solución

En cada uno de estos aspectos, respectivamente, el Paradigma Moralizante se describe a partir de: Flexibilidad y empleabilidad: Flexibilización del mercado de trabajo, supeditar a éste las políticas sociales D.1.a; Competitividad, innovación organizacional y desarrollo económico D.2.a; Reforma del mercado laboral D.3.a; *Underclass* D.5.a; El empleo es la solución D.6.a; El mercado, competitivo y flexible D.8.a.

El Paradigma Activador se define a partir de: Activación y empleabilidad: promover un espíritu de búsqueda activa D.1.b; Adaptabilidad de la persona trabajadora, favorecer la participación de las empresas en la cualificación profesional D.2.b; Activación, Educación D.3.b; Los no empleables D.5.b; Empleo y medidas específicas para los no empleables D.6.b; Mercado de trabajo flexible y políticas sociales supeditadas a éste D.8.b.

El Paradigma Reflexivo se explica a partir de las siguientes categorías: Reflexionar sobre las prácticas, proponer nuevas estrategias que mejoren la calidad de vida de las personas D.1.c; Mejorar la calidad de vida de los colectivos más vulnerables D.2.c; Políticas sociales integrales D.3.c; Los colectivos vulnerables D.5.c; Políticas públicas y sistemas de protección sólidos D.6.c; En las instituciones: Políticas sociales, dotación de recursos, creación de empleo y en la reflexividad profesional D.8.c.

El Paradigma Alternativo-Transformador se define a través de las siguientes categorías: Crear dinámicas y vínculos entre los seres humanos que generen nuevas estrategias y les devuelva el control de su vida y su dignidad D.1.d; Construir una sociedad participativa, dialogante, horizontal y reticular D.2.d; Participación social, construcción de redes D.3.d; La sociedad en su conjunto. D.5.d; Participación real, horizontalidad y democracia real D.6.d; En la nueva organización social: reticular, participativa y democrática D.8.d.

E) Atribución de los Roles en el Pronóstico

En el análisis de los Roles que se adjudican en el pronóstico (E) se identifican siete Aspectos: E.1. A quien se llama a la acción, E.2. Grupos diana sobre los que actuar, E.3. Grupos que quedan fuera de las prácticas de inserción, E.4. Límites de la acción (barreras, impedimentos), E.5. Normatividad: lo que se observa como ideal o preferible, E.6. Problematicidad (cual sería una situación inasumible), E.7. Legitimación de la inacción.

En el mismo sentido que la explicación aportada sobre el ámbito anterior, cada uno de los paradigmas quedaría descrito a partir de las siguientes categorías:

Para el Paradigma Moralizante: al mercado E.1.a; trabajadores flexibles E.2.a; los dependiente de las prestaciones E.3.a; El excesivo proteccionismo de los EB E.4.a; Trabajadores/as flexibles ajustados/as a una economía globalizada E.5.a; Retorno al estado provisor, generador de dependencia E.6.a; El mercado generará procesos automáticos de salida de la crisis, profundizar en las reformas estructurales E.7.a.

Para el Paradigma Activador: a los Estados E.1.b; los empleables E.2.b; los no adaptables, no cualificados, no flexibles E.3.b; la falta de cualificación, la no inversión en formación E.4.b; trabajadores/as empleables, cualificados/as, motivados/as para la búsqueda activa de empleo, estimulados/as por las dificultades E.5.b; Un mercado de trabajo poco competitivo E.6.b; No: Son necesarias reformas estructurales E.7.b

Para el Paradigma Reflexivo: a los gobiernos, a la ciudadanía, a los y las profesionales E.1.c; los colectivos más vulnerables, los nuevos pobres E.2.c; Se proponen acciones que den oportunidades también a los que el mercado laboral excluye E.3.c; La pasividad de las instituciones, la falta de innovación profesional E.4.c; individuo reflexivo, crítico, capaz de incorporar cambios en su práctica E.5.c; Profundizar en la escasa protección social E.6.c; No: Es necesario volver al Estado Social E.7.c

Para el Paradigma Alternativo-Transformador: a la sociedad civil organizada E.1.d; la ciudadanía en su conjunto E.2.d; Se busca generar una ciudadanía integrada y una sociedad cohesionada e igualitaria E.3.d; El mantenimiento de los mecanismos de opresión social, la no organización social E.4.d; Demodiversidad, proximidad global (redes globales), recuperar la centralidad de la vida humana y la dignidad perdida con la globalización E.5.d; Profundizar en la falta de vertebración social, ciudadanía pasiva, no participativa, sometida E.6.d; No: Es necesaria la movilización ciudadana E.7.d

G. Derechos: en el ámbito de los Derechos (G) se analiza un solo Aspecto: Las consecuencias sobre los derechos resultado del nuevo contextos (G.1).

Las cuatro Categorías identificadas se correlacionan con cada uno de los Paradigmas, de manera consecutiva. Moralizante: responsabilidad individual, los derechos están estrechamente ligados a la obligación de tener un empleo G.1.a. Activador: se cambia el concepto de derecho por el de oportunidad, riesgos individuales y el riesgo aparece como

una oportunidad G.1.b. Reflexivo: Derechos de Ciudadanía. G.1.c. Alternativo-Transformador: Derechos de Ciudadanía, ciudadanía diferenciada. G.1.d

2.7. Ámbito territorial y contexto temporal

Si bien el grueso del trabajo de campo se centra en Islas Baleares, y más específicamente en Mallorca, no se ha pretendido ofrecer un estudio de carácter localista, ya que –no necesariamente desde una perspectiva comparada, ni que plantee la posible existencia de distintos modelos territoriales– se enmarca en una perspectiva más amplia que describa las tendencias que se puedan estar produciendo en el ámbito estatal. Debido a la similitud en las características de los contextos institucionales y sociales, se considera que tanto los objetos de investigación identificados como las características de las acciones son muy similares, de manera que los resultados obtenidos pueden considerarse replicables.

El estudio se centra en el periodo comprendido entre 2007 y 2014, considerando su inicio a partir de la eclosión de la crisis global, las primeras consecuencias identificadas en el territorio español y su mantenimiento hasta finales del año 2014.

La presente investigación ha tenido una duración de 4 años, los comprendidos entre mediados del año 2011 y mediados del año 2015. El trabajo de campo se ha realizado a lo largo del año 2013 y hasta mediados del 2014.

Capítulo 3

Transformaciones en la sociedad, en las políticas y en los agentes de inclusión, en un contexto de crisis

3.1. Año 2007: eclosión de una crisis global, sistémica y estructural

3.1.1. *El impacto de la crisis sobre la sociedad y las personas*

3.1.1.1. Los primeros cambios en el espacio social de la exclusión

3.1.1.2. Mantenimiento de la crisis: intensificación de los procesos de vulnerabilidad social y exclusión

3.1.1.3. Cambios identificados en la sociedad: fragmentación, resistencias y capital social

3.1.2. *El impacto de la crisis sobre los Sistemas de Protección.*

3.1.2.1 Los antecedentes: bienestar insuficiente en una Europa *asocial*

3.1.2.2. Políticas de austeridad y reforma de los Sistemas Públicos de Protección Social españoles

3.1.2.3. Repercusiones y tendencias: Privatización, Asistencialización e Individualización de la protección española

3.1.3. *Crisis y vulnerabilidad social: acerca de las personas y colectivos vulnerables*

3.1.3.1. La repercusión de la crisis sobre los colectivos vulnerables

3.1.3.2. La vulnerabilidad de la juventud en tiempos de crisis: la imposibilidad de diseñar procesos vitales

3.1.3.3. La vulnerabilidad de la mujer: la crisis refuerza el modelo patriarcal de dominación y desigualdad

3.1.3.4. Las personas con discapacidad: el riesgo de volver a la estigmatización

3.1.3.5. Las personas inmigrantes: la crisis rompe los procesos de integración social iniciados

3.1.3.6. Las personas tradicionalmente excluidas: marginalidad e invisibilidad

3. Transformaciones en la sociedad, en las políticas y en los agentes de inclusión, en un contexto de crisis.

Tres elementos definen el contexto²⁶ en el que se elabora el presente trabajo de investigación:

El primero hace referencia a la Realidad Socio-económica y Política que genera la crisis y las consecuencias que para las personas y para la sociedad en su conjunto está produciendo;

El segundo se refiere a las características de las políticas sociales en contexto de crisis, y específicamente a aquellas que están dirigidas a la inserción social y laboral de colectivos vulnerables, ya sea mediante los Planes de Inclusión, como mediante las Políticas Activas y Políticas Pasivas de mercado de trabajo;

El tercero se refiere a aquellos que se identifican como Agentes más significativos en el desarrollo de políticas y q actuaciones que se proponen de cara a la inserción sociolaboral de colectivos vulnerables: los Servicios Públicos de Empleo (SPE), el Sistema Público de Servicios Sociales (SPSS) y el llamado Tercer Sector de Acción Social (TSAS).

A través del estudio de fuentes documentales secundarias, en este primer bloque de resultados obtenidos en la investigación, se presenta el análisis de las transformaciones observadas en el contexto social e institucional, el cual ha dado lugar a identificar las nuevas características de la realidad socio-económica y política que genera la crisis y las consecuencias que para los individuos y para la sociedad en su conjunto está produciendo. Complementariamente, la crisis, o principalmente las respuestas institucionales que se han ido generando, han tenido determinadas consecuencias sobre las políticas sociales y especialmente sobre las políticas dirigidas a la inserción social y laboral de colectivos vulnerables. Finalmente, en este último periodo, y como consecuencia de las repercusiones que la crisis y las respuestas institucionales han ido teniendo, los distintos agentes de inserción de colectivos vulnerables –Servicios de Empleo, Sistema Público de Servicios Sociales y Tercer Sector Social– han ido incorporando cambios a su realidad, que han repercutido sobre sus discursos acerca de la exclusión así como sobre las estrategias dirigidas a la inserción que éstos implementan.

²⁶ Las preguntas de investigación formuladas a este respecto son las siguientes: ¿Cuál es el nuevo escenario social y político que la crisis ha instaurado y qué consecuencias tiene para las personas, la sociedad y las instituciones? ¿Cómo ha evolucionado el espacio de la exclusión, en el transcurso de la crisis? ¿Cuáles son las características y propuestas de las políticas sociales –especialmente las políticas de empleo y las políticas inserción– para responder a este nuevo escenario? ¿Cuál es el papel, las acciones y las estrategias específicas de los distintos agentes de inserción por el empleo –Servicios Públicos de Empleo, Sistema Público de Servicios Sociales y Tercer Sector de Acción Social– en el actual contexto? ¿De qué manera esta nueva configuración ha influido sobre la concepción del individuo sujeto de inserción, y de qué manera se plasma en los discursos, políticas y actuaciones de los poderes públicos, de los agentes de inserción, y por ende de los profesionales? Capítulo 2.

Vamos por tanto a centrarnos, en primer lugar, en las características de la actual crisis global, para después identificar las principales transformaciones que se han ido produciendo sobre la sociedad y las personas, sobre la protección social y sobre los agentes de inserción.

3.1. 2007: la eclosión de una crisis global, sistémica y estructural

“Uno de los legados de esta crisis será una batalla de alcance global en torno a las ideas. O mejor, en torno a qué tipo de sistema económico será capaz de traer el máximo beneficio para la mayor cantidad de gente»

Stiglitz, 2009

El contexto social, político y económico en el que se inscribe la presente investigación se configura a partir de la eclosión de la crisis global desencadenada por la crisis financiera que se inició en 2007, con la quiebra de Lehman Brothers. Una crisis que, junto con el acceso al poder, prácticamente generalizado, de gobiernos neoliberales en los Estados de Europa, está generando profundos cambios en las sociedades europeas así como en las estructuras de bienestar, muy especialmente en los países de la Europa del Sur.

Así, cada uno de los objetos de estudio identificados en este trabajo, desde los propios colectivos vulnerables, al mercado de trabajo, las políticas de empleo, las políticas de inserción y aún los distintos agentes de inserción, están siendo afectados de manera significativa en un periodo que, partiendo del inicio de la crisis y a efectos de delimitar temporalmente la presente investigación, hemos ubicado en el período comprendido entre los años 2007 y 2014.

Existe un importante consenso a la hora de caracterizar el actual periodo como de crisis global. Y esto es así porque si bien estuvo desencadenada por una crisis financiera, ha ido adquiriendo unas dimensiones que, de manera progresiva y complementaria, le han ido confiriendo un carácter sistémico.

Ya en el año 2008, Joseph Stiglitz se refiere a algunos de los elementos que hicieron posible la eclosión de la crisis financiera en EE.UU como a *los siete déficits mortales*. Déficits específicos –de valores, climáticos, de igualdad, de responsabilidad, comerciales, fiscales y de inversión– que conforman una realidad de oscuros pronósticos, o a la luz de las consecuencias que la crisis ha ido evidenciando, en ocasiones mortales. Dos años después, a finales del 2010, el mismo economista avanza un diagnóstico: la crisis se enquistó, la supervivencia del euro está gravemente amenazada, y la política de austeridad implementada en algunos países europeos (con una mención especial y concreta a España) puede llevar a estos países a un callejón sin salida como el experimentado por Argentina hace 10 años. La crisis comienza a instalar una *nueva normalidad* con elevadas tasas de desempleo, menor crecimiento y menos servicios públicos en el conjunto de los países del entorno. Stiglitz (2010) alerta, por tanto, del origen global de la crisis, así como de las múltiples repercusiones en el ámbito económico y social, a la vez que hace hincapié en lo erróneo del diagnóstico hecho por parte de los organismos económicos internacionales,

incorporado después al discurso de los Estados, y que es una de las claves para entender la cronificación de la crisis y la progresiva profundización en sus consecuencias:

La metáfora que compara a los Estados con los hogares y las familias no sólo anda muy equivocada, sino que es peligrosa. A los hogares que viven por encima de sus posibilidades –esto es, que gastan más de lo que ingresan– y no hallan banco que les financie el derroche, no tienen más opción que la de recortar sus gastos. Un recorte suficientemente grande logrará poner orden en sus cuentas. Pero cuando los Estados recortan el gasto público, el crecimiento se desacelera, crece el desempleo y caen los ingresos (y por lo mismo, la recaudación fiscal (p.7).

La concepción de crisis global, sistémica y estructural, se forja a partir de diversas explicaciones, que sin duda añaden claridad a un fenómeno que se está mostrando como complejo, a la vez que evidencian la heterogeneidad de sus consecuencias.

En este sentido, en el 2010 Oliveres²⁷ se refiere a seis tipos de crisis: la financiera, la económica, la laboral, la alimentaria, la ecológica y la crisis de valores, que requieren, asimismo, al menos seis tipos de respuesta: (1) la financiera, a partir de la instauración de la Tasa Tobin, la erradicación del fraude fiscal, la nacionalización de la banca y la banca ética; (2) la laboral, estableciendo una nueva relación capital-trabajo que implique el reparto de éste; (3) la solidaria, a partir de políticas sociales dirigidas a las personas en situación de necesidad; (4) la ecológica, que supone repensar las políticas económicas a partir del llamado decrecimiento; (5) la pacifista, que implica la reducción drástica, sino la eliminación del gasto militar en favor del gasto social; y (6) la integradora, que supone dejar de considerar a la inmigración como responsable de la crisis, más bien al contrario como parte de la solución.

Tortosa (2010, p.17-23) también se refiere a la existencia no de una crisis, sino de siete. Según su visión, partiendo de la crisis económica, se identifican otras seis, conectadas entre sí –la ideológica, la energética, la alimentaria, la medioambiental, la democrática y la hegemónica– de forma que se hace posible hablar de una sola crisis global de particular gravedad. Si bien es posible encontrar semejanzas entre la presente crisis y la sufrida en el periodo 1929-1939, las diferencias son mucho más marcadas. Ésta tiene muchos más ingredientes y más interconectados: se han hecho evidentes los límites del crecimiento, la desorientación ideológica, el descrédito de las democracias... Todo esto hace comprensible la aparición de propuestas dirigidas a cambiar drásticamente las reglas del juego: cambios en la gestión de los organismos internacionales, en la regulación de las actividades económicas locales, en el control social e institucional de la especulación que, amparadas en el eslogan de “otro mundo es posible”, se confronta frontalmente a los grupos económicos y políticos dominantes, e inicia un dificultoso, y aún incierto, proceso de construcción.

Por su parte, y en un sentido parecido, Laparra y Pérez Eransus (2012), señalan cómo la crisis financiera que se inició en el año 2007 a raíz del estallido de la burbuja inmobiliaria, ha ido evolucionando y haciéndose constatable a partir del 2010, hacia una crisis de cohesión

²⁷ Documentos gráficos referenciados como Oliveres (2010a, 2010b y 2010c)

social. Se presentan ambas –la crisis financiera y la de cohesión social– como dos extremos del complejo proceso causal de la crisis. Y entre ambos extremos, van eclosionando distintas crisis –fiscal, laboral, política– que generan procesos que tienen importantes consecuencias en la restricción del gasto social y del crédito, en la flexibilización y desregulación del mercado laboral, en el empobrecimiento de las clases medias y de la clase trabajadora, y en el aumento de la vulnerabilidad social y la exclusión, junto con la ruptura de la cohesión social que se había ido alcanzando en los últimos años al calor de políticas sociales tendentes a la solidaridad y a la redistribución de la riqueza. Además, el grave impacto que la crisis tiene sobre el empleo, junto con las drásticas políticas sociales de ajuste que se aplican desde las instancias gubernamentales, inducen a concebir esta crisis como un fenómeno estructural, no coyuntural.

La secuencia de hechos ocasionada por la debacle del sistema financiero internacional es descrito por Navarro, Torres y Garzón (2011, p.17) como un proceso que se inicia con la difusión por parte de los bancos estadounidenses de miles de productos presentados como una inversión atractiva y rentable que resultaron ser “simple basura financiera” y que llevó a la quiebra a bancos e inversores. Inmediatamente los bancos dejaron de conceder créditos, con lo que las empresas y la población consumidora, dependientes de esta financiación, no pudieron seguir produciendo o comprando. El siguiente hecho es una importante caída de la actividad económica que dio lugar al aumento exponencial del paro. El gasto de los gobiernos pasa principalmente a salvar a la banca, en la que se inyectan miles de millones que, junto con la disminución de la actividad y la recaudación de ingresos, provoca que se dispare el déficit y la deuda aumente de forma acelerada. En este nuevo escenario, son los bancos los que, aprovechando la necesidad de financiación de los gobiernos, imponen a éstos condiciones que implican reformas profundas basadas en el recorte del gasto social y en el abaratamiento de los costes laborales. En la anterior secuencia se presenta cómo una crisis iniciada en la economía financiera, repercute gravemente sobre las políticas sociales y muy especialmente sobre el mundo del trabajo.

En la explicación que los autores anteriormente citados ofrecen acerca de la crisis mundial, se detienen principalmente en considerar los diversos factores que tienen que ver con la economía real, así como con la distribución del poder económico y político (Navarro, Torres y Garzón. 2011: 27). Respecto a lo primero es importante comprender el porqué del inmenso poder que, en las últimas décadas, ha ido adquiriendo la economía financiera sobre la economía productiva, y aún sobre los Estados y los gobiernos. Y respecto a lo segundo, se hace imprescindible comprender el papel que la desigualdad ha tenido en la gestación y en la profundización de la crisis actual.

Esta última crisis es, para Navarro et al. (2011, p.35) algo más que el resultado de una crisis financiera ocasionada por la difusión de productos tóxicos: es el resultado de lo que han dado en llamar un *capitalismo tóxico* que, a la vez que ha desnaturalizado la economía, haciendo que el dinero deje de ser un instrumento al servicio de la producción de bienes y servicios dirigidas a satisfacer las necesidades humanas, para convertirse en un fin en sí

mismo, lo cual otorga a las finanzas una importante fuente de poder. Y estas transformaciones en el ámbito de lo económico y financiero han sido posibles porque, a su vez, se han modificado las relaciones de poder de clase y de género, como resultado de la polarización de las rentas y del progresivo aumento de la brecha social. El control de los medios de información por parte de los grandes grupos económicos ha disminuido la capacidad de respuesta de las clases sociales más castigadas por la crisis. Las medidas de austeridad propuestas y ejecutadas por los gobiernos son presentadas como la única alternativa posible, y aún aceptadas, por parte de aquellos que sufren con mayor rigor los efectos de la crisis.

A todo esto, la crisis española presenta una serie de particularidades derivadas de nuestro particular modelo productivo, tanto como de nuestra historia reciente y del escaso desarrollo de la protección social. Para Navarro (2006) el subdesarrollo económico y social de España tiene su origen en la herencia que el franquismo y la gestión de la transición han tenido sobre la economía y la sociedad española. El sometimiento de la economía y la sociedad a grupos de interés económicos y financieros muy reducidos, pero muy poderosos (pertenecientes a la oligarquía) han puesto las bases para la particular y profunda caracterización de la crisis en el Estado español. El subdesarrollo económico y social legado por el franquismo ha dejado un terreno convenientemente abonado para que las semillas de la crisis crecieran y se multiplicarían con gran rapidez y profundidad:

En el ámbito económico: un tejido productivo débil, afianzado sobre una patronal con escasa adaptabilidad a las exigencias de la economía y a la cooperación con los agentes sociales; una débil y traumática vinculación de la economía española con el exterior basada en un modelo productivo poco competitivo que tuvo que especializarse en la oferta turística, y que posteriormente, con la entrada de España en la Comunidad Europea, tuvo que adaptarse a costa de un gran impacto sobre la economía del país, que debió someter la política económica nacional (y la política salarial) a las decisiones de los estados dominantes europeos; una excesiva protección del sector financiero, conformado también por esos reducidos grupos de interés pertenecientes a la oligarquía; y un sistema fiscal que, en base al histórico rechazo a los impuestos de las clases pudientes, se ha ido configurando como regresivo e insuficiente.

En el ámbito de lo social (y político): la debilidad de la clase trabajadora que, aún a pesar de la gran presión que ejerció durante las huelgas políticas en el inicio de la transición (1974-1978) no fue capaz de contrarrestar el enorme poder de las fuerzas conservadoras, con la consiguiente debilidad de las organizaciones democráticas y de la izquierda política, social y sindical; un sindicalismo también débil y excesivamente fragmentado por la tensión producida durante la gestión del pacto social; un importante déficit social basado en la extrema debilidad de la protección social y la escasa financiación del bienestar colectivo, herencia de un régimen profundamente regresivo en materia de derechos sociales; una enorme desigualdad tanto entre territorios como entre personas consecuencia de la carencia de políticas redistributivas y de capital social.

El *VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España* (Foessa, 2009) constató que el intenso crecimiento acaecido en España entre los años 1995 y 2007 no se había traducido en una distribución más equitativa de la renta, ni en una disminución de la pobreza. El crecimiento económico no estuvo, por tanto, acompañado de una mejor redistribución, ni de una protección social más intensa, ni de soluciones a los graves problemas de integración social. El mencionado informe alertaba acerca de una importante relación, ya antes de la consolidación de la crisis, entre la precariedad en el empleo y la fragilidad de los sistemas de protección social, con la generación, el mantenimiento y la profundización en procesos de exclusión social y pobreza. La crisis económica no hizo más que hacer emerger la crisis social que, para un sector importante de la población, ya existía dado que su acceso a un empleo con un salario digno, una vivienda adecuada, una salud y una educación suficiente estaba restringido. Los efectos derivados de la crisis, especialmente la pérdida del empleo y el empeoramiento en las medidas de protección social permite que aumente de manera notable el número de personas afectadas, e incluso se extienda a personas y colectivos que, en el anterior contexto de crecimiento, se encontraban fuera de las esferas de vulnerabilidad social. Una crisis, por tanto, que eclosiona sobre una situación de exclusión y desprotección social ya existente, una situación de crisis social previa, que es de carácter estructural y basada en la precariedad del empleo y en la debilidad de los sistemas de protección social.

Los resultados aportados por el *VI Informe Foessa*, presentados en el 2009, hacen referencia a datos obtenidos durante el año 2008. La celeridad y profundidad con que se van sucediendo los acontecimientos durante el desarrollo de la crisis plantea la necesidad de elaborar instrumentos permanentes de análisis que ofrezcan una visión tanto de la coyuntura puntual como de la situación social que se va generando. Es así como nacen los Informes sobre *Análisis y Perspectivas* que Cáritas Española ha ido publicando anualmente, durante los años 2012, 2013 y 2014²⁸. Si en algo inciden particularmente estos informes es en la repercusión que sobre los derechos sociales, la igualdad y la cohesión social está teniendo la crisis, y por tanto la crisis social que se desprende de la inicial crisis financiera y que comporta importantes riesgos para el sistema democrático a base de la desorientación ideológica y la desafección política que supone la progresiva extensión de la pobreza y el bloqueo de la inclusión social y laboral de algunos colectivos, especialmente la juventud. Así lo anticipa Rodríguez Cabrero (2014, p. 42-49) en la presentación del *Informe de Análisis y Perspectivas* publicado a principios del año 2014, anunciando cómo el *VII Informe Foessa* pondría de manifiesto esa crisis social ya en proceso en la que la distribución de la renta es cada vez más desigual, las tasas de pobreza se incrementan en cualquiera de sus indicadores, y el malestar social es cada día más patente, en un contexto de grave deterioro institucional. Y efectivamente así ha sido: el último *Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, publicado por la Fundación Foessa en octubre de 2014, evidencia la consolidación en la

²⁸ Éstos han escogido distintos ejes de atención: 2012, Exclusión y Desarrollo Social; 2013, Desigualdad y Derechos Sociales; 2014, Precariedad y Cohesión Social. Fundación Foessa.

vulnerabilidad social y la exclusión de un grupo cada vez más numeroso de la población española. Analizaremos más adelante algunos de los datos que aportan a este respecto.

La European Anti Poverty Network (EAPN) también ha participado, a lo largo de estos años, en la presentación de análisis referidos a la crisis y sus consecuencias. En el mismo sentido planteado anteriormente, en *Nuevas Propuestas para Nuevos Tiempos EAPN-2012*, Renes insiste en la existencia de esa crisis social que precede, complementa y aún acrecienta las repercusiones de la crisis económica desatada a partir del 2007. La crisis, tal y como plantea Renes (2012), se fundamenta en una estructura social generadora de profundas desigualdades:

La desigualdad, la pobreza y la exclusión son un problema estructural, anterior a la crisis, y que la crisis quiere nublar. Y ese es su interés, pues si logra “hacernos ver” que la desigualdad, la pobreza y la exclusión son un derivado de la crisis, la cuestión queda reducida pura y exclusivamente a retomar la senda del crecimiento, superar así la crisis y, como efecto derivado, resolver los problemas. Con esto se pretende legitimar las decisiones, a pesar de sus evidentes y obligados efectos, debido a que la cuestión ha quedado reducida a una determinada manera de “ver” la crisis y no la estructura social y las causas que la originaron (p. 113).

Esta reflexión apunta a la ineficacia de las soluciones dirigidas únicamente a abordar los aspectos financieros de la crisis, a salvar el capital financiero, en definitiva, en lugar de salvar a la ciudadanía²⁹.

Así, tanto la desigualdad en el ejercicio del poder a la que se refieren Navarro, Torres y Garzón (2011), como la desigualdad en el ámbito económico y social que repercute directamente en la generación de procesos de pobreza y exclusión a la que alude Renes, (2012) suponen un interesante punto de mira, que amplía las causas de la crisis a factores estructurales, de desigual reparto del poder y de la riqueza, y que elude el análisis reduccionista que conduce a la comprensión de la crisis únicamente desde factores de carácter financiero.

Se trata, por tanto de una crisis global que necesita por tanto de respuestas globales. Una crisis que está afectando gravemente a los ya débiles sistemas de protección social y que han generado una brecha social que amenaza la ya frágil cohesión social. Una crisis fundamentada en el desigual reparto del poder, en la debilidad de los agentes sociales y en el desigual acceso de las personas a los derechos económicos y sociales. Una crisis que se superpone a una crisis social ya existente, en base a la precariedad en el empleo y a la

²⁹ Sin ánimo de adelantarnos en la exposición de propuestas, parece necesario hacer referencia a algunas visiones que amplían lo expuesto hasta el momento. Como plantean, de manera premonitory, Fernández Durán, González y Rico, (2008): “Este tipo de políticas, no sólo ponen las bases de una nueva burbuja especulativa al insuflar liquidez sin cambiar las reglas del juego, sino que amenazan a los Estados con una posible quiebra, como ya apuntan los mercados al estar subiendo la prima de riesgo de países como el nuestro. Y una quiebra estatal tendría una fortísima repercusión social, ya que implicaría el desmantelamiento de la sanidad, la educación y otros servicios públicos, algo que ya experimentaron en Argentina en 2002 y que está sobrevolando numerosos lugares del mundo, entre ellos países cercanos como Islandia o Hungría”

debilidad de la protección social. Una crisis sistémica, en definitiva, que obliga a analizar sus consecuencias desde una perspectiva multidimensional y a plantear las respuestas y soluciones desde una propuesta estructural.

Explicaciones globales que también apuntan a diversas soluciones, a distintas alternativas. Y que invitan, y en cierto modo obligan, a dar voz a visiones críticas sobre las propias soluciones aportadas.

3.1.1. El impacto de la crisis sobre la sociedad y las personas

La crisis económica no está afectando únicamente a las personas individualmente y a sus núcleos de convivencia o redes más cercanas, sino que está produciendo importantes cambios en las dinámicas sociales y aún en la propia estructura social. Para observar este fenómeno es necesario tener una visión que parta de considerar la vulnerabilidad social y la exclusión desde la multidimensionalidad, es decir, desde la perspectiva de las múltiples dimensiones de la vida de las personas (económica, política, social y relacional), y desde una visión estructural, en tanto en cuanto la exclusión es generada, y a su vez afecta, a las estructuras sociales. La crisis tiene, por tanto, consecuencias sobre las personas, pero también sobre la sociedad. Veamos a continuación algunos de los cambios identificados en las personas y en la sociedad en el periodo de crisis que se inició en el año 2007.

Ya los primeros impactos de la crisis evidencian cómo ésta afecta a los distintos ejes de exclusión, de manera que, más allá de la incidencia económica de ésta, identificada en la no participación en la producción y en el consumo, el eje político y el eje social-relacional empiezan a recibir un importante impacto.

Respecto al eje político, partimos de la constatación según la cual las situaciones de exclusión social reducen significativamente las posibilidades y aun la motivación de las personas a participar activamente en la sociedad. Los informes acerca de los primeros impactos de la crisis sobre la sociedad española, alertan del riesgo en cuanto a acrecentar el alejamiento respecto a la participación social y política de los grupos sociales más vulnerabilizados. Además, en tanto en cuanto la propia crisis está ampliando los sectores de población que se encuentran en los espacios sociales de precariedad y exclusión, se profundiza y extiende la desafección social respecto a la participación, alimentado por un aumento del descrédito de la política, que ha demostrado no ser capaz de dar respuestas a las necesidades ciudadanas. La reducción de la desigualdad y de la exclusión se presentan entonces como imprescindibles para fomentar la participación, lo cual incide sobre la integración social también en su dimensión política (Trujillo. 2010, p. 299-321).

El eje social-relacional de la exclusión se ve afectado ya desde los primeros momentos de la crisis en su doble vertiente: la que se refiere al acceso de las personas a bienes y servicios propios de una sociedad del bienestar y la que se refiere a la incidencia de la crisis sobre la cantidad y calidad de las relaciones sociales. En el primer aspecto, se evidencia el carácter multidimensional de los procesos de exclusión en tanto en cuanto ésta no sólo

provoca la aparición de pobreza económica con las consecuencias que suponen en cuanto a privación y empeoramiento de las condiciones de vida, sino que también aparecen otras problemáticas sociales que, acumuladas, son capaces de generar procesos intensos de exclusión: problemas respecto a la salud física y psíquica, dificultad en acceder a la formación o de mantenerse en el sistema educativo, aparición de problemas relacionados con la vivienda, entre otras (Pérez Eransus. 2010, p. 106). En el segundo aspecto –el que hace referencia a la incidencia de la crisis en las relaciones sociales– se podría decir que, al menos en los primeros momentos de ésta, la crisis afecta de manera positiva en lo que se refiere al incremento y refuerzo de las redes sociales primarias (familiares y vecinales) que se consolidan como un claro factor de protección ante la caída en la exclusión social. También, frente a la debilidad de los sistemas de protección e integración social, es cierto que la crisis ha propiciado una cierta intensificación de las redes sociales.

Porque si bien la crisis ha profundizado en las brechas sociales que el sistema capitalista provoca, también ha propiciado que emerjan nuevos movimientos, nuevas visiones, que se articulan como resistencias, organizadas o no, que empiezan a identificar cada vez con mayor nitidez las consecuencias que la economía y la política tiene sobre la vida de las personas.

3.1.1.1. Los primeros cambios en el espacio social de la exclusión

Si nos centramos de manera específica en los efectos que la crisis ha ido generando en la vida de las personas y familias españolas, tenemos una valiosa fuente en los primeros informes que, desarrollando los resultados obtenidos en el *VI Informe Foessa*³⁰, dan cuenta de los primeros impactos de la crisis sobre el empleo, la cohesión social, la pobreza y la exclusión social en España. En el *Congreso Europeo sobre Pobreza y Exclusión Social* (2010), Laparra y Ayala –en base a estudios realizados durante el segundo semestre de 2009, en el inicio de la crisis financiera– identifican determinadas situaciones y tendencias que deben considerarse provisionales dado que el impacto de la crisis no ha hecho más que empezar a hacerse visible.

Los datos que se adelantan en estos primeros informes de 2010 hacen referencia a dos cuestiones fundamentales que marcarán el curso y las características de las repercusiones de la crisis sobre la sociedad y las personas:

Por un lado, la crisis provoca cambios en la situación de las personas y familias hasta el momento ubicadas en el llamado *espacio social de la exclusión*: integración, integración precaria, exclusión compensada y exclusión severa.

³⁰ El VI Informe Foessa se presenta en el año 2009, a partir de datos obtenidos en los años 2007-2008, de manera que aún no se identifican claramente consecuencias de la crisis. Sin embargo, tanto este informe, como la encuesta utilizada para la obtención de datos son una importante base para el desarrollo de posteriores informes, tal y como iremos detallando en este capítulo.

Por otro, las consecuencias de la crisis se producen en un contexto de persistencia de viejos factores de riesgo de pobreza y exclusión social, basadas en la precariedad de los sistemas de protección social, que favorecen la aparición de nuevos riesgos.

Así, los incipientes pero significativos cambios en el espacio social de la exclusión, se evidencian a partir de una tendencia generalizada hacia el aumento de la precariedad social en personas y colectivos hasta el momento considerados integrados y en la profundización en la exclusión social, lo cual se observa en el aumento de 2,2 puntos de hogares excluidos y de 3,4 de pobreza relativa, lo cual es muy significativo ya que se trata de un periodo corto de análisis (dos años). Tal y como plantea Laparra (2010):

Los problemas más severos en términos económicos y de integración social no parecen haber aumentado en este tiempo (quizás habría que decir “todavía”). Sin embargo, sí han aumentado muy significativamente los hogares situados en posiciones de precariedad y de exclusión moderada. En su conjunto, la exclusión social (moderada y severa) habría aumentado un 13,5% en estos dos años. (p. 4)

Los movimientos observados en el espacio social de la exclusión se identifican a partir de los siguientes hechos:

- Las personas que se sitúan en el espacio de la integración son, en el 2009, un poco más pobres que hace dos años, aunque aún no se perciben consecuencias en su sólida posición en la integración social.
- El espacio de la integración precaria ve aumentar significativamente sus problemas económicos y de desempleo, que se traducen en ciertos problemas de aislamiento social, los cuales parecen compensarse con algunas mejoras en las redes sociales y familiares que actúan como compensadoras de las situaciones de dificultad.
- La exclusión severa experimenta algunos cambios demográficos rápidos, como el aumento del tamaño de los hogares, posiblemente como forma de adaptación a la crisis.

La relación de las personas con el empleo también empieza a cambiar de manera significativa en cada uno de los espacios sociales de exclusión, observándose un aumento muy notable de problemas de exclusión del mercado de trabajo, que empieza a tener un reflejo importante en la participación en el consumo básico. Específicamente, y referido al espacio social de la exclusión, se identifica que el desempleo no afecta sólo a los situados en el espacio de la exclusión, dado que se ha extendido a grupos muy amplios de la población, también a los grupos no considerados en riesgo: “Hay muchos más hogares con personas desempleadas en el espacio social de la exclusión, pero también los hay en otros sectores sociales más integrados socialmente” (Laparra. 2010, p. 6). Además, la exclusión moderada experimenta también un fuerte impacto del desempleo y de formas cada vez más arraigadas de *empleo de exclusión*.

La persistencia de factores de riesgo y exclusión en España, tiene una clara relación con la evolución y las tendencias de la pobreza en este país. Si bien en el periodo comprendido entre 1973-1990, y aún a pesar de la aparición de la crisis industrial y del empleo en la década de los setenta, se evidencia una clara reducción de la desigualdad social propiciada por el aumento de los salarios y del gasto social. Pero a partir de los 90 se inicia lo que Ayala (2010) denomina un “truncamiento del proceso de reducción de la desigualdad” (p. 6) que se visualiza aún a pesar del crecimiento económico. En esa década, aún a pesar de darse un contexto favorable –crecimiento económico mayor que en la Unión Europea, e importante crecimiento del empleo– que permitía esperar una reducción de la pobreza y de la desigualdad, se observa, sin embargo, una regresión en el proceso de lucha contra la pobreza, así como el enquistamiento de un núcleo de población situado en la pobreza severa. Las causas deben buscarse en la tendencia a la baja en el gasto social, que repercute claramente en la fragmentación y precariedad de las políticas sociales, así como en la escasa capacidad del mercado de trabajo, insuficiente y dual, para generar procesos de integración social.

Pero a la vez que desde los años 90, en un contexto de progresiva insuficiencia de la intervención pública, persisten en España algunos de los viejos factores de riesgo de pobreza y exclusión, bajo la influencia de la naciente crisis se incorporan nuevos riesgos, que dan lugar a la cronificación en la pobreza de determinados grupos o colectivos, junto con la incidencia de nuevos, o más intensos, factores de riesgo:

Respecto a lo primero: se da un redescubrimiento de la pobreza infantil; un alto riesgo en las familias monomarentales, monoparentales y numerosas; una vulnerabilidad creciente de las personas mayores; una mayor pobreza de las mujeres en base a la persistencia en la brecha en empleo, actividad y salarios con respecto a los hombres; y unas elevadas tasas de pobreza severa en la población inmigrante que recuperan formas de vulnerabilidad y exclusión social que parecían controladas.

En lo que se refiere a lo segundo, se identifican nuevos o crecientes riesgos: las dificultades de acceso a la vivienda, que da lugar a la creación de una nueva relación entre pobreza y hábitat; la persistencia de desigualdades territoriales cada vez más intensas; la contribución muy limitada y decreciente de las prestaciones sociales, lo que promueve una mayor dependencia de las rentas del trabajo, lo cual contrasta con la escasa capacidad del empleo para facilitar la cobertura de necesidades básicas en base a la profundización en la precariedad laboral.

La encuesta sobre *Integración social y las necesidades sociales en España*, realizada en el año 2007 por la Fundación Foessa, juntamente con el sistema de indicadores elaborado por el *VI Informe sobre la exclusión y el desarrollo social en el España (2009)*, han resultado ser un valiosísimo punto de partida para que, a través de la aplicación de una nueva encuesta durante el período 2009-10, fuese posible ofrecer unos primeros datos sobre el primer impacto de la crisis sobre las familias españolas.

Así, con posterioridad a los estudios avanzados a mediados de 2010 por Ayala y Laparra a los que hemos hecho referencia anteriormente, la Fundación Foessa presenta un extenso informe sobre los primeros impactos de la crisis en la sociedad española. Coordinado por Laparra y Pérez Eransus (2010), se incorporan una serie de investigaciones que abordan las múltiples consecuencias que la inicial crisis financiera está provocando las personas, las familias y la sociedad en su conjunto.

Se retoman y refuerzan las dos ideas anteriormente citadas y que pueden considerarse centrales, según la cual la crisis está alterando el espacio social de la exclusión (Laparra y Pérez Eransus. 2010, p. 59-92), a la vez que está impactando en la extensión de la pobreza y la desigualdad (Ayala, Cantó y Martínez. 2010, p. 21-57).

El empleo aparece entonces como un elemento central en tanto en cuanto la inseguridad laboral y las malas condiciones de trabajo se identifican como generadoras de precariedad social, a la vez que los itinerarios que conducen al desempleo se asocian a la pobreza y a la exclusión (Carbonero. 2010, p. 117-157). La evolución del desempleo en el periodo 2007-2009 evidencia cómo éste ha afectado más a los varones, a la juventud, las personas inmigrantes y la clase trabajadora con menor cualificación, tanto a los y las que tienen contratos temporales como contratos fijos. El mercado laboral español, ya de por sí precario, se comporta de tal manera que empuja a la precariedad a grupos anteriormente integrados en el mercado de trabajo, a la vez que mantiene en la exclusión a aquellos que ya tenían una relación cronificada de dificultad, y aún de ruptura, respecto a la integración laboral. Uno de los resultados es que si bien se intensifica la precariedad y exclusión laboral objetiva a través de los escasos recursos obtenidos a través del empleo o de haber transitado hacia el desempleo, también se acrecienta la precariedad y la exclusión laboral subjetiva a través del profundo sentimiento de inseguridad y vulnerabilidad social de la clase trabajadora.

En este nuevo contexto de crisis, la precariedad laboral y el desempleo determinan el tránsito entre los distintos espacios de la exclusión, a la vez que obliga a las familias, convertidas en una de las últimas mallas de seguridad, a diseñar estrategias de afrontamiento de este nuevo e inesperado escenario para la mayoría de ellas. La crisis afecta de manera significativa a las condiciones de vida de las familias tanto en lo que se refiere a su situación económica, como en el acceso al empleo, o en la aparición y profundización de situaciones de privación y necesidad (Martínez Virto. 2010, p. 159-192)³¹, lo cual obliga a éstas a diversificar las estrategias de afrontamiento a estas nuevas situaciones. Se generan así estrategias externas de supervivencia y adaptación que tienen que ver con el acceso a recursos y prestaciones sociales, la búsqueda de apoyos familiares y sociales externos y la búsqueda de nuevas alternativas en el mercado laboral; por otra parte, las estrategias

³¹ Según datos aportados por el VI Informe Foessa en los que se apoya Martínez Virto, en el periodo 2007-2009 el 27,9 % de las familias han visto sus ingresos económicos y su capital familiar mermado por esta coyuntura, la privación, por su parte, se muestra en la incapacidad de los hogares para hacer frente a facturas de agua, electricidad o teléfono, o para abordar gastos imprevistos.

internas tienen que ver con el ajuste y la reducción de gastos familiares o a acceder al recurso de los ahorros en el caso de que éstos existieran.

La vulnerabilidad social y la exclusión que ya desde sus inicios genera la crisis, afecta principalmente a algunos colectivos que, por sus especiales condiciones, sufren muy directamente la exclusión del mercado de trabajo. En el informe presentado por la Fundación Foessa al que venimos haciendo referencia, se destacan: los hogares con personas con discapacidad y las personas extranjeras.

Con respecto al primer grupo, conviene no entender la discapacidad como un sinónimo de pobreza y exclusión sino como un factor de riesgo que se acentúa a partir del impacto de la crisis. La discapacidad incide directamente sobre los tres ejes favorecedores de la integración social: el eje económico, el eje político (en lo que se refiere a la adquisición de ciudadanía política) y el eje social-relacional en lo que se refiere tanto al acceso y disfrute de las prestaciones sociales como a la extensión y consolidación de la participación social. En 2007 tanto la pobreza moderada como la pobreza extrema en familias con algún miembro con discapacidad superaba hasta en ocho puntos porcentuales a los hogares del conjunto de la población. Con la extensión de la crisis se ha reducido la distancia de los hogares con y sin miembros con discapacidad, sin embargo, éstas han experimentado el tránsito de una situación de integración a una situación de precariedad social (Anaut, Álvarez et al. 2010, p. 221-260). En esos primeros momentos de la crisis, el impacto del Sistema para la Autonomía y la Atención de la Dependencia (SAAD), que empieza a implementarse a principios del 2007³², funciona como un claro amortiguador de los efectos de la crisis sobre esta colectividad. Sin embargo, las posteriores reformas de las políticas sociales, realizadas precisamente con el pretexto del control del déficit, y que han afectado también al SAAD, han dejado a este colectivo –y nos referimos no sólo a las personas con discapacidad sino a las familias con personas afectadas por diversidad funcional, dado el importante grado de familiarismo de nuestro Estado del Bienestar– en una situación de clara vulnerabilidad con respecto al resto de familias.

Respecto al colectivo inmigrante, éste se ha visto directamente impactado por los efectos de la crisis, muy especialmente a partir de la impronta de ésta en el mercado de trabajo. El acceso de éste colectivo a puestos de trabajo de carácter temporal, fuertemente precarizados, y aún en el mercado irregular, ha generado la pronta expulsión de estas personas del mercado laboral, a lo que debemos sumar la dificultad de acceso a prestaciones sociales como consecuencia de su participación en la llamada economía sumergida. En definitiva, la crisis ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de un modelo de integración de la población inmigrante basado fundamentalmente en el eje económico, con el consiguiente retroceso en los procesos de integración iniciados con anterioridad, y aún en los intentos de adquisición de ciudadanía por parte de éste colectivo (Lasheras y Zugasti. 2010, p. 261-298).

³² A partir de la promulgación, en el contexto del estado español, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Sin embargo, y éste es un hecho a destacar, la existencia de redes de carácter familiar, vecinal y aún a través del asociacionismo, imprescindibles en la consolidación de los procesos migratorios, han estado actuando –y aún actúan– como un poderoso factor de protección frente a las consecuencias de la crisis.

Aun a pesar de que los efectos de la crisis se extiende sobre el conjunto de la población –incluyéndose en éste a las clases medias, las clases trabajadoras y los grupos en situación de exclusión– la contundente incidencia de la crisis sobre el precario mercado de trabajo español, incide también negativamente y de manera significativa sobre colectivos ya vulnerables ante éste: la juventud, especialmente la que ostenta una menor cualificación académica y laboral; las mujeres que ven ensancharse la brecha salarial respecto a los hombres, a la vez que se aumenta la precarización de los trabajos más feminizados; las personas desempleadas de larga duración situados en la exclusión social y que serán desplazados por los que, viniendo de situaciones de integración precaria caen definitivamente en la precariedad y aún en la exclusión.

A esas alturas de la crisis, ya en ese primer periodo comprendido entre el año 2007 y el 2010, el mercado de trabajo se ha evidenciado como incapaz para continuar generando procesos de inclusión social. En esos momentos, los distintos sistemas de protección social debían mostrar su capacidad de proteger a los individuos ante eventuales procesos de vulnerabilidad social y exclusión. Sin embargo, la fragilidad de estos sistemas, principalmente los que hacen referencia a la garantía de ingresos y a los servicios sociales, no han podido impedir que la exclusión del mercado de trabajo se convirtiese en una vía rápida hacia la precariedad social y la exclusión.

La crisis ha hecho evidente un sistema de garantía de ingresos inacabado y fragmentado, con un limitado potencial redistributivo, con una importante base contributiva que da lugar a diversos niveles de protección social y que genera fuertes diferencias territoriales. Las prestaciones económicas son claramente insuficientes y precarias, tanto las prestaciones por desempleo, como las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) y la Renta Activa de Inserción (RAI), así como otras prestaciones de carácter asistencial. La inexistencia de un sistema de garantía de ingresos que permita cubrir los mínimos de subsistencia es una carencia que se hace patente de manera flagrante (Laparra. 2010, p. 353-405). Respecto a los servicios sociales, organizados en torno al llamado Sistema Público de Servicios Sociales (SPSS), nos encontramos igualmente con un sistema de protección inacabado y precario, con patentes dificultades para articular una intervención global en torno a la exclusión evidenciada en su excesiva sectorización, en el que pervive el modelo de la antigua beneficencia pública (Aguilar, Llobet y Pérez Eransus. 2010, p. 407-437), y que no ha sabido aprovechar su función como dinamizador y centralizador de los procesos de organización social comunitaria capaces de empoderar a las personas y a los colectivos ante eventuales situaciones de dificultad (Carbonero y Caro. 2014, p. 121-142).

Como colofón a este informe sobre los primeros impactos de la crisis sobre la sociedad española se presentan las conclusiones sobre los distintos aspectos tratados a lo largo del texto y en los que se identifican las repercusiones más significativas de los inicios de la crisis en la nuestra sociedad. Es importante destacar cómo los primeros resultados publicados por Foessa sobre las consecuencias de la crisis económica, junto con las respuestas institucionales a ésta, ponen en evidencia las graves repercusiones para la cohesión social en España. Porque, tal y como se va evidenciando, la crisis económica ha intensificado las tendencias ya existentes de precarización laboral y exclusión social, está mostrando las miserias del Estado del Bienestar español, así como las debilidades de su modelo de ciudadanía social, de forma que se está poniendo en grave riesgo la cohesión de la sociedad española a través de una creciente polarización social, a la que debe sumarse la interrupción del proceso de integración de la población inmigrada y el claro retroceso en los procesos de igualdad entre hombres y mujeres (Laparra y Pérez Eransus. 2010, p. 461-481). Esta ruptura de la cohesión social que apunta ya en los primeros momentos de la crisis, se fundamenta en las graves consecuencias que ésta está teniendo sobre las personas y sobre la sociedad en su conjunto. Se inician entonces una serie de procesos que, con el tiempo y la pasividad institucional, se han ido consolidando, dando lugar al aumento de la vulnerabilidad y de las desigualdades sociales fruto del progresivo aumento de la pobreza y la exclusión en extensión e intensidad. Pero además, se generan cambios en el “modelo español de precariedad integrada” dado que la precariedad del mercado de trabajo y de la protección social aboca a grupos de personas cada vez más numerosos, a situaciones de pobreza extrema y de exclusión social, que afectan, prácticamente, a todos los ejes de inclusión.

En líneas generales, y como se explicará más adelante, Foessa analiza el impacto de la crisis sobre la sociedad y las personas desde una perspectiva multidimensional y en base a cuatro grupos de indicadores que hacen referencia a renta y desigualdad, empleo, pobreza y privación y derechos y servicios sociales.

Por su parte, la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, referente español de la European Anti Poverty Network (EAPN) viene también desarrollando sucesivos informes sobre la situación de la pobreza y la exclusión en España, atendiendo especialmente a las consecuencias de la crisis económica y de las políticas de austeridad. Las intervenciones de la EAPN se han ido enmarcando en los objetivos planteados desde la Estrategia Europa 2020 planteada desde la Unión Europea (UE). En ésta se propone, para la década 2010-2020, converger en un modelo común que haga de Europa una economía *inteligente, sostenible e integradora*. En el caso de España, el objetivo acordado es reducir entre 1.400.000 y 1.500.000 el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en el período 2009-2019. Sin embargo, este objetivo está muy lejos de cumplirse y las cifras muestran un aumento constante y elevado de los indicadores. Es así cómo durante los años 2009 y 2010 el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social aumentó en 1.420.222 personas y, en el 2011, en otras 751.071 personas. Por tanto, transcurridos tres años desde la formulación de

los objetivos europeos, en España no sólo no se ha avanzado en la reducción de la pobreza y la exclusión social, sino que ésta ha aumentado en 2.171.292 personas. (EAPN. 2011, p. 3).

Para medir el riesgo de pobreza y exclusión, EAPN utiliza el indicador AROPE, *At Risk Of Poverty and/or Exclusion*, propuesto por la Unión Europea, que hace referencia al porcentaje de población que se encuentra en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Es este un concepto que surge de la concepción multidimensional de la exclusión social y de la necesidad de establecer un único indicador para todos los países miembros. El indicador combina elementos de renta, posibilidades de consumo y empleo³³.

Así, según los datos iniciales que presenta EAPN-España, y en contra de los objetivos planteados por la Estrategia 2020, en el año 2011, el índice de pobreza y exclusión español ha subido 1,5 puntos porcentuales y alcanza al 27 % del total de la población. En el periodo inmediatamente anterior a la crisis (2004-2008) la tasa de pobreza disminuye 1,5 puntos porcentuales, sin embargo, a partir del año 2008, la clase media y los grupos más pobres de la población española sufren un proceso creciente de devaluación de su calidad de vida, que no ha sido contrarrestado con eficacia por las políticas sociales, y que se refleja en la evolución de la tasa de pobreza y exclusión social. Así, entre 2008 y 2011 el indicador AROPE ha crecido 4,1 puntos porcentuales, lo que significa que han pasado a estar en pobreza y exclusión social un total de 2.300.063 personas que antes no lo estaban. (EAPN. 2011, p. 5).

También Cruz Roja Española presenta sucesivos informes sobre vulnerabilidad social. Concretamente, el Informe Anual 2010 analiza el impacto inicial del desempleo en la vulnerabilidad social, como una de las principales consecuencias de la crisis. La visión que Cruz Roja aporta al análisis es múltiple, haciendo referencia a aspectos tales como la reducción de la renta familiar e incremento de la pobreza; el crecimiento de la economía sumergida como complemento o alternativa a la economía formal; la incentivación de la emigración de la población (población trabajadora cualificada) como el retorno de la población inmigrante a sus países de origen; la reducción de la recaudación fiscal; mayores problemas para acceder al empleo por parte de grupos o colectivos que ya tenían dificultades: mujeres, personas jóvenes, personas mayores de 45 años, personas con discapacidad, personas adultas de familias monoparentales, monomarentales y numerosas, y población de origen extranjero; crisis de la vivienda y exclusión residencial, con aumento de situaciones de *sinhogarismo*; aumento de la presión asistencial; deterioro personal de las

³³Se combinan, medidos en porcentaje sobre el total de la población, los siguientes factores: Población bajo el umbral de la pobreza: se consideran en riesgo de pobreza a las personas que viven en hogares con una renta inferior al 60 % de la mediana de la renta nacional equivalente; Población con privación material severa (PMS): agrupa a personas que viven en hogares en los que no pueden permitirse cuatro de nueve ítems de consumo básico definidos a nivel europeo; Población con baja intensidad de trabajo por hogar (BITH): la intensidad de trabajo por hogar se define como la relación entre el número de meses trabajados por todos los miembros del hogar y el número total de meses que, en teoría, podrían trabajar todos los miembros en edad de trabajar. (EAPN. 2011: 4)

personas sujetas a situaciones de vulnerabilidad; fractura social, problemas sociales, crisis política y descohesión social. (Cruz Roja. 2011, p. 19-26).

El Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) presenta un informe sobre la pobreza en España y sus Comunidades Autónomas (CC.AA) durante el periodo 2006-2011 a partir de la aplicación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) propuesto por Naciones Unidas (NN.UU). Se trata de un índice de naturaleza multidimensional que presenta una media generalizada de la incidencia de la pobreza en cuatro dimensiones: salud, educación, renta y exclusión. Se define asimismo una línea de pobreza para cada dimensión y se identifica como pobres aquellos que se encuentran por debajo de ésta³⁴. (IVIE. 2012, p. 9-10). Aún a pesar de que NN.UU., desde el año 2010, ha dejado de utilizar este Índice para los países considerados desarrollados, los y las investigadoras valoran la pertinencia de aplicarlo a España en el entonces incipiente contexto de crisis.

Comparados los datos de 2011 con los de 2008, la situación es de incremento sustancial de la pobreza. El Índice de Pobreza Humana agrega cuatro variables diferentes que el equipo investigador ha agrupado en dos indicadores parciales: el Índice de Pobreza Económica y el Índice de Pobreza en Capital Humano. Mientras que la pobreza económica aumenta de forma pronunciada, por la acumulación del efecto de pérdida de renta y de incremento del desempleo de larga duración, la pobreza en capital humano se reduce debido a la poca sensibilidad a corto plazo de la esperanza de vida y al carácter contra-cíclico de la tasa de abandono temprano de los estudios. (IVIE. 2012, p. 32-33)

En definitiva, utilizando diversos indicadores y distintas miradas acerca de las consecuencias de la crisis sobre la vulnerabilidad social y la exclusión, los primeros análisis sobre estas consecuencias están demostrando no sólo que el crecimiento económico no genera de manera automática empleo, ni el empleo implica necesariamente integración social, sino que también evidencia que las políticas de ajuste propuestas por los gobiernos están intensificando aún más las necesidades de los grupos vulnerables debido a las restricciones de las políticas sociales, aún más están poniendo en peligro el propio crecimiento económico y la creación de empleo, posibilitando el avance progresivo y permanente hacia una sociedad fracturada y con graves problemas de cohesión social.

³⁴ La pobreza en salud se define como tener una esperanza de vida inferior a los 60 años; la pobreza en educación viene dada por el abandono temprano de los estudios (no haber terminado el bachillerato); la pobreza en renta se determina a partir del nivel que da el 60% de la mediana de renta (medida en términos de *gasto de los hogares*); y la dimensión exclusión social por aquellos que están desempleados durante más de doce meses.

3.1.1.2. Mantenimiento de la crisis: Intensificación de los procesos de vulnerabilidad social y exclusión

Desde la identificación de los primeros impactos de la crisis hasta finales de 2014, van apareciendo diversos estudios sobre la realidad social española que confirman la progresiva y contundente intensificación en los procesos de vulnerabilidad social y exclusión.

Con posterioridad a la presentación del *VI Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España*, así como del estudio sobre los primeros impactos de la crisis, la misma Fundación Foessa presenta el *Informe de Análisis y Perspectivas sobre Exclusión y Desarrollo Social en España* (2012). Hay que tener en cuenta, todo y la validez del VI Informe, que éste vio la luz en 2009, con datos referentes al año 2008, por lo que es presentado en un momento de tránsito desde *el boom desarrollista* a los inicios de la crisis económica. A partir del 2009, la sociedad española ha empezado a vivir, de manera vertiginosa, diversos cambios económicos, políticos y sociales, que están incidiendo significativamente en el desarrollo social, la calidad de vida y la cohesión social de la población española, de forma que se han ido haciendo imprescindibles nuevos diagnósticos que hicieran referencia específica al impacto de la crisis sobre la sociedad y las personas.

El *Informe de Análisis y Perspectivas sobre Exclusión y Desarrollo Social en España* (2012) parte de considerar la lucha contra la exclusión social como un reto estructural que se agudiza en este periodo de crisis. En años sucesivos se han ido presentando informes que han profundizado en el análisis del proceso sufrido por la sociedad española.

El análisis presentado en 2012 se realiza en base al estudio pormenorizado de cuatro grupos de indicadores sociales: los que hacen referencia a la renta y desigualdad, al empleo, a la pobreza y privación y a los derechos y servicios sociales. Reseñaremos a continuación algunos de los cambios más significativos que, entre 2007 y 2014, se han ido produciendo respecto a estos cuatro grupos de indicadores.

En el grupo de indicadores referidos a *Renta y Desigualdad* destaca y se evidencia una profunda caída de la renta desde el año 2007 al 2010 (de 16.603 € a 15.149 €). (Ayala. 2012: 21-22). Además la renta disponible por persona cayó en términos reales cerca de un 9 % en ese mismo periodo. El índice Gini, el más significativo para medir la evolución de la desigualdad, experimentó, en ese periodo, un rápido aumento, siendo el español el mayor de los 27 estados de la Unión Europea: casi cinco veces mayor que el de la media de la UE-15, duplica el de Francia y triplica el de Alemania. A lo largo de 2013 las rentas de los hogares siguen reduciéndose en términos reales (Foessa. 2014: 3-6), de manera que la renta media de la población española es inferior a la del año 2000, lo cual ha supuesto un importante retroceso en los indicadores básicos de bienestar. Y esto se debe, principalmente, a la reducción procedente de las rentas del trabajo, que muestran una cada vez menor participación en el PIB: según datos obtenidos en Contabilidad Nacional del INE y elaborados por Foessa, desde 2010 las rentas del trabajo han cedido dos puntos y medio de participación en el PIB a las rentas de la propiedad y a las rentas mixtas. Pero lo que es más

significativo es la progresiva agudización de las diferencias de renta entre los hogares: según datos presentados en el 2014, la relación entre la renta que acumula el 20% más rico de un sociedad y el 20 % más pobre –uno de los indicadores más comunes para medir la extensión de la desigualdad– ha crecido más del 30 % desde 2007.

Respecto al *Empleo*, las características más destacada del mercado de trabajo español en lo que podríamos llamar el ecuador de la crisis, el año 2011, es la destrucción de empleo y el pronunciado crecimiento del número de personas en situación de desempleo. La tasa de paro alcanza en ese mismo año al 23 % de la población activa. Es la tasa más alta de todos los 27 estados del UE, que mantiene una media del 9,7%³⁵. Pero esta situación, ya grave, ha ido progresivamente empeorando: “en el primer trimestre de 2013 se alcanzó el nivel máximo histórico de tasa de paro (27,2%) y durante el año siguió el proceso de destrucción de empleo, con una pérdida de cerca de 200.000 puestos de trabajo” (Foessa. 2014, p. 6-7). Durante el 2014, las previsiones de un mayor crecimiento del PIB resultan insuficientes para invertir esta tendencia, ya que los niveles de desempleo se mantienen muy por encima de las medias europeas. Pero además, el escaso empleo creado se caracteriza por su extrema precariedad: trabajo temporal y con bajos salarios.

Por otro lado, continuando con el grupo de indicadores referidos al empleo, existen una serie de rasgos que son especialmente diferenciadoras del *caso español*: elevado desempleo de la juventud cuya tasa de paro pasa de un 18,8% en el 2007, a un 55,1% en el 2013; la alta incidencia del paro de larga duración, más de la mitad de personas paradas lleva doce meses o más buscando empleo, a la vez que, a la luz de los datos estadísticos según los cuales los y las desempleadas de larga duración han pasado de ser un 22,7% a un 60,7% de éstos, reducen sus expectativas de colocación; el progresivo aumento del desempleo de las personas sustentadoras principales que, partir del cuarto trimestre de 2007, comenzó a crecer hasta más que triplicarse: del 6,5 al 21,6; el aumento de hogares con todos sus miembros activos en situación de desempleo, un índice que, junto con el anterior, crece a un ritmo superior que el de la tasa de paro y que ha pasado de un 2,7 en el año 2007 a un 10,5 en el 2013.

El indicador que hace referencia a *Pobreza y Privación*, según datos extraídos de la Encuesta de Población Activa del INE (2011), que hace públicos datos del 2010, el índice de hogares por debajo del umbral de pobreza se acerca al 22%³⁶. Esta pobreza se concentra especialmente en los hogares con sustentadores principales jóvenes y en los hogares con menores. También se observa un crecimiento de las formas de pobreza más severas: la EPA cuantifica el porcentaje de hogares que no reciben ingresos ni del trabajo, ni de prestaciones por desempleo o de la Seguridad Social, que afectaba a finales del 2011 a un 3,3 % de los hogares. Este dato *progres*a hasta el 4% en el último trimestre del 2013, dado que en términos del número de hogares afectados la cifra pasó de algo más de 300.000 a mediados de 2007 a

³⁵ Tal realidad contrasta con la que había en 2005, en la que tan solo dos décimas separaban la tasa de desempleo española (9,2%) de la que registraba la UE-27 (9,0%).

³⁶El umbral de pobreza para una persona sola en 2010 fue de 7.800 euros.

casi 700.000 a finales del 2013. (Foessa. 2014: 9). En el 2014 la población que está por debajo del umbral de la pobreza llega al 22,5%, y el porcentaje de hogares que se encuentran en situación de pobreza severa ha pasado a ser de un 7%. La gravedad de estos datos se acentúa si se considera que el criterio para delimitar situaciones de pobreza es cada vez más restrictivo, ya que los umbrales son cada vez más bajos debido a la caída general de las rentas de los hogares, entre otros aspectos de carácter más técnico. Y a pesar de esto, los porcentajes de pobreza relativa y pobreza absoluta van en aumento: en datos ofrecidos en el 2014, la tasa de pobreza española es una de las más altas de la Unión Europea, sólo por detrás de Rumania y Grecia, y muy por encima de la media europea. Entre 2007 y 2013 en España se crece en todos los indicadores de pobreza y privación (Foessa. 2014, p. 16): tasa de pobreza, umbral de pobreza, hogares sin ingresos, hogares con dificultades para llegar a fin de mes, tasa AROPE, población con baja intensidad laboral y población con privación material severa.

Todo ello ilustra el hecho de ser España uno de los país de la UE con la tasa de pobreza más elevadas de la Unión Europea. Frente al promedio del 16,4% en la UE-21, la tasa española alcanzó un valor cinco puntos más alto en 2010 (superior al 21 %), sólo superada por Rumanía y Letonia, duplicando los valores de países como Holanda (10,3%) y muy superior a Francia o los países nórdicos, con valores similares (13%). En el 2013 la tasa española de pobreza se mantiene en el 21,6%.

El escenario que se describe no sólo muestra la dificultad de las familias para obtener ingresos sino también el deterioro de las condiciones básicas de bienestar: dificultades para llegar a fin de mes, poder disfrutar de una semana de vacaciones al año, disponer de una comida de carne, pollo y pescado de manera regular, mantener la vivienda a una temperatura adecuada y, sobre todo, poder hacer frente a los gastos imprevistos.

De manera complementaria, los recortes introducidos por los distintos gobiernos autonómicos y el gobierno central a partir del año 2010 han inaugurado un periodo caracterizado por un significativo retroceso en derechos sociales básicos. *Derechos y Servicios Sociales* es el cuarto grupo de indicadores que consideran los sucesivos informes de *Análisis y Perspectivas*. Este retroceso, propiciado a partir de la promulgación de una profusa y secuenciada serie de medidas legislativas, ha ido introduciendo importantes recortes en todos los sistemas de protección, incluidos los hasta el momento más consolidados como son el de salud, educación y pensiones. Los indicadores que hacen referencia al gasto social y al comportamiento de los salarios mínimos complementan esa tendencia a la negación de derechos sociales iniciados a través de las reformas legislativas.

Respecto al gasto social, ya en el 2012, los datos demuestran que la distancia de España respecto al resto de países de la zona euro es superior a 15 puntos, y si se compara con economías fuertes como la alemana, esta distancia se acrecienta hasta 25 puntos. Se observan tendencias preocupantes en los comportamientos de los salarios mínimos (SMI), que es significativamente escaso para hacer frente a las necesidades de los núcleos de convivencia

(645 € mensuales en el 2013); en la restricción de las prestaciones distintas prestaciones: la cobertura por desempleo alcanza sólo a un 62,7 de las personas en desempleo en el 2013 (9 puntos menos que en el 2007); el alcance de las ayudas a la dependencia y las ayudas asistenciales de garantía de ingresos (RMI) no crecen en consonancia con el aumento de la vulnerabilidad; la pensión contributiva media apenas supera al precario SMI (856 €/mes) y las pensiones no contributivas (PNC) están muy por debajo (365 €/mes) (Foessa. 2014: 17), lo cual deja a numerosos grupos de población sin ningún tipo de cobertura. Además se mantiene el abandono del sistema educativo, duplicando el de la Unión Europea, se incrementan las dificultades de acceso a la salud pública y gratuita, especialmente para algunos colectivos y emerge con fuerza una situación hasta entonces desconocida por su magnitud e incidencia social que es la pérdida de vivienda por imposibilidad de hacer frente a los pagos mensuales.

A finales de 2013 EAPN-España presenta un informe sobre los impactos de social de las políticas de austeridad (Malgesini. 2013). En éste se detalla cómo la intervención exterior por parte de la Troika sobre determinados países de la Unión Europea, entre ellos España, ha tenido consecuencias muy negativas sobre la desigualdad social. Las políticas de austeridad se identifican, por tanto, como claves en la profundización en la exclusión social y la vulnerabilidad. Éstas acrecientan las ya duras consecuencias sobre la sociedad y las personas identificadas en los primeros impactos de la crisis. La tasa de riesgo de pobreza presentado por EAPN a partir del indicador AROPE muestran la evolución de ésta desde un 24,5 % en 2008 hasta un 28 % en 2013 (Malgesini y Candalija. 2014, p. 5).

Del conjunto de datos presentado destacamos dos, por su significado: la tasa de personas trabajadoras pobres, es decir el riesgo de pobreza en personas con empleo, ha aumentado en España 1,1 puntos desde 2008 a 2013, pasando de un 11,2 a un 12,3; y la tasa de pobreza infantil, que ya en 2008 es casi ocho puntos superior a la media europea (28,2), crece más de 1,5 puntos, situándose, en el 2013 en el 29,9 %. Son ambos datos mencionados por EAPN según fuentes del INE y Eurostat y publicados por el Plan Nacional de Acción para la Inclusión (PNAin) 2013-2016 del Gobierno de España.

3.1.1.3. Cambios identificados en la sociedad: fragmentación, resistencias y capital social

A finales de 2014, tras algo más de seis años desde el inicio de la crisis, se puede decir que la sociedad española ha experimentado cambios significativos, que en algunos aspectos pueden considerarse drásticos. Centrándonos en las consecuencias que se están evidenciando sobre la sociedad y las personas (más adelante profundizaremos en los cambios identificados en las políticas sociales y en los agentes de inserción), éstas se resumen acertadamente con el título propuesto por del Río (2014): “Pobreza creciente, derechos menguantes, ampliación de la fractura social” (p. 1-3). Aquí ya se identifica que el aumento progresivo de la desigualdad corre el peligro de convertirse en crónico, que se están generando grandes bolsas de ciudadanos y ciudadanas atrapados en la exclusión, que hay

importantes sectores de la población que viven, de manera mantenida, situaciones insostenibles y que la profundización en la brecha social hace peligrar de manera definitiva la cohesión social alcanzada en los últimos años.

Centrándonos en los cambios que la crisis está produciendo no ya sobre las personas, sino sobre la sociedad en su conjunto, en el estudio de los primeros impactos de la crisis, Laparra y Pérez Eránsus (2012, p. 461-481) alertan sobre el aumento de la fractura social y el peligro que ésta comporta en la ruptura de la cohesión social. La crisis se presenta, por tanto, como un proceso de transformación estructural que está generando más vulnerabilidad, más exclusión y una mayor descohesión social. Y esta descohesión social se genera a partir de la profundización en la brecha social producida por una sociedad cada vez más desigual; en el retroceso de las políticas redistributivas fruto de las políticas de austeridad; en la pérdida de derechos sociales, políticos y civiles; en el cada vez mayor alejamiento de la participación social y política, consecuencia del descrédito de la política y la desafección ciudadana hacia ésta. El debate sobre la descohesión social está aún poco presente en la vida pública, además de que no existen instrumentos e indicadores para medirla, sin embargo se percibe como una consecuencia clara de la crisis, dando lugar, por un lado, a la profundización en la brecha social, pero también a la aparición de movimientos sociales –con distintos niveles de amplitud, solidez e incidencia– de resistencia a las dinámicas sociales e institucionales generadas por las políticas neoliberales.

El VII Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España, presentado en octubre de 2014, presenta la crisis no como una causa sino como una consecuencia: “el fruto ineludible de un modelo social (cultural, económico, político, antropológico...) concreto al que la propia crisis retroalimenta y fortalece” (Comité Técnico Foessa. 2014, p. 25-29). Un modelo social que, según Fernández Maíllo y Renes (2014, p. 49) agudiza las tendencias disgregadoras hacia los extremos, llevando hacia la dualización y la polarización social: en el acceso a las oportunidades, en las garantías ante los riesgos, en la posesión y apropiación de los recursos, en la seguridad etc..., con lo que las personas más vulnerables disponen de menos recursos y pierden centralidad en las decisiones políticas, en favor de los más ricos y poderosos que disponen de más recursos y ganan centralidad en las decisiones.

El grave proceso de deterioro social experimentado en España en los años que dura la crisis se constata en los datos aportados por el VII Informe Foessa. En su Capítulo 3, Laparra et al., (2014, p. 152-255) identifican el tránsito desde la extensión de la precariedad en los primeros años de la crisis, a la intensificación de los procesos de exclusión:

La exclusión severa se ha incrementado en un 82,6% y afecta ya a 5 millones de personas en España. Esta evolución pone sobre la mesa un riesgo real de dualización de la sociedad española, lo que sin duda tendrá efectos en el propio modelo económico, en la vida política e institucional y en suma en el modelo de convivencia (p. 241).

En estos últimos años se ha destruido un capital humano imprescindible para remontar los efectos de la crisis. No sólo ocurre que en estos últimos años ha empeorado la calidad de vida de la ciudadanía en la dimensión económica y de acceso a recursos de salud, educación, vivienda, empleo de calidad etc..., y que además este impacto se ha hecho aún más profundo en los colectivos sociales que anteriormente a la crisis se encontraban en situación de vulnerabilidad social y exclusión, sino que además los efectos pueden dejar una profunda huella generacional. La infancia y la juventud son dos de los colectivos más afectados, la crisis ha dañado profundamente el capital humano y social que estos sectores de población representan, y si bien en el *VII Informe Foessa* no se adopta un término considerado mediático como es el de *generación perdida*, parece que sí se puede hablar de una *generación hipotecada* y condicionada por “proyectos vitales que se transforman y que a veces se rompen”.

Pero hay otro tipo de fragmentación, más allá de la social, que también se evidencia, y es la territorial. Los distintos territorios que conforman el conjunto de la realidad del estado español muestran claras situaciones de inequidad. Además, todo y que no se ha profundizado en un análisis comparativo que aporte las claves específicas para explicar este fenómeno, se observa, en primer lugar, que no siempre los territorios más ricos tienen un mejor nivel de integración, y que esto podría explicarse no sólo por los distintos factores estructurales de carácter económico, social o demográfico, sino también, y sobre todo, a partir de las distintas políticas públicas implementadas.

Sin embargo, la fractura social ocasionada por las políticas económicas, junto con el *austericidio* provocado por las políticas sociales implementadas en este periodo, se está viendo contrarrestada por un buen número de movilizaciones sociales, desde distintos ámbitos, que pueden ser interpretadas como resistencias que, desde un posicionamiento social solidario, contribuyan a invertir la tendencia respecto a la fractura social.

Zubero et al. (2014, p. 395-449), plantean dos interesantes hipótesis: la primera se refiere a que la sociedad española llegó a la crisis con un determinado *tono moral* en cuanto a aspectos como la desigualdad, los servicios públicos y la fiscalidad, que han predeterminado los efectos de la crisis sobre ésta, y en este sentido la crisis económica eclosiona en una sociedad que ha perdido la conciencia de compromiso, solidaridad y confianza; la segunda hipótesis considera que el tono moral que la sociedad española sea capaz de ir adquiriendo durante estos años de crisis va a determinar el rumbo que tome nuestra sociedad en el futuro más o menos inmediato, y en este sentido la construcción de una *economía en torno al bien común*, o una *economía social y solidaria*³⁷, podría ser un elemento constitutivo de un nuevo futuro que ya está instalándose, como nuevas miradas y nuevas prácticas, en algunos

³⁷ Otras denominaciones de esta nueva cultura económica a las que se refieren Zubero et al., son: la «economía para, hacia o del bien común» (Daly y Cobb, 1989; Lutz, 1998; Yuengert, 2001; Felber, 2012), la «economía social y/o solidaria» (Arruda, 2005; Galaz y Prieto, 2006; Duchately Rochat, 2008; Kawano, Masterson y Teller-Elsberg, 2010; CC. OO., 2010; Altvater, 2012: 278-286), la «economía para o sobre la vida» (Cairo y Mayordomo, 2005; Hinkelammert y Mora, 2005), la «economía del procomún o de los bienes comunes» (Benkler, 2003; Ostrom, 2011; Frischmann, 2012; VV. AA., 2013) o más sencillamente como la «democracia económica» (Schweickart, 1997; Fernandez Steinko y Lacalle, 2001; Comin y Gervasoni, 2011)

ámbitos de nuestra realidad actual. Y realmente, estas nuevas prácticas alternativas empiezan a evidenciarse como “utopías reales”. Se trata de iniciativas de resistencia, que trascienden la protesta para ser propositivas, como una nueva forma de relación entre el estado, la economía y la sociedad civil. Propuestas que permitirían, desde prácticas sociales autogestionadas, colaborativas o alternativas, intervenir en ámbitos tan distintos como las finanzas, la cultura, el consumo, el trabajo...., a través de prácticas como banca ética, *crowdfunding*, centros sociales autogestionados, redes sociales alternativas, comercio justo, huertos urbanos, bancos del tiempo, cooperativas multiservicio, recuperación de espacios urbanos para uso público... entre otras muchas³⁸.

Como hemos ido anunciando, y aún a pesar de la emergencia de nuevos movimientos sociales, otra de las importantes consecuencias que la crisis está dejando sobre nuestra sociedad es una gran pérdida de *capital social*. En el Capítulo 7 del *VII Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España*, Jaraíz y Vidal (2014, p. 525-528) identifican algunas de las características del capital social resultante de la crisis y que tienen repercusiones en tres ámbitos: las familias y las redes primarias, los movimientos asociativos, y los movimientos de carácter político.

Como cambios identificados en el capital social español durante la crisis, se puede decir que durante este periodo, y a grandes rasgos, se identifican estos tres tipos de dinámicas confluyentes y diferenciadas a la vez: se *refortalece* la familia y las redes vecinales como respuesta a la retirada de los mecanismos de apoyo institucional; se quiebra el ya débil modelo asociativo tradicional y emergen nuevas formas de asociacionismo, en lo que podrían llamarse redes y organizaciones sociales de proximidad, instaladas principalmente en lo local; se incrementa la desconfianza de la ciudadanía ante movimientos políticos *clásicos* (partidos y sindicatos) y, como contrapartida, surge una importante movilización ciudadana activa y politizada, que reclama derechos y se construye alrededor de un mayor acercamiento a visiones solidarias.

La recuperación del capital social y relacional perdido durante la crisis se presenta como imprescindible a fin de conseguir superar las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social, evitando el aislamiento individual y la descohesión social. Sin embargo, conviene estar alerta y, desde esa visión multidimensional de la exclusión social (y por tanto de la inclusión social) que defendemos, no olvidar que las respuestas han de venir desde las múltiples dimensiones que conforman la exclusión. Dejar la solución en manos del fortalecimiento del capital social, aun siendo necesario, resultará parcial y puede entrañar algunas dificultades. La propuesta gira en torno a fortalecer el capital social para que éste reclame la responsabilidad pública propia de un estado social perdido. Sin dejar de considerar que el peligro de la comunitarización de las respuestas es que si toman relevancia

³⁸ Ver tabla 6.8. Capítulo 6 del *VII Informe Foessa*. “¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis? ¿Qué salida de la crisis impulsará esta sociedad?” (págs.: 437-438), coordinado por Imanol Zubero.

los roles de altruismo y solidaridad también pueden cuajar mejor paradigmas asistencialistas, tal y como plantean Ezquerria e Iglesias (2013):

Esta retirada de lo público de los objetivos de inclusión desde lo simbólico y sustantivo de las políticas refuerza la comunitarización de las respuestas a la crisis, donde discursivamente toman relevancia los roles altruistas de la sociedad civil basados en la benevolencia y solidaridad de la comunidad, donde paradigmas asistencialistas y de beneficencia encuentran mayores afinidades discursivas que los de servicios públicos basados en derechos subjetivos (p. 145).

En sentido parecido al expuesto con anterioridad, Jaraíz, Vidal et al. (2014, p. 454) identifican tres dinámicas necesarias a para la implementación real de ese modelo alternativo que se anuncia, y para posibilitar la salida social de la crisis refortaleciendo nuestro capital social: *recrear* (se entiende que volver a crear y fortalecer) *redes* sociales, asociativas, comunitarias, grupales y familiares, que compensen el capital social perdido; *redescubrir valores* de compromiso público y social; *regenerar las instituciones*, para hacerlas más democráticas, solidarias, participativas, transparentes, eficaces y resulten fiables para la ciudadanía. Sobre estas, y otras propuestas, incidiremos más adelante.

En definitiva, la crisis presenta un nuevo escenario en el que las distintas partes actoras deberán reconsiderar su lugar, su posición y sus estrategias de intervención. En los términos que utilizan algunos de los agentes sociales que participan en el contexto social, económico y político actual: la crisis puede aparecer como una oportunidad. Escenario u oportunidad, parece irremediable que este periodo va a comportar ineludiblemente la definición de un nuevo paradigma, entendido éste como un modelo o esquema formal de organización determinado. La correlación de fuerzas que se establezca, las estrategias que se implementen desde cada una de las posiciones, va a determinar el futuro de las distintas políticas públicas dirigidas al bienestar social y en consecuencia va a determinar el futuro de las personas así como de la propia cohesión social.

La buena noticia es que se están gestando y emergiendo movimientos que, una vez evidenciado el *desastre*, la pobreza, la desigualdad y el sufrimiento al que nos ha llevado el actual modelo económico y sociopolítico, proponen y anuncian la construcción, posible, de un nuevo modelo social.

Las alertas dicen que ese nuevo modelo o incluye a las personas más vulnerables o no será nuevo, ni transformador. Se trata, entre otras muchas cosas, de *caminar al ritmo del más lento*, tal y como propusieron los zapatistas cuando iniciaron su revolución y dieron aliento a la posibilidad de otro mundo posible.

Propuestas globales en las que insertar las necesidades y los derechos de todos y de todas, a partir del reconocimiento de la demodiversidad y del reclamo de una ciudadanía diferenciada, y que implicará remover muchas cosas, incluida la propia práctica del trabajo social, y en consecuencia, la función y sentido de los servicios sociales, así como de las entidades que conforman el tercer sector social.

3.1.2. El impacto de la crisis sobre los Sistemas de Protección.

3.1.2.1. Los antecedentes: bienestar insuficiente en una Europa *asocial*

Antes de pasar a describir el impacto que la reciente crisis está teniendo sobre los sistemas de protección social españoles, se hace necesario hacer una breve referencia a los antecedentes históricos y políticos que han dado lugar a la construcción de la protección social en España.

Hemos señalado estos antecedentes a partir de dos hechos concretos: la existencia, ya anterior a la crisis, de un Estado del Bienestar español insuficiente y precario, que se desarrolla en el marco de una Unión Europea (UE) que no consigue configurarse como una auténtica Europa Social.

La construcción de la UE es el resultado de un largo proceso de integración de territorios y naciones, con un claro objetivo de naturaleza económica que ha querido ir mudando, a base de sucesivos intentos, en el planteamiento de objetivos de carácter político y social. Éste proceso, iniciado tras la Segunda Guerra Mundial, muestra ya en las características de los organismos que la precedieron sus indiscutibles orígenes económicos y de defensa bélica frente al bloque comunista surgido en el este de Europa: la Unión Europea Occidental (UEO), en marzo de 1948 y la Comunidad Europea de Defensa (CED), en mayo de 1952, nacida para unificar los esfuerzos militares europeos; la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), en abril de 1948, para administrar la ayuda americana del Plan Marshall y la firma del Tratado de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) en 1949. No es hasta 1957, a partir del Tratado de Roma, cuando se crea la Comunidad Económica Europea (CEE), creándose a la vez el llamado Mercado Común Europeo, y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o EURATOM). La actual Unión Europea empezó siendo “la Europa de los seis”, para sucesivamente ir ampliando sus estados miembros hasta la constitución, en el año 2007, de la “Europa de los 27” (Muñoz, 2011).

Durante todo este proceso, y especialmente a partir de mediados de la década de los 90, con la constitución de la “Europa de los 15”, se empieza a hablar del “Modelo Social Europeo”. El debate acerca de la existencia o no de tal modelo perdura hasta la actualidad. Lo cierto es que, al margen de la existencia real o no de ese Modelo Social Europeo, sí se ha identificado una cierta idiosincrasia social europea con rasgos diferenciadores respecto al *American way of life* estadounidense y que han sido constitutivos de los distintos Estados de Bienestar en el seno de las distintas naciones orientados éstos hacia el logro de tres objetivos: el pleno empleo, la seguridad económica (entendida como garantía de cierto nivel de condiciones de vida) y la reducción de las desigualdades (Buendía, 2012). Pero es precisamente con arreglo a las grandes diferencias identificadas entre los países miembros en cuanto a la configuración y características de sus Estados del Bienestar, que autores como Vicenç Navarro (2010) defienden la inexistencia de un Modelo Social Europeo, coexistiendo, sin embargo, 27 distintos modelos sociales en función no sólo de las características de sus

prestaciones sino también de la correlación de fuerzas existente entre los distintos agentes sociales y políticos en sus respectivos territorios nacionales.

Parecería lógico esperar que, en el dilatado proceso de construcción de la Unión Europea, se hubiese invertido en conseguir una mayor homogeneidad entre las políticas sociales de los distintos estados miembros, y por ende, de sus distintos Modelos de Estado del Bienestar³⁹. Sin embargo, la pretendida Europa Social, Política y Económica que anunciaba el Tratado de Maastricht (1992) sólo profundizó en los objetivos económicos, de manera que “resulta ilustrativo que el Tratado de Maastricht, que llevó a la creación del euro, dejase fuera de los objetivos económicos a conseguir cierta cota en términos de desempleo, poniendo por el contrario todo el énfasis en objetivos de corte monetario (reducción de la inflación, convergencia de tipos de interés, etc.) que incluso torpedeaban cualquier intento expansivo de los Estados de bienestar...” (Buendía. 2012, p. 98).

A la debilidad o incluso inexistencia de esa pretendida Europa Social, debemos sumar la impronta que el auge de la ideología neoliberal ha ido introduciendo no sólo en las políticas institucionales, sino también en el sentir de la ciudadanía. Es la creación de lo que Moreno (2012) llama la Europa *Asocial*, constituida por una ciudadanía carente de empatía y de solidaridad social: “Los individuos asociales son alérgicos al Estado del Bienestar y sólo aceptan una versión residual del mismo, con un mínimo coste y un máximo beneficio para ellos” (p. 37-38). Individuos con personalidades flexibles, que encajan bien en una sociedad líquida que pasa fácilmente de la socialización de los riesgos a la individualización de éstos, tal y como ya nos anunciaron Sennet, Bauman y Beck. Para Moreno, la Europa *Asocial* configura no sólo individuos (y organizaciones) asociales sino también, en tanto en cuanto los consienten y legitiman, estados e instituciones asociales en los que cada ciudadano y ciudadana –que progresivamente van perdiendo, por cierto, esta consideración– “pugnan entre ellos y aspiran a asegurarse su propia activación laboral e independencia económica en una espiral que socava los fundamentos de la coexistencia social” (p. 38). Un buen caldo de cultivo para que los gobiernos neoliberales arremetan, con escasas resistencias iniciales, contra los Sistemas de Protección.

El economista y profesor de ciencia política Vicenç Navarro ha descrito con detalle las causas históricas, políticas y sociales del subdesarrollo social de España (2006). La herencia franquista del estado fascista que gobernó este país a lo largo de casi 40 años, ha legado no

³⁹ Definidos en 1990 por Esping Andersen que distinguía entre Estados de bienestar liberales (Australia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Nueva Zelanda y Reino Unido), conservadores (Alemania, Finlandia, Francia, Italia, Japón y Suiza) y socialdemócratas (Austria, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Países Bajos y Suecia) en función del nivel de desmercantilización ofrecido por esos países y también en función de los grados de estratificación de las prestaciones. A éstas clasificaciones se sumó posteriormente la hecha por Maurizio Ferrera en 1996, junto a la incorporación del modelo de los países del Sur de Europa, entre ellos, España, además consideró: la facilidad de acceso a las prestaciones, las fórmulas de cálculo de su cuantía, y las formas de financiación y administración, distinguía entre los siguientes grupos de países (sólo europeos): anglosajones (Irlanda y Reino Unido), bismarckianos (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Suiza), escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) y meridionales (España, Grecia, Italia y Portugal). (Citado en Buendía. 2012).

sólo unos sistemas de protección social tremendamente débiles, asistencialistas y clientelares sino que consolidó el poder de un *establishment* político, económico y financiero que ha perdurado aún tras la transición democrática. Junto a esta herencia, en el intento de construcción de nuestro Estado del Bienestar una vez aprobada la Constitución de 1978, el comportamiento de la socialdemocracia española, representada principalmente por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), ha sido determinante en la creación de un Estado del Bienestar precario, basado principalmente en el desarrollo de dos de sus sistemas de protección: salud y educación, y en contrapartida el subdesarrollo del resto de sistemas de protección. Es por ello que Navarro (2002) plantea lo siguiente:

La situación de la socialdemocracia española, que en algunas políticas públicas ha seguido la tradición socialdemócrata de apoyo al Estado del bienestar pero en muchas otras ha sido atípica dentro de la socialdemocracia, caracterizándose por una moderación que se ubica en las limitaciones de la democracia española, consecuencia del gran dominio que las fuerzas conservadoras tuvieron durante el proceso de transición y que inhibieron el pleno desarrollo de la democracia y del Estado del Bienestar (p. 23).

Sobre estos antecedentes de bienestar insuficiente, en una Europa que profundiza en la configuración de instituciones y ciudadanías de corte *asocial*, eclosiona la crisis. Ésta va a impactar directa y rápidamente contra los sistemas de protección españoles, que son víctimas predilectas de las políticas de austeridad defendidas por los gobiernos neoliberales y conservadores. Así lo explica Buendía (2012): “La crisis ha agravado estos procesos poniendo de manifiesto que el concepto de «modelo social europeo» es más bien un concepto vacío, que no ha habido convergencia real y que el signo de las políticas auspiciadas por la UE choca precisamente con los Estados de Bienestar” (p. 100).

3.1.2.2. Políticas de austeridad y reforma de los Sistemas Públicos de Protección social españoles

Las políticas de austeridad promovidas por las organizaciones que conforman la Troika –el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Europea y el Banco Central Europeo (BCE)– junto con el Consejo Europeo, liderado por el gobierno alemán, ha generado penosas situaciones para la sociedad y la ciudadanía de los estados miembros, muy especialmente los de la denominada Europa del Sur, entre los que se encuentra España.

El “tránsito normativo” que ha ido posibilitando una rápida y voraz reforma de los sistemas de protección social españoles empieza con la Estrategia Europea 2020 y sus sucesivas versiones y, ya en el plano estatal, continúan con la reforma del artículo 135 de la Constitución, los Planes de Estabilidad y la normativa específica que, a base de *reales decretos ley* capaces de sortear el debate parlamentario y social, incorporan cambios drásticos en la protección social española.

A) Una primera referencia a la Estrategia Europea 2020, los Programas de Estabilidad y los Programas Nacionales de Reforma:

Los estados europeos coordinan sus políticas sociales a partir del marco que se establece en la Estrategia Europa 2020, adoptada en el Consejo de Europa en junio de 2010. Esta Estrategia 2020, representa un salto atrás respecto a los objetivos sociales planteados por la Estrategia de Lisboa (2000). El principio clave que guía la Estrategia 2020, y sobre los que se enuncian sus cinco grandes objetivos⁴⁰, es el del crecimiento: crecimiento inteligente, crecimiento sostenible y crecimiento integrador⁴¹.

En el informe presentado por la EAPN en el año 2013 sobre el impacto social de las políticas de austeridad, Malgesini, citando a J. Leaman y a otros economistas del grupo *Euromemo*, considera las medidas propuestas en la Estrategia 2020, junto con las sucesivas regulaciones, recomendaciones y decisiones judiciales⁴², posteriormente completado con el impacto de la Troika, como “medidas de carácter ideológico en contra del Estado del Bienestar, que se sirven de los conceptos de austeridad, eficiencia y eficacia, como arietes contra las políticas sociales y redistributivas” (p. 7). Y esto es importante porque la Estrategia 2020 es el marco desde el que se insta a los estados miembros de la UE a la elaboración de sus Programas Nacionales de Reformas (PNR).

En el estado español, el escenario político e institucional que se dibuja a partir de la consolidación de la crisis está marcado por las reformas propuestas por el gobierno estatal (a partir de la asunción por mayoría absoluta del poder en el gobierno del estado del Partido Popular), para el periodo 2012-2015, a través del Programa de Estabilidad y el Plan Nacional de Reformas. En abril de 2012 el Consejo de Ministros aprueba la remisión a Bruselas del Programa de Estabilidad 2012-2015, en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo abierto a España en 2009, así como un Programa Nacional de Reformas (2012). Ambos documentos recogen la estrategia de política económica del Gobierno para los próximos años. Esta estrategia se basa en un diagnóstico de la situación de la economía española que da como resultado la propuesta de una serie de medidas de política económica que se concretan, en la Estrategia Fiscal 2012-2015 (Programa de Estabilidad), a la que se suma una serie de amplias reformas estructurales recogidas en el Plan Nacional de Reformas.

⁴⁰ Fomento del empleo, mejora de las condiciones para la I+D+i, cumplimiento de los objetivos de lucha contra el cambio climático, la mejora de los niveles educativos y el fomento de la integración social

⁴¹ Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; Crecimiento sostenible: promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que será verde y más competitiva; Crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.

⁴² Reforma del Tratado de Funcionamiento de la Unión, 16 de diciembre de 2010 (ratificado el 25 de marzo de 2011); Pacto de Competitividad, febrero de 2011; Pacto Euro Plus: 24 y 25 de marzo de 2011; Six-Pack (Paquete de seis); Tratado sobre la estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (Fiscal Compact), 2 marzo de 2012; Pacto para el Crecimiento y el Empleo (ejecutado a través del Semestre Europeo y la Estrategia Europa 2020) – junio de 2012; Tratado sobre el Mecanismo de Estabilidad Europea, 27 de septiembre de 2012; Supervisión de los presupuestos: el “Two-Pack”, marzo de 2013

El Diagnóstico en el que el gobierno del estado español basa las reformas estructurales a las que posteriormente haremos referencia, parte de considerar los desequilibrios acumulados de la economía española, basada en un excesivo endeudamiento del sector privado – especialmente concentrado en el sector de la construcción – como consecuencia de la llamada “burbuja inmobiliaria”. La crisis financiera se transforma en una crisis de deuda soberana que se convierte en un importante elemento desestabilizador. El diagnóstico parte también de considerar las deficiencias estructurales del mercado de trabajo español, que explican el elevado coste de la crisis en términos de destrucción de empleo.

La interpretación que el gobierno español hace sobre las consecuencias de estos desequilibrios acumulados sobre la economía española se refieren al deterioro del mercado de trabajo, considerado por el gobierno como ineficiente y excesivamente rígido; el deterioro en la solvencia del sector financiero debido a su exposición al sector inmobiliario; la falta de control de las finanzas públicas, como consecuencia de políticas fiscales expansivas e ineficientes y la debilidad del crecimiento económico.

Es a partir de este diagnóstico, y esgrimiendo la legitimidad que considera le otorga el amplio apoyo electoral recibido en las elecciones generales de noviembre del 2011, se plantea –en base a la formulación del objetivo de abordar los desequilibrios acumulados para alcanzar la senda de crecimiento sostenible y generar empleo– abordar una profunda reforma del sector público, a la vez que una serie de reformas estructurales en los distintos sistemas de protección.

Como objetivo central del Programa de Estabilidad 2012-2015 el gobierno estatal se propone una serie de metas de carácter macroeconómico, basadas en la reducción del déficit y de la deuda pública sobre el PIB, que permitan alcanzar un 3% en el año 2013 (situado en el 5,3 % del PIB en el 2012) para fijarlo en el 1,1% en el horizonte del 2015.

La pretensión es que esta propuesta de reducción del déficit público no afecte únicamente al gobierno central sino también a las administraciones territoriales, Comunidades Autónomas y gobiernos locales.

Las medidas propuestas en el Plan Nacional de Reformas (PNR) para 2012 se organizan en torno a cuatro grandes objetivos que implican importantes reformas de carácter estructural: *Consolidación Fiscal*, en la que se incluyen medidas de austeridad presupuestaria para la Administración Central del Estado, y Planes de ajuste para las CC.AA y las Entidades Locales (EL); *Modernización y Racionalización de las Administraciones Públicas*: aquí se incluyen medidas tendentes a la mejora de la eficiencia y a la eliminación de duplicidades, lo cual implica la supresión de organismos públicos e incluso ayuntamientos, supresión de empleos públicos y paralización de la oferta pública de empleo; *Mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos esenciales*, que supondrán reformas estructurales de calado principalmente en el Sistema Sanitario y en el Sistema Educativo, aunque también afectará a la Justicia, la Seguridad Social y las Televisiones Autonómicas; *Medidas para fomentar el crecimiento, la competitividad y la generación de empleo*: en este cuarto aspecto resultan especialmente

significativa la reforma del mercado de trabajo que implicarán medidas referidas a la reforma de las Instituciones Laborales y a la revisión de las Políticas Activas de Empleo, así como otras que implican la reformas del sector financiero, el fomento de la competencia con la liberalización del mercado, el fomento del I+D+I, la optimización del uso e inversiones en infraestructuras, y la corrección de desequilibrios en el sector energético.

Contrariamente al PNR del año 2011 (con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en el gobierno estatal), el que presenta este gobierno no incluye ninguna medida de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Recordemos que –ya iniciada la crisis– el PNR 2011 se proponía reducir entre 1.400.000 y 1.500.000 el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social hasta 2019. Esta reducción que estaba ligada a objetivos de fomento del empleo y mejora de la educación, presenta una serie de medidas concretas articuladas en 4 bloques que debían formar parte del *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2011-2013*⁴³: incrementar la renta de los hogares con personas en edad de trabajar, promover la inclusión activa, reducir el riesgo de pobreza de determinados grupos de población, garantizar el acceso a la vivienda o a un alojamiento digno.

Con los Planes de Estabilidad y los PNR aprobados a partir del 2012 se consolida una tendencia de reforma de los sistemas de protección social que han continuado a lo largo de los años 2013 y 2014.

Pero es imprescindible no obviar el hecho de que estas reformas no hubieran sido posibles sin las decisiones tomadas previamente por el gobierno del PSOE, con Rodríguez Zapatero como presidente. Por ello es ineludible hacer una referencia a la aprobación, en el año 2010 del *Real decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el cual se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público*, así como a la posterior reforma del artículo 135 de la Constitución, porque allí empezó lo que se podría llamar “el principio del fin” del universalismo y la solidaridad en la protección social española.

B) Medidas extraordinarias para la reducción del déficit público y la Reforma del Artículo 135 de la Constitución:

La sumisión del último gobierno socialista a los dictados de la Troika se evidencian en la aprobación del *Real decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el cual se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público*. Podría considerarse esta acción como el primer paso para el definitivo desmoronamiento del Estado Social promulgado en la Constitución de 1978 dado que permite que los gobiernos y las administraciones públicas antepongan los intereses económicos, y especialmente los referidos a la reducción del déficit, a los intereses de la ciudadanía. El citado Real Decreto Ley, en su preámbulo reza así:

De acuerdo con el Procedimiento de Déficit Excesivo abierto por la Unión Europea, la reducción del déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas hasta el 3 por ciento del Producto Interior Bruto. Asimismo, también se aprobaron el Plan de Acción Inmediata 2010 y el Plan de Austeridad de la Administración General del

⁴³ Este Plan finalmente no fue aprobado. El último Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAin) lo fue para el periodo 2008-2011.

Estado 2011-2013 como instrumentos para alcanzar dicho objetivo. Posteriormente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el Acuerdo Marco con las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013. Y, en el seno de la Comisión Nacional de Administración Local se aprobó el Acuerdo Marco sobre sostenibilidad de las finanzas públicas para el periodo 2010-2013 en el que se prevé una senda de déficit, en términos de Contabilidad Nacional, para el conjunto de las Entidades locales que va desde el 0,5% PIB en 2009 al 0,2% PIB en 2013. Con lo que todas las administraciones públicas se suman al esfuerzo que de forma coordinada debe llevarse a cabo para reducir el déficit público y asegurar la sostenibilidad fiscal a medio plazo (Preámbulo).

Con esta norma se inician los recortes en las Administraciones Públicas que, empezando por las retribuciones de los y las trabajadoras públicas, impactan directamente sobre los Sistemas Públicos de Protección.

Además, a partir de ese momento, la *excepcionalidad* de la situación permite al gobierno tomar medidas urgentes mediante la figura del Real Decreto Ley, figura que aún a pesar de tener rango de ley, no deben ser debatidas en el Congreso, se acuerdan en el Consejo de Ministros y, todo y que deben ser ratificadas por el poder legislativo, en un contexto de mayoría absoluta no hace más que pasar a ser aprobadas sin apenas debate parlamentario. No aventuraríamos mucho si decimos que, con la profusa utilización posterior de esta figura jurídica, se deteriora también el Estado democrático que asimismo promulgaba la Constitución española.

La modificación del artículo 135 de la Constitución representa una vuelta de tuerca más en el entonces aún incipiente, pero definitivo, plan de reforma del Estado de Bienestar Español.

En septiembre de 2011, a propuesta del gobierno entonces presidido por Rodríguez Zapatero (PSOE) y con el apoyo parlamentario del Partido Popular (PP) y Unión del Pueblo Navarro (UPN), se reforma, por vía de urgencia, sin apenas debate parlamentario ni consenso social, el artículo 135 de la Constitución. Así lo presenta Elorza, en un artículo publicado en Infolibre, en 2014:

Con ella se dio rango constitucional a la prioridad absoluta para el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones sobre cualquier otra necesidad de gasto. Su objetivo era garantizar el cumplimiento de las nuevas reglas europeas de disciplina fiscal, austeridad económica y estabilidad presupuestaria por las Administraciones (sp)

Resulta realmente dudosa la efectividad económica de esta medida, de hecho, una de las argumentaciones a favor de la aprobación de ésta era atajar el creciente aumento de la prima de riesgo que en aquellos momentos superaba los 300 puntos, sin embargo, un año más tarde, en el 2012 ésta alcanzó un nivel récord, con 694 puntos básicos. Esta reforma tiene, por tanto, más un componente político-ideológico que económico ya que con ella se cierra la puerta a la posibilidad de establecer políticas económicas alternativas, que a partir de la

reforma se consideran constitucionales, limitando de facto la capacidad de las administraciones públicas, y por tanto del Estado, para dinamizar la economía a través de inversiones públicas. La opinión al respecto de un buen número de personas expertas en políticas económicas es impactante y deja escaso margen de interpretación. Así lo expone Moisés Martín (2013) en un artículo periodístico publicado en eldiario.es:

Lo más inexplicable de dicho movimiento político es que se ha desarrollado bajo un paradigma económico, el de la austeridad expansiva, que durante los últimos meses ha perdido toda su relevancia teórica y empírica. En efecto, estudios tanto del FMI como de la propia Comisión Europea han reconocido que la austeridad a ultranza es altamente perjudicial para la marcha de la economía. Sin embargo, el rigor del texto del Pacto Fiscal y de la reforma constitucional española deja poco margen de interpretación: la austeridad se aplicará, con independencia de toda evidencia empírica, sobre la base de lo establecido en el Tratado y en la reforma Constitucional, que ya han sido aprobados y cuya ulterior modificación es prácticamente imposible, habida cuenta de las mayorías necesarias para ello (unanimidad, en el caso del Pacto Fiscal) (sp).

Pero además, esta reforma, a partir de la promulgación posterior de la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*, establece controles exhaustivos por parte del Estado sobre las Administraciones Autonómicas y Locales, instaurando una nueva recentralización que limita la autonomía de gobierno de estas administraciones.

Las consecuencias de esta reforma para los distintos Sistemas de protección social no se hacen esperar, más con la llegada de los conservadores a la Presidencia del Gobierno, se inicia un acelerado proceso de reducción presupuestaria además de una profusión de normativa específica que altera claramente los principios de universalidad e igualdad con que se habían ido diseñando e implementando estos sistemas a partir de la transición democrática.

C) La promulgación sucesiva de Reales Decretos Ley: Reformas en los Sistemas Públicos de Protección Social:

Las citadas reformas legislativas afectan, con distinta intensidad pero con igual determinación, al Mercado de Trabajo, al Sistema de Salud, al Sistema Educativo, al Sistema Judicial, al Sistema de Pensiones, al Sistema de la Dependencia, y al Sistema Público de Servicios Sociales.

El mercado de Trabajo sufre reformas sucesivas, la primera de ellas aún con el gobierno socialista, cuando se aprueba el *Real decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, que da lugar a la posterior *Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*. Pero el golpe definitivo y más contundente a éste es el que se da a partir de la aprobación del *Real decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*. Estas reformas contribuyen a configurar un mercado de trabajo más flexibilizado y más precario.

La reforma del Sistema de Pensiones modifica aspectos sustanciales del Sistema de la Seguridad Social y se inicia a partir de la *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*. Los aspectos más significativos de esta reforma se refiere al aumento de la edad legal de jubilación y a la ampliación del período de cálculo de la base reguladora, con lo que si bien se mantiene el sistema público de pensiones, disminuye su intensidad protectora: las pensiones futuras sufrirán un recorte medio del 20% con respecto a la situación actual, además de que la reforma es profundamente injusta y tiene un claro sesgo de clase y de género, dado que castiga a la clase trabajadora más precaria y a la que está sometida a contratos de mayor temporalidad, o se ha visto obligada a realizar cortes en su trayectoria laboral (Solidari. 2011, p. 8-10)

El Sistema de Salud, uno de los más consolidados de nuestro Estado del Bienestar, sufre también un duro ataque, con la aprobación del *Real decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*. A partir de esta reforma, el Sistema Sanitario español deja de ser un sistema universal, al expulsar del conjunto de sus prestaciones a una serie de colectivos, entre los que se encuentran las personas inmigrantes no regularizados, las personas que estén fuera del territorio español más de 90 días (lo cual afecta principalmente a jóvenes migrantes), y las personas que han dejado de cotizar a la Seguridad Social al perder su empleo. Los colectivos expulsados del Sistema Sanitario se ven abocados o bien a la sanidad privada o bien a buscar respuestas en las organizaciones benéficas: “El decreto sienta las bases para un sistema paralelo de ‘caridad’ y el Estado hace una dejación de sus obligaciones en la protección de la salud de las personas” (Médicos del Mundo. 2012).

La reforma del Sistema Educativo se inicia a partir del *Real decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo*, que ha dado lugar a la posterior aprobación de la *Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. La LOMCE, presentada por el Ministerio de Educación como una respuesta a las altas tasas de abandono escolar (cerca del 25 %) y los malos resultados respecto a otros países de la OCDE (principalmente referenciados en los informes PISA), representa un cambio drástico en un sistema educativo que había conseguido altos niveles de integración social, para incorporar elementos segregadores del alumnado con mayores dificultades, una mayor competitividad en el proceso educativo (mediante la incorporación del sistema de reválidas), una menor autonomía de los Consejos Escolares y de las CC.AA. gestoras de la política educativa, y una potenciación de la enseñanza privada en detrimento de la pública, con el consiguiente ataque a la igualdad de oportunidades.

La reforma de la Justicia anunciada por el Gobierno de Rajoy, con el Ministro Gallardón al frente, auguraba profundos cambios en este Sistema que tenían que incluir también reformas en la Ley del Menor⁴⁴. Hasta el momento se ha aprobado la *Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la cual se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de*

⁴⁴ Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, lo que significa dificultar, sino vetar, el acceso a la protección jurídica de aquellas personas que, por encontrarse en situación de vulnerabilidad social o exclusión, no pueden hacer frente a las tasas. También se ha reformado el Código Penal, introduciendo figuras punitivas que atentan claramente contra el principio de integración social.

Respecto al Sistema de promoción de la Autonomía personal y Atención a la Dependencia (SAAD), el *Real decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*, introduce, de manera indirecta, profundas reformas en este sistema. Ya en el *XI Dictamen del Observatorio de la Dependencia, de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales*, diagnóstica que la reforma de 2012:

Supone la práctica destrucción del SAAD y el retroceso de los derechos de las personas en situación de dependencia y de sus familias. En los últimos meses ya no se mantiene la tasa de reposición de personas beneficiarias, los recortes en el presupuesto se llevan a cabo en base a los fallecimientos, se amplían los plazos para recibir atención (2 años y medio) y se recortan prestaciones (15%) y presupuesto (850 millones de euros anuales)” (Barriga, Brezmes, Garcia Herrero y Ramírez. 2013, p.1).

Un año y medio después, en enero de 2015, el XIV Dictamen identifica el grave deterioro que ha sufrido el sistema de la Dependencia tras la reforma de 2012: Aun a pesar de existir en España más de 1.200.000 personas en situación de dependencia reconocida, lo cual representa que un 2,6% de la población no poder desarrollar actividades básicas de la vida diaria sin apoyos de mayor o menor intensidad, un 40% de estas personas no tiene ninguna prestación o servicio del sistema de atención a la dependencia. El SAAD está colapsado, con la consecuencia de que hay menos dependientes con derecho, menos personas atendidas, además de que se mantienen graves desigualdades entre territorios. (Barriga et al. 2015, p. 2).

El SPSS se está reformando en base a recortes en las prestaciones y servicios, amparados en una herencia graciable que aún no ha considerado determinadas prestaciones y servicios como derechos subjetivos de la ciudadanía. Pero el golpe definitivo, especialmente para los Servicios Sociales Comunitarios, base y puerta de entrada al SPSS, se da a partir de la aprobación del *Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Si durante las pasadas tres décadas el SPSS se ha mantenido en un desarrollo lento y desigual, nunca como en la actualidad, amparándose en la coartada de la necesidad del recorte del gasto social que genera la crisis, los servicios sociales han recibido un ataque mayor: los recortes se han ido consumando de forma progresiva a partir de la desaparición de programas y prestaciones específicas invisibilizadas gracias a la escasa percepción de derecho subjetivo que la población española le ha conferido a las prestaciones y servicios propios del SPSS. Pero el deterioro para el SPSS no parecía suficiente, de modo que la promulgación de la *Ley 27/2013*, cuyo objeto principal es modificar la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, permite que los servicios sociales queden excluidos de las competencias propias de los municipios de menos de 20.000 habitantes, a la

vez que se propone que los municipios con población superior a 20.000 habitantes ejerzan la competencia de “la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”, en ningún caso hace referencia al concepto de servicios sociales. La reforma pretende no sólo volver a la centralización de las competencias en esta materia, sino también, y sobre todo, dar un preciso golpe a la línea de flotación de los Servicios Sociales Comunitarios, destruyendo los servicios de proximidad situados en el territorio local y dirigidos al conjunto de la población, desposeyéndoles de su carácter preventivo, universalista, integrador, solidario y participativo⁴⁵.

La reforma de la Administración Local repercute, sin embargo, sobre un buen conjunto de Sistemas de Protección, en el sentido de alejar a la administración local, la más cercana a la ciudadanía, de la gestión de políticas públicas, pero también alejar a la propia ciudadanía de la participación en las políticas sociales locales. En un informe presentado por la Fundación 1º de Mayo, Sánchez Bayle y Fernández Ruiz (2014) plantean lo siguiente:

El gobierno del partido popular evidencia, una vez más, su miedo a la ciudadanía, pues, con esta nueva legislación, quiere impedir la implicación de los ciudadanos y ciudadanas y de su administración más próxima en los órganos de gestión y participación de ámbitos de las políticas sociales tan importantes como la sanidad, educación, Juventud, inmigración, Mayores, personas con discapacidad, igualdad y servicios sociales, como ya se denunciaba por los gobiernos locales, el partido popular elimina a los municipios como entidades básicas en la organización territorial del estado. es un miedo a la democracia, entendida como implicación de la ciudadanía de manera cotidiana en los aspectos de la gestión pública que le afectan o interesan (p. 15).

Como se ha ido exponiendo, la progresiva publicación de esta normativa que afecta al conjunto de los Sistemas de Protección del Estado del Bienestar español atenta contra principios fundamentales que han actuado como guías de la protección social española: universalidad, igualdad, justicia, proximidad, participación... Las consecuencias para el conjunto de la sociedad y para los colectivos vulnerables son claras: se genera una mayor desigualdad social, que repercute muy negativamente sobre las personas vulnerables que, en una u otra dimensión de la inclusión social –económica, social-relacional o política– se ve empujada hacia la exclusión.

3.1.2.3. Repercusiones y tendencias: Privatización, Asistencialización e Individualización de los Sistemas de Protección social españoles.

Sucesivos informes e investigaciones realizadas desde la aparición de los primeros impactos de la crisis sobre la sociedad española, han ido evidenciando una clara tendencia hacia el debilitamiento, y aún progresivo desmantelamiento del Estado del Bienestar, sustentado, aunque no únicamente, en la contención del gasto social público.

⁴⁵ El Consejo General de Trabajo Social, publicó, en abril de 2013, una vez publicado el anteproyecto de ley, un documento titulado: El trabajo social ante la reforma de la administración local. <http://www.cgtrabajosocial.es/>

Las políticas de austeridad que se han ido aplicando en cada uno de los Sistemas de Protección social españoles están suponiendo, de facto, el progresivo desmantelamiento del Estado del Bienestar. Si bien durante los primeros años de la crisis no se observa un desmantelamiento inmediato y generalizado, puesto que se pretende que el Estado siga manteniendo una parte básica de su función social, sí disminuye la intensidad protectora pública respecto a derechos anteriormente reconocidos, además de que se incluyen componentes de adaptación y racionalización del gasto social público (Antón. 2012, p. 55). En ese primer escenario de recortes en los sistemas de protección, se observan diversas tendencias dirigidas hacia la asistencialización de la protección social, una creciente presencia de la provisión privada de servicios de bienestar en detrimento de los servicios públicos (Lasheras y Pérez Eransus. 2012, p. 27), el traslado de la responsabilidad protectora a la familia, al individuo o a la sociedad civil representada por el Tercer Sector de Acción Social (Antón. 2012, p. 58). Durante los primeros años de la crisis se consolida una transformación institucional hacia sistemas mixtos, públicos y privados, iniciada durante la primera década del siglo XXI y ya anunciada para lo que había de ser una reestructuración de nuestro Estado del Bienestar (Rodríguez Cabrero, 2004).

La situación de desprotección social es patente, y se hace más evidente en determinados colectivos: la población activa desempleada no cuenta con mejores protecciones al desempleo, aún a pesar de la extensión de éste, y sumado a esto “los salarios sociales, las rentas mínimas de inserción, las prestaciones familiares, los servicios de cuidado de menores de tres años y las políticas de conciliación, o bien se han visto restringidas, o su mejora ha quedado sin ejecución” (Guillén, Pavolini, Luque y Anaut. 2012, p. 173).

En términos comparados⁴⁶, durante los primeros años de manifestación de la crisis, el sistema español de protección social no ha sido capaz de amortiguar el impacto sobre las necesidades de las personas socialmente excluidas, ni sobre aquellas que se encuentran en riesgo de estarlo. En concreto, la crisis amplía la brecha entre las personas jubiladas, relativamente más protegidas que antes de la crisis, y las generaciones más jóvenes, activas en el mercado de trabajo, que muestran las mayores dificultades y, sin embargo, disfrutan de menor ayuda por parte del Estado de Bienestar (Guillén et al., 2012, p. 174-175). Estos datos respecto a la incapacidad de las prestaciones sociales para dar respuesta a los primeros impactos de la crisis, se desarrollan con mayor detalle en el Informe *Análisis y Perspectivas 2012* de Foessa, detallando el comportamiento de los salarios mínimos, de la cobertura por desempleo, de las prestaciones para hacer frente a situaciones de discapacidad, enfermedad o vejez (pensiones contributivas y no contributivas), de las rentas mínimas de inserción, de ayudas ante problemas relacionados con desahucios respecto a la vivienda principal, de la

⁴⁶ En relación al comportamiento de los Estados del Bienestar británico, danés o francés, estudiados en *Crisis y Fractura Social en Europa. Causas y Efectos en España*. (2012). Laparra y Pérez Eransus (Coords.) Obra Social la Caixa. Colección Estudios Sociales. Nº 35.

cobertura ante situaciones de dependencia, como las prestaciones sociales más significativas. (Ayala. 2012, p. 14-22).

Si por un lado las políticas de austeridad han ejercido un impacto muy negativo sobre la capacidad protectora de los sistemas de protección social, con las consiguientes repercusiones sobre la desigualdad social y la exclusión en nuestra sociedad, por otro lado, los gobiernos responsables del llamado austericidio están desoyendo las voces expertas que demuestran la eficacia de las políticas sociales para luchar contra las repercusiones de la crisis, no sólo sobre las personas sino también sobre la economía (Pérez Eránsus. 2013, p. 43). Los Estados de Bienestar europeos que han mantenido y aún incrementado las prestaciones de desempleo, o las pensiones, han permitido que su población mantenga determinadas condiciones de vida, y a su vez actuar de estabilizadores de la economía permitiendo el mantenimiento de los niveles de consumo; los sistemas sanitarios gratuitos y universales contribuyen al mantenimiento de la salud de las personas, así como a la mejora de la salud pública; los sistemas educativos públicos no sólo contribuyen a la igualdad de oportunidades sino también a la mejora de la cualificación profesional, aumentando las oportunidades de acceso al mercado laboral; los servicios sociales públicos y de iniciativa social contribuyen a prevenir la exclusión social o a amortiguar su impacto, a la vez que a favorecer la cohesión social.

Siendo así, las políticas de austeridad sólo pueden responder a uno de estos dos motivos: o bien la ceguera de gobernantes respecto a las gravísimas consecuencias que éstas políticas están suponiendo para las personas en particular y para la sociedad en general, o la desafección de éstos respecto a la ciudadanía, en beneficio de intereses de carácter económico y en detrimento de los intereses de carácter social.

En definitiva, en lo que venía a ser el ecuador de la crisis, “los indicadores de gasto social, (...) sin que representen una medida directa de mejoras sociales, revelan, al menos, el largo trecho que le queda a la sociedad española para acercarse a los niveles medios de otros países europeos en la inversión de recursos que favorezcan la igualdad social” (Ayala. 2012, p. 15).

En los últimos estudios que analizan el impacto de la crisis sobre la sociedad española, se identifican también las tendencias del Estado del Bienestar español, y por tanto del conjunto de Sistemas de Protección que lo conforman. En este sentido, a las tendencias ya anunciadas en los primeros años de la crisis que apuntaban hacia la *privatización* y la *asistencialización* de la protección social, debe añadirse una tendencia, que irrumpe con fuerza: la *individualización* (Rodríguez Cabrero. 2014b, p. 369-371).

Privatización, asistencialización e individualización son tres principios, implementados por la ideología neoliberal, que se retroalimentan, reconfigurando los Sistemas de Protección social y el propio Estado del Bienestar. La privatización se refiere a la minimización de la oferta pública respecto a los servicios de bienestar, ampliando la presencia de la cobertura privada en los sistemas públicos, además de generando oferta privada autónoma, dirigida

únicamente a grupos de renta elevada. A partir de la dualización de la protección social que genera la privatización de ésta, y la consiguiente retirada del Estado en la gestión de prestaciones y servicios, se profundiza en la delegación de la protección en las entidades sociales del Tercer Sector. Así, el Estado pasa a ser un proveedor indirecto de servicios, abandonando de manera progresiva el reconocimiento de los derechos de ciudadanía, y es ahí donde se avanza hacia la asistencialización del bienestar. La individualización supone que la ciudadanía, y en consecuencia las personas y colectivos vulnerables y en situación de exclusión, se hagan responsables de su propio bienestar, enfatizando en el discurso de los deberes y obligaciones, en detrimento del discurso de los derechos.

Y es en la consolidación efectiva de estos tres principios, en la que se fundamenta el discurso que pronostica el desmantelamiento progresivo de los Sistemas Públicos de Protección social españoles, y en consecuencia, del Estado del Bienestar. Cabe preguntarse si, como resultado de dinámicas sociales y políticas que están generándose en el sí de la sociedad civil, y que representan una nueva politización de la ciudadanía, es posible también pronosticar el nacimiento de un nuevo modelo social que redirija las tendencias, recuperando, extendiendo y profundizando en el ejercicio efectivo de los derechos sociales.

3.1.3. Crisis y vulnerabilidad social: acerca de las personas y colectivos vulnerables

John Rawls, proponía un interesante ejercicio: Pongámonos una venda mental en los ojos que nos impida saber si vamos a ser ricos o pobres, sanos o enfermos, hombres o mujeres, blancos o negros, habitantes del norte o hacinados del sur, cultos o analfabetos, y desde esa ignorancia, definamos cómo nos gustaría que fuera la sociedad en la que vamos a vivir.

Juan Carlos Monedero (2011). *El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión.*

No es posible abordar las repercusiones que la crisis está teniendo sobre los llamados colectivos vulnerables o en situación de exclusión social, sin partir de considerar la heterogeneidad y la diversidad que les caracteriza. Para ello debemos recordar el debate que, durante las últimas décadas, se ha ido generando en torno a los conceptos de pobreza y exclusión, y que dieron lugar al propio nacimiento de este último concepto. Es a partir de los años 80, desde posiciones tanto académicas como técnicas que abordan las situaciones que afectan a personas y colectivos en situación de pobreza, exclusión o desigualdad social, cuando se empieza a extender un cierto consenso en cuanto a la necesidad de superar la concepción economicista que representa el concepto de pobreza para introducir una visión más omnicompreensiva, que haga referencia a las múltiples situaciones generadoras de desigualdad social, así como al carácter estructural de la misma. Así, progresivamente, en el marco de la Unión Europea se empieza a sustituir el término pobreza por el término exclusión, un salto conceptual que supone una perspectiva más ancha y más compleja. (Laparra y Pérez Eransus. 2007).

Dentro de esta nueva concepción de la exclusión, que supera una visión unidimensional centrada en lo económico, para considerar otras dimensiones generadoras de desigualdad (como la social, relacional y política), a la vez que supera una visión individualizadora, para incorporar a su comprensión componentes de carácter estructural, se suma también una concepción que rompe con una visión dual (según la cual se entendía la pobreza como una situación que afecta a un colectivo diferenciado del conjunto mayoritario de la sociedad), para pasar a una concepción heterogénea y diversa a partir de la cual se incorpora la idea de un “espacio social” en el que las personas transitan, o pueden transitar, desde la integración plena a la exclusión severa.

Esta nueva concepción de la exclusión, heterogénea y diversa, nos obliga a poner en cuestión la propia idea de colectivos excluidos, en tanto en cuanto el concepto colectivo le confiere una cierta homogeneidad, que no siempre es coincidente con la realidad. Laparra y Pérez Eransus, hacen referencia a los diversos perfiles de la exclusión como muestra de esa heterogeneidad. Y desde esta diversidad, lo que les hace formar parte de un mismo colectivo es su no pertenencia a la sociedad y el cuestionamiento que la sociedad hace respecto a su status de ciudadanía (2009b, p. 194).

Los análisis sobre la exclusión desarrollados por Laparra (2000), García Serrano, Malo y Rodríguez Cabrero (2000), Arriba (2002), Sarasa (2004) y Pérez Yruela, Rodríguez Cabrero y Trujillo (2004), entre otros, evidencian que la población excluida presenta unas diferencias muy notables que hace necesario pensar en una diversidad de personas y colectivos que se encuentran en un amplio espacio social de la exclusión. Un espacio social que no es homogéneo, sino que, bien al contrario, está marcado por la heterogeneidad, y definida en función de la intensidad de la exclusión, o la gravedad de los problemas, de la dinámica de los itinerarios recorridos, de la multidimensionalidad de los situaciones que afectan a cada persona, de las causas o desencadenantes que explican o precipitan procesos de exclusión y de otras características específicas que afectan a cada individuo y que condicionan sus itinerarios.

Abordar el tema de la vulnerabilidad social y la exclusión a partir de la identificación de los colectivos afectados por ella, no responde tanto a un interés por señalar a determinados grupos como grupos excluidos, sino a considerar los diversos factores que les alejan de una situación de integración social y que les niegan el pleno ejercicio de la ciudadanía. La construcción de indicadores para la medición de la exclusión, así como la definición de las diferentes situaciones que comprenden el llamado espacio social de la exclusión, permite identificar factores generadores de vulnerabilidad social o exclusión que, aún aplicados a las personas individualmente, en tanto en cuanto son replicables a personas que comparten similares características o viven circunstancias parecidas, es posible otorgarles una categoría colectiva.

Así, es posible identificar diversos colectivos que, empujados y aún condicionados por diversas circunstancias, se ven abocados a la vulnerabilidad social y la exclusión. Y entre estos es posible distinguir entre:

Los que por su acercamiento a situaciones extremas de exclusión y/o marginalidad se les asocia un importante deterioro personal, físico y psíquico. Entre estos podemos considerar a las personas sin hogar (Cabrera. 2008), las personas en contacto con el sistema penitenciario (Martínez Arieta y Segovia Bernabé (2008), los drogodependientes jóvenes (Martín Nieto y López Adrover. 2008) y las personas (mayoritariamente mujeres) que ejercen la prostitución (Meneses. 2008).

Los que sufren, en distintos grados, la incidencia de la discapacidad, tanto física, psíquica o sensorial (Huete y Cayo. 2008), como mental (Gálvez Moreno. 2008).

Los que están sometidos a las características de sus estructuras familiares: principalmente las llamadas familias monoparentales o monomarentales, a las que va asociada una doble vulnerabilidad, de género, que permite hablar de la feminización de la exclusión. (Arregui, Fernández, Iturbide y Rodríguez. 2008).

Aquellos grupos a los que, a su situación de vulnerabilidad o exclusión social, se suma un componente de estigmatización, como son la comunidad gitana (Laparra. 2007), o la población inmigrante cuya pertenencia a dicho colectivo ya representa un factor estructural de vulnerabilidad social, puesto que acumulan distintos factores que acrecientan las situaciones de exclusión como son una mayor incidencia del *sinhogarismo*, relaciones con la justicia penal, con la inclusión en circuitos marginales, con la prostitución, con la aparición de problemas de salud tanto física como mental, con la incidencia de la monomarentalidad... (Foessa. 2009, p. 204).

Personas sin hogar, reclusos y ex reclusos, drogodependientes, personas introducidas en circuitos de prostitución, personas con distintas discapacidades, o con problemáticas de salud mental, mujeres responsables de núcleos familiares monomarentales, inmigrantes extracomunitarios y personas pertenecientes al colectivo gitano, han sido y son considerados grupos vulnerables respecto a su posibilidad de transitar en los diversos espacios que conducen a la exclusión, son colectivos a los que se ya se podían considerar “perdedores en tiempos de bonanza” (Sarasa. 2008, p. 263-277), y que sin duda han sido golpeados con más fuerza por la crisis.

Respecto a los tránsitos que pueden vivir las personas, ya el *VI Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España* (2009), hace referencia a la diversidad de colectivos que forman el heterogéneo espacio social de la exclusión (Laparra y Pérez Eransus. 2009, p. 194), identificando diversos espacios en los que las personas y colectivos transitan y que se describen como: integrados, vulnerables o excluidos (Castel. 1997) y (García Serrano y Malo. 2000); integrados, fragilizados y la marginalizados (Paugam. 1993); excluidos y pobres, excluidos y precarios, pobres y vulnerables, (Pérez Yruela, Rodríguez Cabrero y Trujillo. 2004), todos ellos a partir de la combinación de dos ejes: pobreza y exclusión.

A su vez, considerando los cinco espacios descritos por Poggi (2004), citado en el VI Informe Foessa: inclusión plena, inclusión parcial, exclusión leve, exclusión parcial o precariedad y exclusión plena, el VI Informe Foessa presenta un sistema de indicadores para la medición de la vulnerabilidad social y la exclusión, a partir de la identificación de tres ejes propuestos en el mismo informe: el económico, el político y el social-relacional (2008, p. 208-213), lo cual permite categorizar cuatro espacios: Integración, integración precaria, exclusión compensada y exclusión severa, en los que se distribuyen y con los que se identifican, los hogares españoles.

El espacio social de la exclusión evidencia, por tanto, la existencia de itinerarios diversos en los que se identifica el mayor o menor alejamiento respecto al conjunto de la sociedad. Se trata, por tanto, de un espacio heterogéneo marcado por la intensidad de la exclusión, y por la diversidad de los itinerarios realizados por cada persona o colectivo (Laparra y Pérez Eransus. 2009, p. 193). Y esta heterogeneidad tiene que ver también con las características de los grupos afectados, ya sean éstas propias o asignadas socialmente.

3.1.3.1. La repercusión de la crisis sobre los colectivos vulnerables

A la hora de hacer referencia a los colectivos o grupos de personas más afectados por la crisis, en los primeros análisis referidos a sus efectos, algunos de los estudios mencionados anteriormente (Laparra y Pérez Eransus. 2010), (Ayala. 2010), hacen referencia al importante impacto de la crisis sobre los hogares más jóvenes, los hogares con estructuras más complejas, y los monoparentales o monomarentales. Por el contrario, los hogares encabezados por personas mayores de 65 años, o con alguna persona anciana son el grupo que mejor parece estar soportando los efectos sociales de la crisis. Se empieza a constatar cómo se acentúa el perfil femenino de la exclusión, y como aparecen, como nuevos vulnerables, la juventud.

El Avance de resultados de la *Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales, 2013*, presentado por el Comité técnico de Foessa en el estudio 2014 *Análisis y Perspectivas*, evidencia que, si bien la crisis está afectando al conjunto de la población española, puede hablarse claramente de “ganadores y perdedores” en todo este proceso (Foessa. 2014, p. 26). Se puede considerar que los primeros diagnósticos siguen siendo válidos, aun cuando las diferencias entre grupos de población se han extremado en algunos casos. Este avance de resultados cuantifica la intensificación de los riesgos de exclusión en determinados hogares. (Foessa. 2014, p. 26-31).

Los hogares jóvenes: El 44 % de las personas excluidas tiene menos de 29 años; también se ven muy afectados los que tienen entre 30 y 44, con un 27,8% de incidencia en respecto a estar en el espacio de la exclusión; 4 de cada diez hogares excluidos están encabezados por personas menores de 44 años; los hogares especialmente afectados son aquellos en los que hay infancia y juventud, un 32,3% de los primeros y un 30,5 de los segundos se encuentran en el espacio de la exclusión. la exclusión en la infancia se está convirtiendo en problema de primer orden, y en cuanto a los y las jóvenes, se evidencia cómo quien no ha conseguido

alcanzar la educación secundaria obligatoria, así como quien no superan niveles superiores a ésta se encuentran más vulnerables frente a la exclusión social (Foessa. 2014, p. 26).

Los hogares afectados por estructuras complejas: un 43,2 % de las familias numerosas, de cinco o más personas se encuentran en situación de exclusión, así como aquellas que tienen una estructura más compleja, familias reconstituidas, con una incidencia del 37,4% respecto a la situación de exclusión (Foessa. 2014, p. 27).

Los hogares encabezados por una mujer están a 2,8 puntos porcentuales más respecto a estar afectados por la exclusión, aunque la diferencia con los hogares encabezados por varones va disminuyendo en la medida en que aumentan las familias en las que la sustentadora principal es mujer, que pasan del 25,4 % al 33.2%) (Foessa. 2014, p. 26).

La exclusión en hogares con discapacidad no ha empeorado, pero sigue siendo superior a la media (28,1 %) (Foessa. 2014: 28).

Los hogares formados por población inmigrante están siendo especialmente afectados por la crisis. Si en los primeros años de la crisis la incidencia de la exclusión ya afectaba con mucha más fuerza a éste colectivo (en el 2009 un 44,5 % de éstos hogares se encontraban en situación de exclusión), esta situación ha empeorado significativamente, de manera que en el año 2013 un 22,4 % de los hogares formados por población inmigrante se encuentran formando parte de la denominada exclusión severa (Foessa. 2014, p. 30).

Pero nos interesa sobre todo determinar en qué medida los distintos factores de exclusión impactan sobre los distintos grupos sociales y colectivos, dando como resultado la aparición y/o consolidación, a partir de la eclosión de la crisis, de procesos de vulnerabilidad social y exclusión. Como resultado, lo jóvenes escasamente cualificados; las mujeres, especialmente las que viven situaciones de sobrecarga o de marginalidad asociada al género; las personas con discapacidad; las personas inmigrantes extracomunitarias; así como las personas ya anteriormente instaladas en el espacio social de la exclusión, deben ser considerados los grupos sociales más afectados por la crisis.

3.1.3.2. La vulnerabilidad de la juventud en tiempos de crisis: la imposibilidad de diseñar procesos vitales

“No seamos sectarios: la infancia es a veces un paraíso perdido. Pero otras veces es un infierno de mierda”

Benedetti. 1992

El concepto juventud, y la idea misma de su existencia, es un constructo social sujeto a los cambios históricos y sociales, que tiene diferentes significaciones en cada sociedad. En cierto modo, parece adecuado decir que la juventud es un “invento” de finales del siglo XIX y principios del XX, cuando la penalización social del trabajo infantil permite la existencia de una etapa en la que la persona transite desde la infancia hacia la vida adulta. Una etapa vital en la que la sociedad deposita no pocas prescripciones, a menudo paradójicas: dar continuidad de la sociedad, a través de la transmisión de normas, valores y actitudes, y al

mismo tiempo ser responsables de incentivar los cambios que se deben producir en esa misma sociedad. (López Blasco y Hernández Aristu. 2001, p.19). Lo cierto es que las personas jóvenes viven procesos de maduración que les permite acceder a la vida adulta, a los que se ha llamado “transiciones” y que, en la sociedad post industrial, ya no se realizan de manera lineal, sino que, de manera errática, se pasa sucesivamente de la entrada a la salida del mercado laboral y de la independencia respecto a la familia de origen a la vuelta a la dependencia familiar. Se trata entonces de trayectorias inciertas, vividas desde la individualización de las transiciones (López Blasco y Hernández Aristu. 2001, p. 8). Lo cierto es que la capacidad de los y las jóvenes para gestionar de manera adecuada su incorporación a la vida adulta viene determinada por el grado de independencia económica que hayan podido ir adquiriendo, y parece probado que la crisis ha contribuido a aumentar la dependencia económica de la juventud, la precarización laboral y económica y el retraso en los procesos emancipadores. (Injuve. 2012, p. 79). Tal y como anunciaba Sennet (2006), en la postmodernidad, y acrecentado por la crisis, los jóvenes han empezado a convertirse en una “generación de perdedores”.

La percepción social de la juventud ha estado siempre salpicada por tópicos, en algunas ocasiones ingenuamente positivos⁴⁷, en otras con ciertas dosis de estigmatización. Tal es el panorama que muy acertadamente describen Planas-Lladó, Soler-Masó y Feixa-Pàmols (2014, p. 554-556): la crisis ha colocado a la juventud ante tres situaciones que han acabado convirtiéndose, especialmente desde contextos mediáticos, en categorías: quienes han pasado de ser mileuristas a estar en paro, la generación ni-ni y los y las jóvenes indignadas. El concepto de mileurista nace con anterioridad al estallido de la crisis para hacer referencia a jóvenes que, aun estando sobradamente preparados, su precario acceso al mundo laboral le impedía conseguir independizarse de su núcleo familiar de origen. Tanto la precariedad laboral como el desempleo, ya estaban instaladas entre la juventud) antes de la crisis, pero el paro juvenil crece desorbitadamente a partir de la eclosión de ésta: en el año 2012 están en paro 2 de cada 10 personas adultas, 5 de cada 10 jóvenes y 7 de cada 10 adolescentes⁴⁸. El concepto ni-ni viene a referirse a una juventud desempleada, precarizada y familiarmente dependiente que ha abandonado el sistema educativo pero no ha logrado integrarse en el mercado de trabajo. El concepto se convierte en etiqueta, consiguiendo así una cierta culpabilización de un colectivo que no es más que una víctima de las características de un mercado de trabajo y de unas políticas sociales que los excluye⁴⁹. Los

⁴⁷ De la “*Juventud, divino tesoro*” de Rubén Darío (1905), a esa recurrente máxima social que convierte a la juventud “en el futuro”.

⁴⁸ Según datos extraídos de la *Encuesta a la Población Activa* (EPA), y citado en Planas-Lladó, Soler-Masó y Feixa-Pàmols (2014), entre 2008y 2012 las tasas aumentaron exponencialmente, aunque de manera desigual según los grupos de edad. Para los sujetos adolescentes de edades entre 16 y 19 años, se pasó del 39,41% al 72,65%; para los jóvenes y las jóvenes entre 20 y 24 años de edad, se pasó del 20,40% al 49,13%; para la gente joven ubicada en el rango de 25 a 29 años, aumentó del 13,60% al 32,19%; y para la población en general se incrementó del 11,34% al 25,03%.

⁴⁹ Según cita Planes, Lladó y Feixa, en 2008 UGT realiza un informe según el cual el fenómeno ni-ni pasa a ser estructural: los Ni-Nis habían pasado a representar el 14,30% de la población de 16 a 24 años de edad (o sea: uno de cada 6 sujetos jóvenes ni estudia ni trabaja).

Indignados representan la otra cara de la moneda con respecto a los ni-ni. Rechazan tal etiqueta, por estigmatizadora, conformando su identidad a partir de la resistencia crítica a un modelo económico, político y social que los ha abocado a una precariedad sin perspectivas de salida. Mileuristas, parados, precarios, ni-ni, indignados... apelativos que han pasado a designar a toda una generación a la que se tiende a considerar como generación perdida, desahuciada o hipotecada.

Lo cierto es que, aún a pesar de su heterogeneidad, el colectivo joven ha sido históricamente considerado uno de los grupos sociales más vulnerables. Y esto es así puesto que la edad es una de las variables determinantes en la generación de desigualdades en la estructura social. Como resultado de la crisis, en la juventud se ha interiorizado una percepción subjetiva de precariedad y exclusión social que se hace objetiva ante la dificultad para acceder al mercado de trabajo, la precariedad vivida en éste o los obstáculos percibidos en el acceso al sistema formativo y, en definitiva, por una imposibilidad real para diseñar procesos vitales de emancipación.

Un elevado porcentaje de jóvenes vive, no sólo a partir de la crisis sino como consecuencia de situaciones de precariedad estructural heredada, situaciones de vulnerabilidad social. Pero de entre éstos, los más afectados, los más vulnerables, y por lo tanto los que requieren de una mejor y más intensa protección social, son jóvenes que están fuera del sistema educativo y también del empleo, jóvenes que han formado hogares independientes y jóvenes que residen en hogares en situación de exclusión. (Lasheras y Pérez Eransus. 2014b, p. 150-154).

La crisis ha evidenciado dos tendencias que afectan al colectivo joven: por un lado las graves dificultades que éstos y éstas están viviendo respecto a su proyecto de emancipación, por otro, la profundización de importantes grupos de jóvenes en situaciones de pobreza y exclusión.

En un estudio presentado por García Moreno y Martínez Martín (2012), en el que se considera la emancipación como un factor de integración o de exclusión social en el mundo adulto, se pregunta a jóvenes qué significa para ellos y ellas la emancipación (p. 31-36). En porcentajes muy significativos, y en este orden, aparece: vivir en un hogar independiente del de los padres (36,4%) y ser independiente económicamente (25,3%). El acceso a la vivienda y el acceso a un trabajo que genere autonomía económica son los dos instrumentos generadores de emancipación y por tanto de inclusión en la vida adulta, y son, precisamente, las mayores dificultades que les impone la crisis. Según datos presentados por el Injuve (2012) en el Informe Juventud en España, nuestro país, junto con otros países del entorno mediterráneo (Grecia, Italia y Portugal, por este orden) son los que presentan tasas más altas de permanencia en el hogar familiar de las personas jóvenes. En datos del año 2009, el 29,8 % de las jóvenes españolas entre 25 y 34 años, y el 41, 1% de los jóvenes españoles en la misma

franja de edad, permanecían en el hogar familiar de origen⁵⁰. Esto contrasta drásticamente con los datos obtenidos en países como Dinamarca, en el que tan sólo el 0,5 % de mujeres jóvenes y el 2,8 % de hombres jóvenes permanecen en el hogar familiar, o Suecia, en el que el porcentaje es del 2,0 % y del 3,9 % respectivamente (Moreno. 2012, p. 51-52)⁵¹. Según datos referidos al año 2012, en este mismo informe, la tasa de permanencia de jóvenes en el hogar de origen representa un 63,2% del total de jóvenes entre 18 y 30 años, que en el grupo comprendido entre los 25-30 años, sin que el dato se segregue por sexos, representa un 45,9% (Moreno. 2012, p. 52). Muestra, en cualquier caso, una tendencia alarmante que evidencia las graves dificultades que la juventud española tiene para emanciparse, tendencia acrecentada por la crisis.

El VII Informe Foessa, (Laparra et al., 2014) evidencia cómo la crisis –en esa tendencia a ensanchar la fractura social– multiplica las diferencias por edad:

El 44 % de las personas excluidas tiene menos de 29 años. Esto puede verse también en una peor evolución de los hogares más jóvenes: aquellos encabezados por menores de 29 años se ven afectados en un 30,8% en situación de exclusión social, el triple que en 2007, y la evolución todavía ha sido peor en cuanto al aumento de las situaciones de exclusión más severas, que suponen un 13% de estos hogares más jóvenes (p. 168).

Sumado a esto, en los resultados del análisis realizado por Lasheras Ruiz y Pérez Eransus (2014a) para el VII Informe Foessa, se identifica cómo se ha multiplicado, de manera generalizada, la vulnerabilidad juvenil a partir de la crisis, basada principalmente en el abandono del sistema educativo y en el fracaso respecto a la inserción laboral. Pero aún a pesar de estos datos, la agenda política actual no contempla las necesidades de los y las jóvenes. Tal y como Lasheras y Pérez Eransus ya habían planteado con anterioridad:

La agenda política, sea por factores demográficos, económicos y/o políticos, relega las necesidades del sector más joven a un lugar secundario, sin embargo, la rápida extensión de la vulnerabilidad precisa la articulación de un profundo debate social sobre las condiciones generales de los y las jóvenes que, desde un modelo de protección basado en la ciudadanía, despliegue las medidas de actuación necesarias (p. 156-157).

⁵⁰ En Grecia la permanencia en el hogar familiar de origen, para mujeres y hombres respectivamente entre 25 y 34 años es de un 35,9 % y un 55,7, un 34,9 % y un 47,6% para Portugal, y en Italia de un 32,7 % y un 47,7 % respectivamente para mujeres y hombres.

⁵¹ Publicado en el Informe Injuve 2012, a partir de datos del EU-SILC Database, Eurostat.

3.1.3.3. La vulnerabilidad de la mujer: la crisis refuerza el modelo patriarcal de dominación y desigualdad.

La historia del progreso está escrita con la sangre de hombres y mujeres que se han atrevido a abrazar una causa impopular, como, por ejemplo, el hombre negro el derecho de su cuerpo, o el derecho de la mujer a su alma.

Emma Goldman.

Afortunadamente para el progreso de la raza humana, hace ya varias décadas que los derechos de las mujeres no son considerados derechos exclusivos de esa parte de la humanidad que está representada por el género femenino, sino que son considerados Derechos Humanos. Con mayúsculas. De forma que la vulneración de los derechos de la mujer, en todas sus dimensiones, social, civil y política, deben ser consideradas vulneraciones de los derechos de toda la humanidad. En 1979, en la *Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación de la Mujer (CEDAW)*, perteneciente a la ONU, 187 estados, entre los que se encuentra España, condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas. En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, auspiciada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y celebrada en Beijing en 1995, se reafirmó que el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales por la mujer y la niña debía constituir una prioridad para los gobiernos, por lo que éstos no sólo debían abstenerse de violar los derechos humanos de todas las mujeres, sino también trabajar activamente para promover y proteger esos derechos.

A tenor de esto, entre los objetivos aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 8 de septiembre del año 2000, los llamado Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), presentados como un compromiso en la lucha contra la pobreza extrema en el mundo para el año 2015, se incluye, entre sus ocho objetivos, el que hace referencia específica a: “Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer” (Objetivo 3). Sin embargo, ya en el año 2009, Attac-España, informa que si bien durante los primeros nueve años de implantación de los ODM se produjeron algunos progresos respecto a la reducción del número de los extremadamente pobres y hambrientos, así como en enseñanza primaria universal, y en la disminución de la mortalidad infantil (de los que casi siempre había que excluir al África Subsahariana), no se observaron avances significativos, ni siquiera en los años de crecimiento económico general, en los capítulos de la igualdad entre los géneros y en el mejoramiento de la salud materna⁵². Con la eclosión de la crisis, estos objetivos se ven aún más malogrados. Tal es así que la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) se ha visto obligada a reconocer que la crisis financiera ha recrudecido la pobreza de tal modo que será prácticamente imposible cumplir los ODM de la ONU fijados para el año 2015. Pero a pesar de estas bienintencionadas declaraciones, la Organización de NN.UU., y las acciones que esta promulga, no está inmunizada contra la epidemia neoliberal, de manera que se ha ido haciendo necesario que las organizaciones de

⁵² Francisco Morote – ATTAC Canarias ¿Qué ha sido de los Objetivos de Desarrollo del Milenio? 3 octubre 2009. <http://www.attac.es/2009/10/03/que-ha-sido-de-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>

la sociedad civil elaboren informes que den cuenta de la verdadera situación de desigualdad de la mujer en el mundo. En un intento de contrarrestar la “luces” de los informes gubernamentales, desde la sociedad civil organizada y los movimientos feministas, nacen los *Informes Sombra* (San José Serrán. 2014, p. 185-206)

El *Informe Sombra-España*⁵³, refrendado por más de 270 organizaciones y colectivos, se presenta ante la 61ª Edición del Comité CEDAW-NN.UU a mediados del año 2014, y en él se evalúa la aplicación en España de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer*, durante el período 2009-2013. Las principales denuncias de este informe hacen referencia a la persistencia de discriminación y carencia de medios en la lucha contra todas las formas de violencia de género; los incumplimientos en adopción de medidas para modificar los patrones culturales y romper estereotipos en educación y cultura; la persistencia de estereotipos discriminatorios que obstaculizan el acceso a la justicia en casos de violencia de género; la ausencia de un abordaje integral y coherente contra la trata de mujeres y niñas; la discriminación en el derecho a participar en la vida política y retrocesos en las políticas de igualdad; la reducción del derecho a la educación, puesto que no se desarrolla una legislación igualitaria y se “contra legisla” con una nueva ley de Educación (la LOMCE); se denuncia que las reformas laborales y las medidas contra la crisis son insensibles a la perspectiva de género y vulneran el principio de igualdad; se observan graves vulneraciones del derecho a la salud y claras amenazas al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos...entre otras.

Por su parte, el Informe de Amnistía Internacional, referido al periodo 2014/2015, sobre la situación de los Derechos Humanos en el mundo, evidencia la flagrante vulneración de los derechos de las mujeres y niñas en todo el planeta. La protección ante la violación, las amenazas y el homicidio que en numerosos países se perpetra contra el sexo femenino, no forma parte de la agenda política de los estados, así como tampoco la defensa de los derechos sexuales y reproductivos. Tal es la situación que Amnistía Internacional denuncia en el caso de España. AI denuncia el incumplimiento, por parte de estado español, de sus obligaciones con arreglo a la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, pues según datos estadísticos publicados en el año 2014 el índice de procesamientos por casos denunciados de violencia de género había disminuido considerablemente desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género en 2005. Los llamamientos en favor de que se revisara la eficacia tanto de la ley como del tribunal especializado en violencia de género fueron desoídos, a pesar de que el número de casos archivados por el tribunal por falta de pruebas había aumentado un 158 por ciento entre 2005 y 2013 (AI. 2015, p. 167). El atentado del gobierno español contra los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres españolas también es denunciado por AI, al reafirmar éste su intención de reformar la legislación

⁵³ Plataforma CEDAW España. <https://cedawsombraesp.wordpress.com/2014/05/25/mas-de-200-organizaciones-y-colectivas-firman-el-informe-sombra-realizado-por-la-plataforma-informe-sombra-cedaw-espana/>

existente de manera que se obstaculice el acceso de las mujeres a la interrupción legal del embarazo.

Si bien, sea por acción o por omisión, las políticas de discriminación de la mujer se mantienen a nivel mundial, parece que la crisis ha dado una coartada más para impedir que mujeres y hombres continúen avanzando y consiguiendo mayores cotas de igualdad. Parece indiscutible que la crisis está reforzando el modelo patriarcal de dominación y desigualdad. En la Unión Europea, la gravedad de los efectos de la crisis en relación con la elevada destrucción de empleo y las políticas de austeridad adoptadas, está incrementando la desigualdad de género, y traduciéndose en un estancamiento de los avances logrados en igualdad entre mujeres y hombres en las últimas décadas y en algunos casos generando un peligroso retroceso (UGT. 2014, p. 2).

Introducir la perspectiva de género en el estudio de la vulnerabilidad social y la exclusión ha permitido identificar, por un lado, la sobre representación de la mujer en el espacio social de la exclusión (Subirats. 2004), y por otro la existencia de itinerarios diferenciados en el tránsito hacia la exclusión social entre hombres y mujeres (Pérez Eransus y Laparra. 2007). Ya el *VI Informe Foessa* (2009) deja entrever que la llamada *feminización de la exclusión*, concepto acuñado tres décadas atrás, es un hecho real que no parece manifestarse tanto a nivel cuantitativo sino cualitativo. Apoyándose en estudios realizados por el Instituto de la Mujer y de otros estudios referidos a las condiciones de vida de la población excluida, Foessa identifica que algunos tipos de hogar encabezados por mujeres, especialmente los monomarentales con cargas, presenta un mayor riesgo de exclusión que el resto. Además, parece que las causas que llevan a las mujeres a la exclusión, el tipo de situaciones vividas y aún los mecanismos para salir de ellas son diferentes a los de los hombres: la ruptura de situaciones en las que existía una dependencia económica (fallecimiento del cónyuge, separaciones), la conflictividad familiar, la violencia de género, y la dificultad para acceder al empleo debido a la existencia de cargas familiares no compartidas, son las que abocan a las mujeres a situaciones de vulnerabilidad social y exclusión (Foessa. 2009, p. 197).

En el año 2014, el *VII Informe Foessa* revela que en el periodo que va desde el año 2007 al 2013, como resultado de la incidencia de la crisis, las diferencias por sexo respecto a la presencia en el heterogéneo espacio social de la exclusión se han reducido. Pero esto no ha sido por una adquisición de mayores niveles de integración por parte de las mujeres, sino porque los datos se nivelan por abajo para todas y todos (Foessa. 2014, p. 164)⁵⁴. Dado que la crisis del empleo ha impactado más duramente en sectores más masculinizados, las mujeres pasan, en numerosas ocasiones, a ser la única persona que aporta ingresos al hogar, pero esto no hace más que convertir a los hogares en hogares más pobres dado el mantenimiento de la

⁵⁴Esta sección recoge los principales resultados del análisis realizado por Ruiz Villafranca, Ramirez del Rio y Gomez Gonzalez (2014). Documento de trabajo 3.9. para el VII Informe FOESSA. Accesible en: www.foessa.es/informe Capítulo 3.

brecha de género en el empleo, que se manifiesta en empleos más precarios, peores sueldos y más contratos temporales e inestables.

Si nos referimos específicamente a las repercusiones que la crisis tiene para las mujeres respecto al mercado de trabajo, tal y como plantean Lina Gálvez Muñoz y Paula Rodríguez Madroño (2011), el estudio de las crisis económicas desde un enfoque de género y, sobre todo, desde la economía feminista, pone de manifiesto tres pautas históricamente repetidas: la primera es que de las crisis se sale con una intensificación del trabajo de las mujeres, incluyendo el trabajo remunerado y sobre todo, el no remunerado; la segunda es que tras la crisis el empleo masculino se recupera siempre antes que el femenino y éste último acaba siempre aún más precarizado que cuando se inicia la crisis; y la tercera es que de las crisis se sale con retrocesos en los avances en igualdad conseguidos en épocas de bonanza en lo relativo a las políticas de igualdad y las reglas de juego en general (p.114).

Pero no es posible analizar las repercusiones de la crisis sobre un determinado colectivo, vulnerable o vulnerabilizado, sin considerar el impacto que sobre éste tienen las distintas políticas sociales, puesto que éstas se han evidenciado como un instrumento válido y operativo para luchar contra la desigualdad social, la discriminación y la exclusión social. Y aunque para profundizar sobre el impacto de la crisis sobre las políticas sociales se ha reservado otro apartado de este trabajo, sí vale la pena anticipar que, partiendo de las políticas de austeridad auspiciadas por los gobiernos europeos y españoles (estatales y autonómicos) como respuesta a la crisis, y si bien es cierto que la recesión económica ha golpeado en mayor medida la ocupación masculina debido a las características de la estructura productiva, las medidas de austeridad que recortan el gasto y los empleos públicos tienen un impacto más desfavorable para las mujeres (Lombardo y León. 2014, p.16).

Con crisis o sin ella las mujeres padecen obstáculos en todas las esferas sociales: en el acceso al mercado laboral, en la pérdida de autonomía personal en materia de salud reproductiva, en las repercusiones respecto a las prestaciones que supone la dedicación al trabajo doméstico y de cuidados, en la existencia de diseños curriculares segregados por sexos especialmente en centros educativos privados y concertados, en la difusión de estereotipos que ahondan en unos roles de género que naturalizan la desigualdad y la violencia contra las mujeres. Por lo tanto, las mujeres están en una posición social y económica mucho más débil que los hombres para hacer frente a las consecuencias de la crisis (Beteta Martín. 2013, p. 6).

3.1.3.4. Las personas con discapacidad: el riesgo de volver a la estigmatización.

"(...) Todo esto indica que hay un tipo de persona inadaptada que no lo es por tener alguna debilidad física o mental, sino porque sus disposiciones innatas chocan con las normas de su sociedad"

Margaret Mead.

Según datos ofrecidos por la encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia 2008 (EDAD)⁵⁵ elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, en el año 2008 se contabilizan en España un total de 4.056.600 personas de 6 y más años que presentan alguna discapacidad, es decir, casi el 10% de la población total. De éstas, un 40% son hombres y un 60% mujeres, de manera que se evidencia una mayor incidencia de la discapacidad entre el sexo femenino.

Las personas con discapacidad constituyen un colectivo social con una elevada vulnerabilidad, ya que se enfrentan a una multiplicidad de factores de riesgo de exclusión. Pero además, cuando una persona con discapacidad está inserta en un contexto de dificultad social, otros factores de riesgos se agregan a los asociados con la discapacidad, con lo que la situación de vulnerabilidad y de riesgo de exclusión se agrava. La crisis ha resultado ser, sin lugar a dudas, un contexto generador de nuevos riesgos para este colectivo.

En el año 2012, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) y Fundación Once presenta un *Informe sobre la realidad, las necesidades y los retos de futuro del sector de la Discapacidad*, con el objetivo de hacer una aproximación a dichos retos y necesidades en el horizonte 2020. En el citado informe, coordinado por Rodríguez Cabrero, se ofrecen datos acerca de la incidencia de los distintos factores de riesgo asociados a las personas con discapacidad, y que identifican al colectivo como más expuesto a la vulnerabilidad y la exclusión social. Los factores más significativos a los que se hace referencia son: la fuente de ingresos, el nivel de estudios, el acceso al empleo y el uso de servicios de carácter socio sanitario.

En cuanto a la fuente de ingresos, si en los hogares en los que no hay personas con discapacidad, la fuente de ingresos predominante es el trabajo por cuenta propia o ajena (79%), esta proporción desciende hasta el 49,5% de los hogares en donde hay una persona con discapacidad y al 40% de aquellos donde hay dos. Las pensiones contributivas son el tipo de ingreso dominante en los hogares con personas con discapacidad, están presentes al menos en el 75% de estos hogares, frente al 30% de los hogares sin personas con discapacidad. Además destaca la presencia de pensionistas por invalidez, o incapacitados para trabajar, en edades tempranas (entre los 16 y los 45 años) (Rodríguez Cabrero et al. 2012, p. 47-54)⁵⁶.

⁵⁵Se han realizado tres macro-encuestas en 1986, 1999 y 2008: la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías (EDDM 1986), la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud (EDDS 1999) y la Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD 2008).

⁵⁶ Autores del informe CERMI anteriormente citado.

Respecto al nivel de estudios de las personas con discapacidad, el citado informe aporta los siguientes datos: la población con discapacidad en edad escolar, entre los 6 y los 16 años, está escolarizada prácticamente en su totalidad. Hay que tener en cuenta que las personas con discapacidad en edad escolar representan apenas el 2% del conjunto del colectivo (es decir, poco más de 70.000 personas), de las cuales únicamente un 3% figura como no escolarizada. El tipo de escolarización predominante es el régimen de integración (44%), seguido por la asistencia a un centro ordinario sin apoyo (30%) y en tercer lugar a través de la educación especial (18%). El nivel de estudios alcanzado por las personas con discapacidad de 16 y más años es la enseñanza primaria, completa o no, en casi dos tercios de ellas; inclusive encontramos un 10% de población que no sabe leer ni escribir. En cambio, los estudios medios y profesionales constituyen una proporción escasa, cercana al 20%, y sólo se registra un 5% de niveles formativos universitarios o similares. El contraste con la población sin discapacidad es patente, con lo que se muestra una brecha significativa en materia de educación: la tasa de analfabetismo en el colectivo con discapacidad es del 10,8%, frente al 1,6% en las personas sin discapacidad. A su vez, sólo un 5% de la población mayor de 16 años tiene nivel universitario, frente al 17% en la población sin discapacidad. Por tanto, aún queda una brecha significativa por reducir en materia de educación (Rodríguez Cabrero et al. 2012, p. 72-74).

Los indicadores referidos al empleo muestran tasas de actividad y ocupación significativamente inferiores para el colectivo de personas con discapacidad, así como tasas de inactividad muy superiores. Las dificultades de integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral están motivadas por su propia discapacidad, pero también por la escasa adaptación de las condiciones laborales a las necesidades de este colectivo. Y estos indicadores resultan ser de gran relevancia puesto que se interrelacionan directamente con la posibilidad de acceder a prestaciones sociales presentes y futuras (Rodríguez Cabrero et al. 2012, p. 7-82).

La demanda de servicios socio sanitarios por parte de las personas con discapacidad es muy intensa. La lista de servicios más utilizados está encabezada por la terapia ocupacional, seguida por servicios de orientación y preparación laboral, a los que habría que añadir los centros residenciales (Rodríguez Cabrero et al. 2012, p. 61-72).

El estudio continúa comparando la pobreza de las personas con discapacidad con la de la población sin discapacidad, tras lo que se observa que la tasa de pobreza de las personas con discapacidad es casi el doble que la del resto de la población. Numerosos estudios consideran que el riesgo de exclusión social de este colectivo está relacionado también con su particular estructura demográfica, caracterizada por el envejecimiento y la feminización, ambos factores pueden resultar negativos en lo que se refiere a la pobreza.

En el mismo sentido, el *VI Informe Foessa sobre exclusión social y desarrollo social en España*, considera al colectivo de personas con discapacidad como uno de los grupos que ocupan el heterogéneo espacio social de la exclusión. En este documento se hace referencia a

un, entonces reciente, informe sobre protección social de las personas con discapacidad elaborado por Miguel Ángel Malo y Delia Dávila, en el que utilizando datos del Panel de Hogares de la Unión Europea para el periodo 1994-2005, se resaltan los siguientes hallazgos: en los hogares con una persona con discapacidad la tasa de pobreza se incrementa, en el caso de mayor severidad de la discapacidad, entre un 60% y un 80%, y en los hogares con dos o más personas con discapacidad severa estas tasas llegan a duplicar a las no afectadas por discapacidad; la probabilidad de estar bajo el umbral de pobreza es tres veces mayor para las personas con discapacidades severas; la movilidad hacia una situación sin discapacidad o una disminución de su severidad reduce dicha probabilidad 1,25 veces. (Foessa. 2009, p. 198-199)⁵⁷. Una mención especial merecen, en el citado informe, las mujeres con discapacidad, que son víctimas frecuentes de la pobreza y la exclusión, así como las personas que viven en instituciones, ya que, aún a pesar de no padecer pobreza económica, pueden experimentar una extrema exclusión social.

En el año 2009, cuando recién empezaban a visualizarse los impactos de la crisis sobre la población española, *Intersocial*⁵⁸ elabora un informe para el CERMI, sobre el impacto de la crisis económica en las personas con discapacidad y sus familias. El Estudio, que combina la investigación cuantitativa con la cualitativa, a partir del relato de historias de vida, analiza el impacto de la crisis sobre el empleo, los ingresos y prestaciones, la cualificación y la formación, la salud, la accesibilidad y la participación del colectivo formado por personas con discapacidad. El estudio cualitativo se encarga, además de recoger la percepción subjetiva que, sobre las repercusiones de la crisis, tienen distintas personas entrevistadas. En sus conclusiones, como primeras repercusiones de la crisis se evidencia el mantenimiento de altas tasas de inactividad laboral y la baja cualificación formativa y profesional que les recluye en puestos de trabajo de muy baja cualificación, de manera que en los hogares con personas con discapacidad se consolidan situaciones de bajos ingresos. La crisis repercute también en el estado de salud psicológica y emocional de las personas con discapacidad. Pero sobre todo, las políticas de austeridad, que están afectando gravemente a las estructuras de servicios sociales y sanidad, les privan de una protección que es clave para las personas con discapacidad, y que sus bajos ingresos no les permiten buscar en el mercado privado. También otras estructuras afectadas por los recortes sociales, como las deportivas y las de ocio, añaden otro factor de exclusión social, aislando a las personas con discapacidad y paralizando procesos de integración y promoción social iniciados con éxito en las últimas décadas. Y en relación con la situación que, con el impacto de la crisis, viven las personas dependientes, la mujer se ve doblemente afectada, tanto en términos netos de generación de ingresos y acceso al mercado laboral, como en el sacrificio de sus carreras formativas y profesionales para realizar tareas de cuidado que el estado, ralentizado el proceso de

⁵⁷ Basado en la monografía sobre «Discapacidad y exclusión social», realizada por Luis Cayo para el Informe FOESSA 2008.

⁵⁸ El trabajo está coordinado y redactado por Agustín Huete García, Antonio Sola Bautista, Paula Lara Gonzalo y Eduardo Díaz Velázquez, entre otros colaboradores y colaboradoras. Se cita en bibliografía por Huete, Sola...

implantación del SAAD, ha vuelto a depositar en la responsabilidad familiar (Intersocial. 2009, p. 121-125).

Otro aspecto que diversos informes insisten en remarcar a la hora de valorar la incidencia de la crisis sobre el colectivo de personas con discapacidad, es el importante impacto que las políticas de austeridad están teniendo sobre el Tercer Sector de Acción Social, que desde hace décadas –en virtud a veces de la delegación que la administración pública ha hecho sobre éstas, o en otras a causa de la implicación de las personas y familias afectadas por discapacidades han ido mostrando– son claves en la respuesta a las necesidades del colectivo.

En el *VII Informe Foessa*, se presenta la evolución de los distintos indicadores anteriormente planteados desde el inicio de la crisis hasta el año 2014 (Foessa. 2014, p. 179-182). Lo cierto es que aún a pesar de reconocer que se ha avanzado mucho en las últimas décadas en cuanto a integración social de las personas con discapacidad, persisten situaciones de invisibilización de este grupo de población, con la consiguiente discriminación que esto representa. También es cierto que se han dado pasos, a nivel legislativo, de gran calado⁵⁹, centrados en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad y el reconocimiento de la necesidad de establecer mecanismos de integración, sin embargo, no se perciben avances significativos en cuanto a la reducción de situaciones de exclusión de las personas y de los hogares con algún miembro con discapacidad. Se insiste y profundiza en las mayores dificultades en cuanto al acceso al empleo, en el menor nivel de cualificación profesional y el menor nivel formativo.

Nuevamente el *VII Informe Foessa* resalta la importancia que los recortes en protección social tiene para este colectivo, más aún cuando se han recortado de manera significativa dos acciones importantísimas, como son: la *Estrategia global para el empleo de las personas con discapacidad* (2008-2012) o a la LAPAD (Ley 39/2006).

En conclusión, en el análisis que hace el *VII Informe Foessa* sobre los espacios que van desde la integración a la exclusión severa, se observa, desde el año 2007, una reducción de la presencia de las personas con discapacidad en los ámbitos de integración y exclusión moderada, mientras que se incrementa su presencia en los espacios de integración precaria y exclusión severa. Especialmente preocupante en 2013 es la intensificación de los problemas de exclusión: la exclusión severa se ha incrementado en 1,2 puntos, lo que supone que algo

⁵⁹ “A nivel internacional un hito normativo (y, añadiríamos, sociocultural) de enorme repercusión y que supone un punto de inflexión al marcar un antes y un después, es la *Convención ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 (y su Protocolo Facultativo), la cual ha venido a cambiar radicalmente el panorama jurídico en esta materia, no por establecer nuevos derechos humanos a los ya proclamados en otros Acuerdos Internacionales, que no los establece, pues, por su condición de universales, se predicen de todos los hombres y mujeres sin excepción, sino por introducir un nuevo concepto de discapacidad y contemplar medidas de no discriminación y de acción positiva para lograr la efectiva tutela de las personas con discapacidad”. Inmaculada Vivas Tesón. “La Convención ONU de 13 de diciembre de 2006: impulsando los derechos de las personas con discapacidad”. *Comunitaria. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*. Enero 2011. Págs.: 114-128.

más de uno de cada diez hogares con algún miembro con discapacidad entra a formar parte de ese espacio. En definitiva, parece que la crisis ha instalado, para el colectivo de personas con discapacidad, la tendencia de ir hacia la reducción de la integración al mismo tiempo que de incrementa las situaciones de exclusión severa y de integración vulnerable.

La importancia de preservar los niveles de integración conseguidos por este colectivo en décadas pasadas no sólo se hace imprescindible para evitar la caída de más personas en la exclusión, sino también porque, ante una situación de progresiva precarización de los recursos sociales, y de evidente descohesión social, corremos el riesgo de que se intensifiquen procesos de discriminación que nos hagan retornar a situaciones, en mucho superadas, de estigmatización del colectivo.

3.1.3.5. Las personas inmigrantes: la crisis rompe los procesos de integración social iniciados

*“Avui en terres de França
i demà més lluny potser,
no em moriré d’anyorança
ans d’enyorança viuré”*

Joan Oliver (Pere Quart. 1939)⁶⁰

La inmigración extracomunitaria en España, forma parte de esos colectivos a los que ya se podían considerar “perdedores en tiempos de bonanza” (Sarasa. 2008), y que sin duda han sido los golpeados con más fuerza por la crisis.

Si en los primeros años de la crisis la incidencia de la exclusión ya afectaba con mucha más fuerza al colectivo inmigrante (en el 2009 un 44,5 % de éstos hogares se encontraban en situación de exclusión), esta situación ha empeorado significativamente, de manera que en el año 2013 un 22,4 % de los hogares formados por población inmigrante se encuentran formando parte de la denominada exclusión severa (Foessa. 2014, p. 26-31). Un claro e intenso retroceso en la integración de la población inmigrante, que no ha disminuido aún a pesar del retorno de un buen número de este colectivo o de la importante reducción de los flujos migratorios desde el 2009.

En el estudio de la exclusión, la inmigración es considerada como un factor estructural, de manera que las personas inmigrantes son uno de los primeros colectivos que se ven afectados por los cambios que se dan, durante los procesos de crisis, en el mercado de trabajo y en los sistemas de protección social.

⁶⁰ En el poema “Corrandes de l’exili”, Pere Quart relata la vivencia de los republicanos catalanes que debieron exiliarse, perseguidos por el fascismo franquista. Esta estrofa expresa cómo a la persona exiliada o inmigrante la propia añoranza les mantiene unida a lo que ha dejado atrás. Otra estrofa del mismo poema habla de la vida, metafórica y real, que el inmigrante (político o económico) se ve obligado a abandonar: “A Catalunya deixí, el dia de ma partida, mitja vida condormida: l’altra meitat vingué amb mi per no deixar-me sens vida”. Expresa los sentimientos de pérdida y desarraigo que acompañan cualquier proceso migratorio, ya sea por razones políticas o económicas. (En estos tiempos en los que se ha convertido a la economía en una tecnología, para dejar de ser política).

Basándose en las distintas etapas de la inmigración en Europa definidas por Dassetto (1990) a las que llama las cuatro mutaciones del sistema migratorio europeo, Cachón (2004: 103-108) describe las tres etapas de la inmigración en España, que son marcadamente diferentes tanto por las características de la propia población inmigrante en cuanto a volumen, origen, motivaciones, rasgos culturales, como por las características del destino, los contextos de acogida y el impacto sobre la sociedad receptora. La primera etapa, hasta 1985, podría caracterizarse por la expulsión de las personas inmigrantes (generalmente por motivos políticos) de sus países de origen; la segunda etapa –entre 1986 y 1999– aparece una “nueva migración” proveniente de múltiples países, atraída por las numerosas demandas del mercado de trabajo y que convierten a la emigración en un nuevo fenómeno social; la tercera etapa, que nace a partir del año 2000, evidencia procesos de consolidación de los flujos migratorios, que además han ido incorporando el reagrupamiento familiar, y el fortalecimiento de redes migratorias que diversifican y extienden territorialmente el fenómeno de la inmigración. Esta tercera etapa tropieza con el discurso amenazante de la “invasión”, el cual sirve de coartada a políticas restrictivas, y que confrontan los procesos sociales de integración y convivencia. Ya en los últimos años de esta tercera etapa, acrecentado por la eclosión de la crisis financiera que ha afectado gravemente al mundo del trabajo, se empieza a hablar del fenómeno migratorio como de “un problema social”.

En estos pocos años en que España ha pasado de ser un país emisor de personas inmigrantes a receptor de intensos flujos migratorios, se ha evidenciado la falta de planificación institucional para gestionar la acogida y la integración de estos recién llegados, lo cual ha contribuido a que “la inmigración se convierta en un proceso estructuralmente asociado a la exclusión social” (Foessa. 2009, p. 187). La variable étnica se ha ido evidenciando como un factor explicativo esencial en los procesos de exclusión y, lo que resulta más significativo, rompiendo el patrón típico en la sociedad española según el cual esta exclusión relacionada con lo étnico se reducía a un sector de población muy minoritario representado por la comunidad gitana.

Tal y como se desprende de los Informes de Foessa (2009, p. 204), son extranjeras la mitad de las personas sin hogar, uno de cada tres reclusos, una proporción cada vez más creciente de hogares monomarentales, y mujeres víctimas de violencia, una parte significativa de jóvenes en situación de exclusión (que se ha visibilizado con la aparición de las bandas juveniles), un buen número de personas con problemática de salud mental en los que se ha venido a identificar una nueva patología: el síndrome de Ulises, y prácticamente todas las mujeres que están sometidas a situación de prostitución. Concurren entonces, con el hecho de ser una persona inmigrante extracomunitaria, el padecer distintas situaciones de exclusión y marginación social.

Irregularidad jurídica, dificultades en el acceso al empleo o exclusión de los sistemas de protección social, son varias de las grandes variables que determinan el carácter estructural de la exclusión que sufren las personas extranjeras en España. Tal y como plantea Izquierdo (2009): “Los dos cuchillos que cortan los vínculos de los inmigrantes con la

sociedad de destino y abren la herida de la exclusión son la irregularidad y el desempleo, la exclusión jurídica y la marginación laboral” (p. 673)

Sin lugar a dudas, la inestabilidad jurídica puede considerarse tal vez el principal factor agravante de las condiciones de vida y que suponen un grave riesgo de marginación social para las personas inmigrantes, no sólo por la situación en sí sino por todas las consecuencias que comporta respecto a la pérdida de ciudadanía social (Oliver y Caro. 2013, p. 4). Por su parte, el distinto acceso de las personas inmigrantes al mercado de trabajo, evidencia tales situaciones de discriminación que “consolidan una *división étnica del trabajo*” (Cachón. 2004, p. 16), en lo que se refiere a las diferencias sectoriales, ocupacionales y regionales y a los comportamientos de las distintas partes actuantes (el llamado mercado o las empresas).

La crisis ha impactado de manera muy significativa sobre el colectivo inmigrante, no sólo por su especial vulnerabilidad frente al mercado de trabajo, sino también porque las diversas medidas que los gobiernos y las instituciones están incorporando en el profuso y acelerado proceso de reestructuración del Estado del Bienestar español están contribuyendo a invisibilizar este colectivo en base a la reducción drástica de prestaciones y servicios de carácter específico y la limitación de su acceso a prestaciones de carácter universal.

Las situaciones de irregularidad administrativa a la que se aboca a la población inmigrante hacen que sea el Sistema Público de Servicios Sociales (SPSS) el que deba dar respuestas a las situaciones de vulnerabilidad social. Perdida la posibilidad de acceso a las prestaciones de carácter contributivo, el acceso a las prestaciones asistenciales propias del SPSS parecería ser la última opción de los y las inmigrantes. Pero la progresiva precarización de los servicios sociales, y la generalizada restricción del acceso a determinadas prestaciones de carácter asistencial a las personas extranjeras no regularizadas, sólo contribuyen a acrecentar la vulnerabilidad social y la exclusión. Tal es el caso del acceso a los programas de garantías de ingresos que, especialmente a través de los programas de Rentas Mínimas de Inserción (RMI), empiezan a limitar el acceso, en algunas Comunidades Autónomas, a este colectivo. Como contrapartida, resulta llamativo el refuerzo que desde el gobierno del estado se ha realizado del *Programa de Retorno Voluntario*⁶¹ dirigido a personas inmigrantes o solicitantes de asilo, con el supuesto objetivo de garantizar la “integración positiva en el lugar de origen”, y que implica el compromiso, por parte de la personas que se acoja a dicho programa, de no retornar a España en el plazo de tres años.

Y a estos elementos estructurales se suman otra serie de elementos que configuran una especial vulnerabilidad de la población inmigrante frente a la población autóctona (Franzé, Casellas y Gregorio. 1999), y que se agravan significativamente con la crisis: el prejuicio étnico, el racismo y la xenofobia, fomentados por la escasez de recursos laborales y sociales,

⁶¹ Resolución de 20 de marzo de 2013, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convocan subvenciones para programas de retorno voluntario de personas inmigrantes (BOE, núm. 78, 1 de abril de 2013), y que se han incrementado desde los 2,3 millones de euros

la competencia social por un puesto de trabajo o por una determinada prestación; la competencia lingüística, agravada en Comunidades Autónomas que cuentan con una segunda lengua oficial; el desconocimiento del medio social de acogida, en referencia al desconocimiento del funcionamiento de la administración pública, de los procedimientos y tipos de gestión, así como de los valores y costumbres que regulan las relaciones entre las personas pertenecientes a la la sociedad; y el déficit en las redes de apoyo naturales, en ocasiones restringidas a la comunidad de origen (Oliver y Caro. 2013, p. 4-5).

3.1.3.6. Las personas tradicionalmente excluidas: marginalidad e invisibilidad

“Sueñan las pulgas con comprarse un perro y sueñan los nadies con salir de pobres, (...). Los nadies: los ningunos, los ninguneados, corriendo la liebre, muriendo la vida, jodidos, rejodidos”

Eduardo Galeano (1993)

Los importantes cambios que la crisis ha generado en el espacio social de la exclusión, junto con la vulnerabilización de grandes capas de la población, ha repercutido de manera muy significativa sobre los colectivos tradicionalmente excluidos, aquellos que aún en tiempos de bonanza se mantenían, de manera prácticamente crónica, en espacios de exclusión severa y marginalización.

Se trata de los colectivos que han devenido en el perfil propio y prototípico del Sistema Público de Servicios Sociales, no sólo por la definición que el SPSS ha hecho de su objeto de intervención, sin por una dificultad manifiesta de hacer efectivo ese principio de universalidad que, sin embargo, ha acompañado el discurso de los servicios sociales desde el inicio de su construcción. Personas sin techo, reclusos y ex reclusos, minorías étnicas, mujeres prostituidas, drogodependientes en situación de exclusión, personas con enfermedades mentales excluidas de las redes de atención a la salud mental..., todos esos grupos, que presentan situaciones de exclusión severa, con importantes componentes de estigmatización social. El mantenimiento de estos colectivos, y aún su propia existencia, responde a una estructura social, previa a la crisis, basada en importantes niveles de precarización en la protección social, que expulsa a determinadas personas de los circuitos normalizados de atención, excluyéndoles del ejercicio de los derechos de ciudadanía, y depositando la responsabilidad de su atención en circuitos de carácter benéfico-asistencial.

No incidiremos aquí en datos ya aportados acerca de los cambios producidos en el espacio social de la exclusión, puesto principalmente nos que interesa la situación en la que la crisis ha colocado a aquellos y aquellas que con anterioridad a ésta ya estaban en el espacio de la exclusión severa.

Ciertamente, cada uno de los grupos mencionados responden a situaciones, características y pronósticos diferentes, sin embargo, podría decirse que la crisis ha convertido a todos ellos en sujetos pasivos de tres tendencias: la estigmatización, la

invisibilización y la asistencialización. Pero puesto que hasta el momento no hemos conseguido desligar al SPSS de la centralidad de la atención a colectivos en situación de extrema exclusión, tampoco es posible desligar el destino de estos colectivos al propio destino de los servicios sociales. Así es que, tal y como los grupos de población a los que estamos haciendo referencia, la crisis aboca también al SPSS a la estigmatización, la invisibilización y la asistencialización.

Uno de los datos que evidencia más claramente el grave impacto de la crisis sobre los y las que ya se encontraban en situaciones de exclusión severa es el que hace referencia a los ingresos. Tal y como presenta Laparra (2013), la crisis concentra su impacto en los sectores más desfavorecidos. El desplome de los ingresos de las más pobres demuestra que la crisis no ha sido igual para todas las personas. Los grupos de ingresos más bajos son los que han experimentado una reducción más notable de sus ingresos en términos relativos. A partir de datos aportados por la *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2007 y 2011 (INE)*, Laparra hace evidente cómo aquellos grupos en los que se concentran las situaciones de pobreza más severa (primera decila), ha visto reducirse sus ya exiguos ingresos a prácticamente la mitad, hasta un 42,16 % menos (p. 15-17).

Según los datos aportados por EAPN en su 4º Informe sobre el estado de la pobreza, presentado en enero de 2015, 4.712.978 personas en España (10% de la población en 2013) sus ingresos anuales son inferiores a 5.567 €; otras 4.712.978 personas sus ingresos anuales están entre 5.568 € y 8.051,5 euros, que son las que conforman el decil 2, y así sucesivamente hasta llegar a las últimas 4.712.978 personas (10% más rico de la población) cuyos ingresos son superiores a 27.860,5 € al año (EAPN. 2015, p. 31)

Otra de las situaciones que más afecta a los grupos en situación de pobreza más severa y marginalización social es el *sinhogarismo*. Años antes de inicio de la crisis, en España esa situación afectaba a algo más de 9.000 personas, cifra que se correspondía con las personas atendidas en la red de albergues y centros de acogida para personas excluidas (Cabrera. 2000). Esta cifra de personas sin hogar existía en una sociedad opulenta, en la que, según datos del INE para el 2001, el 14% de las viviendas españolas, es decir 2.894.986, se encontraban vacías, sin ser usadas para primera ni para segunda residencia.

Diversos estudios realizados por Cabrera et al. (2001, 2005, 2008), muestran los cambios que se han ido dando en este grupo de población, así como en los dispositivos de respuesta, durante los primeros años de la crisis. Algunos aspectos son negativos, como la dificultad para coordinar políticas de vivienda con políticas de atención a las personas sin hogar, o la dificultad para coordinar políticas asistenciales con políticas de atención sanitaria, o la flagrante insuficiencia de los programas de Garantía de Ingresos. También la saturación de la red de atención a personas en situación de extrema exclusión hace que el centro de atención siga excesivamente centrado en la emergencia y en el corto plazo (Cabrera. 2008, p. 214). Sin embargo, y como aspectos positivos, en algunas CC.AA se ha trabajado en la diversificación de la red de atención, con la creación de programas y dispositivos más

“pegados a la calle”, programas de viviendas tuteladas o promoción de la inserción por la vía del empleo a través de las Empresas de Inserción⁶². Se ha avanzado también en la creación y consolidación de redes de entidades que trabajan en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Y, aunque en ningún caso se ha conseguido desterrar actuaciones paternalistas y graciabiles, ni se ha avanzado en la configuración como derecho de las prestaciones a este colectivo, sí se han iniciado algunas experiencias, todavía incipientes, auspiciadas por la EAPN y algunas de las entidades que conforman esta red, de fomento de la participación social de las personas en situación social, avanzando así hacia la adquisición de mayores cotas de ciudadanía. Dar voz a las personas en situación de exclusión social viene siendo uno de los objetivos de la EAPN que en *El Pacto contra la Pobreza. Propuestas de EAPN ante las elecciones 2015*, propone que: “los Parlamentos autonómicos, los consejos de gobierno de las CCAA y las poblaciones mayores de 5.000 habitantes mantengan una audiencia con las personas en pobreza y riesgo de exclusión, dos veces al año, con una agenda de trabajo compartida” (punto 5.c.).

Pero ciertamente, el aumento de la vulnerabilidad social y la exclusión que ha generado la crisis, así como las respuestas institucionales y políticas de austeridad y recorte en el gasto social, está posibilitando importantes movimientos en el espacio social de la exclusión. Sin duda las consecuencias son peores para los que ya se encontraban social y económicamente peor situados, los movimientos más definitivos de ese espacio social de la exclusión son, si no se le pone remedio invirtiendo las dinámicas actuales de las políticas sociales austericidas, todavía inciertos. La aparición de ese nuevo grupo social, al que Standing (2013) otorga categoría de clase social y al que ha denominado *precariado*, puede generar significativos cambios. Una clase social que, según plantea el autor, ya se venía configurando desde hace décadas, pero que en España ha crecido exponencialmente con el endurecimiento de las políticas económicas y sociales de carácter ultraliberales. Una nueva clase social que Standing presenta como “peligrosa”, por la importante capacidad de transformación que le otorga. En un sentido y una dirección, eso sí, que aún está por determinarse. ¿Serán entonces, los nuevos excluidos y excluidas? o ¿un germen de transformación social radical?

⁶² Reguladas a nivel estatal con la ley 44/2007 de empresas de inserción.

3.2. Políticas Sociales en un contexto de crisis

3.2.1. Políticas neoliberales para la reestructuración del Estado Social

3.2.2. Las Políticas de Inclusión

3.2.2.1. La Inclusión en el marco de la Unión Europea: de la lucha contra la exclusión a la Inclusión Activa

3.2.2.2. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión (PNAin)

3.2.2.3. Los ejes desde los que se articula la inserción social de colectivos vulnerables

3.2.3. Las Políticas de Empleo

3.2.3.1. El mercado de trabajo en un contexto de crisis: flexibilidad, precariedad y desregulación

3.2.3.2. El impacto de la crisis sobre el empleo

3.2.3.3. Políticas Activas y Políticas Pasivas de Empleo: la Activación como instrumento de inclusión social.

3.2.3.4. Políticas de Empleo en España y en Europa: las reforma auspiciadas por los Planes de Estabilidad y los Planes Nacionales de Reforma

3.2.4. La inserción por el empleo de colectivos vulnerables: políticas, programas y acciones para la inclusión.

3.2.4.1. El empleo como instrumento para la inclusión social, en una sociedad sin empleo

3.2.4.2. De los factores que influyen en la exclusión del mercado de trabajo, al trabajo como factor de exclusión

3.2.4.3. Propuestas y Estrategias, desde las Buenas Prácticas.

3.2. Políticas Sociales en un contexto de crisis

Tradicionalmente, y en sentido genérico, la política social se concibe como aquella parte de la política general que tiene como objetivo específico la promoción del bienestar social y económico de la población. Una idea ampliamente consensuada en el conjunto de la comunidad científica coincide en considerar el nacimiento de las políticas sociales a partir de la configuración del Estado Moderno, confluyendo, a partir de mediados del siglo XX en las acciones y estructuras generadas desde el llamado Estado del Bienestar.

La política social puede considerarse, por tanto, como un sistema de acción en beneficio de la ciudadanía que se enmarca en un tipo y estructura de Estado determinado. En ese sentido, podrían identificarse distintas concepciones de la política social que pueden interrelacionarse, en cierto modo, con distintos modelos de Estado y cuya confluencia determina distintas respuestas a las necesidades sociales a partir de políticas públicas plasmadas en la configuración de distintos sistemas de protección.

Fernández Riquelme y Caravaca (2011, p. 9) consideran la Política Social como una ciencia normativa que estudia los principios, presupuestos y medios del pensamiento político-social. Se trata, según los autores, de una ciencia social y jurídica, de carácter teórico-práctico, con naturaleza normativa y con capacidad para intervenir sobre la realidad. Y efectivamente la política social interviene en una realidad amplia, configurada por ámbitos diversos: el económico, en tanto determina el papel del Estado en la economía; el jurídico, ya que define el modelo de Estado en el que se inscribe; el laboral, ya que regula e interviene en las relaciones de producción y en las relaciones laborales; el social, puesto que prefigura el grado y las características respecto a provisión de bienestar que asume el Estado, a la vez que regula la relación entre los distintos provisos de bienestar; y en el de la política, en tanto en cuanto se convierte en el instrumento de las administraciones públicas para la organización de los servicios y los procedimientos de carácter general y específico (Garcés Ferrer. 1992).

Parecería que existe alguna relación entre las políticas sociales, en sentido amplio, y la integración. Es ésta una idea que guarda cierta coherencia con el hecho de ser las Políticas Sociales instrumentos propios de los Estados de Bienestar, pensadas, por tanto, para generar determinados niveles de bienestar, protección, calidad de vida, cohesión social, en definitiva ciertos niveles de integración. Vila (2002) define la política social de la siguiente manera: “ese ejercicio del gobierno de la *polis* que se preocupa de «hacer sociedad», es decir, garantizar que todos los que están en ella sean realmente miembros de la misma, con una condición de miembro dotada de las características consideradas «normales». Hoy no entendemos un gobierno que no tenga política social, que no se ocupe de «hacer» y re-hacer (volver a hacer) sociedad, cada vez que ésta se fragmenta o diluye en exceso. Toda política social está inevitablemente orientada hacia la inclusión y dispondrá de variados instrumentos para lograrla”. Sin embargo, el tipo de inclusión, la forma, y hasta la intensidad de ésta determinarán el tipo de política social a que nos estamos refiriendo: “se tendrá que llegar a un acuerdo sobre «cuánta inclusión social se quiere», así como si ésta debe distribuirse

igualitaria o equitativamente entre todos los actualmente excluidos que hay que incluir (Vila, 2002, p.14).

Ciertamente, si queremos identificar el tipo de políticas sociales que han ido presentando los gobiernos como resultado de la crisis, es importante identificar el nivel de integración que busquen conseguir, pero interesa también identificar el grado de intervención que reservan para el Estado en la provisión y regulación de servicios y prestaciones, así como el tratamiento que da a los derechos sociales.

Según la visión que aportan Herrera y Castón (2003) se pueden identificar cuatro grandes concepciones de política social: la asistencial, de control social, de reproducción social de la fuerza de trabajo y de defensa de los derechos sociales de ciudadanía.

En las políticas sociales de carácter *Asistencial*, sus intervenciones son la expresión de una visión caritativa y benéfica. Las políticas sociales están guiadas por el altruismo y una visión genérica de justicia social humanitaria que no implica reconocimiento de derechos, y por supuesto no pretende generar cambios en las estructuras sociales, políticas y económicas. En este tipo de políticas sociales el Estado interviene de manera muy residual, en algunos casos regulando las acciones que ofertan otros agentes sociales, ejerciendo una tarea de provisor de bienestar mínima.

Las políticas sociales denominadas de *Control Social* son políticas dirigidas a regular las relaciones sociales y las condiciones de la población, con el objetivo prioritario de asegurar el orden público y los conflictos entre personas excluidas y no excluidas. En ese sentido, se crean instituciones de bienestar dirigidas a garantizar determinados comportamientos considerados apropiados, los cuales son requeridos por el Estado (y por la propia sociedad) para poder disfrutar de las prestaciones que el Estado ofrece. Se trata de políticas estigmatizadoras de aquellos comportamientos considerados desviados o asociales, en las que el ejercicio de derechos está claramente condicionado por las responsabilidades asumidas con respecto al conjunto de la sociedad. El Estado no se muestra tanto como provisor de bienestar sino como regulador de las relaciones sociales, definiendo normas e imponiendo sanciones.

El modelo a que Herrera y Castón se refieren como de *Reproducción Social de la Fuerza de Trabajo* define aquellas políticas sociales dirigidas al conjunto de los y las trabajadoras con el fin de garantizar que el sistema económico capitalista, aún a pesar de los ciclos económicos negativos, pueda disponer de fuerza de trabajo capaz de mantener la competitividad del sistema productivo. En estos modelos el Estado más que provisor es regulador de las relaciones laborales, puesto que la provisión de bienestar se delega en el mercado, específicamente en el mercado de trabajo. Se retorna a la centralidad del empleo como mecanismo generador de inclusión social, y la posibilidad del ejercicio de derechos está ligada a la posibilidad de tener empleo y de cumplir con las responsabilidades y los requerimientos que el mercado de trabajo determina.

Los modelos de política social que podrían describirse como de *Defensa de los Derechos Sociales de Ciudadanía*, parten de la consideración del concepto de ciudadanía como el ejercicio completo de derechos que suma a los derechos civiles y políticos los derechos sociales. Se trata de políticas sociales que consideran el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y la calidad de vida del máximo de población. Este tipo de políticas sociales se generan en Estados protectores, altamente provisosores de bienestar y por tanto intervencionistas en la creación y regulación de éstos, así como de normas de convivencia social. El ejercicio de derechos de carácter subjetivo, desde una comprensión universal e integral de éstos, es central en la definición de este modelo.

En un sentido parecido al expuesto hasta ahora, aunque no asimilable en toda su expresión, se pueden definir las políticas sociales no sólo por las respuestas que dan sino también por los problemas, o situaciones, a los que intenta dar respuesta: proveer bienes y servicios para la satisfacción de necesidades básicas, el control de las relaciones de poder en una sociedad, el de expandir la libertad individual o el de conseguir la integración social en unas sociedades que deben reducir el conflicto y acrecentar los lazos positivos entre la ciudadanía.

En definitiva, las políticas sociales son la forma cómo el Estado interviene en las distintas facetas de la vida pública: proveyendo bienes y servicios, articulando y organizando la relación entre los distintos provisosores de bienestar y entre los distintos agentes sociales, definiendo una determinada la comprensión social acerca de los derechos y deberes, y determinando que grados de integración deben ser considerados satisfactorios para la instituciones y para la sociedad en su conjunto.

Desde este complejo entramado de interrelaciones es desde el que se proponen las acciones específicas que habrán de guiar la integración social y laboral de las personas y colectivos en situación de vulnerabilidad social o exclusión, a través, tanto de las Políticas de Inclusión, como de las Políticas de Empleo.

Hecha esta breva aclaración acerca de qué son y que persiguen las políticas sociales, abordaremos seguidamente el impacto que la crisis está teniendo sobre el Estado de Bienestar español. Interesa, principalmente, identificar las transformaciones que durante este periodo se han ido evidenciando en las Políticas de Inclusión y en las Políticas de Empleo. Abordaremos, asimismo, y como cuestión específica, de qué manera la crisis ha impactado, o está aún impactando, sobre las políticas, programas y actuaciones para la inclusión a través del empleo de los colectivos vulnerables, y de qué manera estas transformaciones dificultan o facilitan, si fuera el caso, la integración social y laboral de las personas en situación de mayor riesgo social.

Se hace por tanto imprescindible abordar este capítulo partiendo del análisis de las transformaciones sufridas en nuestro modelo de Bienestar, ya que debe ser considerado el macrocontexto en el que se desarrollan las acciones de inserción sociolaboral de estos grupos de población.

3.2.1. Políticas neoliberales para la reestructuración del Estado Social

El discurso neoliberal que se ha ido afianzando desde finales de los años 90 hasta estas primeras décadas del siglo XXI parece estar consiguiendo vaciar de sentido el principio ilustrado de la cuestión social y, en lo que respecta a las políticas sociales, parece que se afianza la idea según la cual éstas no pueden resolver los problemas de la población en su conjunto porque, en realidad, esos problemas no son de orden social, sino individual.

El discurso y las prácticas neoliberales han conseguido, por otra parte, introducir la idea de primacía de lo económico, con lo que parece ampliamente aceptada la concepción según la cual bienestar social y desarrollo económico son nociones antitéticas. Se cree firmemente que los gastos sociales redistributivos impiden el desarrollo económico y que los recortes sustanciales en gasto social son imprescindibles si se quiere mantener el crecimiento (Inza. 2006).

Y esto ocurre porque en el desarrollo de una economía globalizada se ha permitido que el llamado mercado, conformado por las empresas transnacionales y los organismos internacionales de carácter económico, así como la economía financiera, adquieran el poder de someter a los estados a unos determinados requerimientos de orden económico que cercenan la autonomía de éstos para implantar políticas dirigidas al desarrollo social de su población. De la misma manera, la globalización ha introducido un nuevo poder fiscalizador de los estados al generar reacciones negativas en los mercados internacionales de capital ante cualquier decisión política que les resulte adversa. Esto redundará en una presión hacia abajo del gasto social y por consiguiente de los sistemas de protección, puesto que conmina a los estados a reducir el déficit, la deuda y los impuestos como objetivos prioritarios de sus políticas (Mishra, 1992).

En el tránsito que se ha ido dando desde el capitalismo regulado hasta la consolidación del capitalismo global (también llamado *nuevo capitalismo*, Sennet. 2006), ha ido cambiando significativamente la estructura social de acumulación y las relaciones entre capital-trabajo y entre estado-economía, lo cual tienen claras consecuencias en la formulación neoliberal de respuestas ante la crisis.

En la relación capital-trabajo, se pasa de la consolidación del pacto social que tuvo lugar durante el capitalismo regulado, y que permitió el nacimiento de los Estados del Bienestar, a una relación basada en la debilidad de los sindicatos, a la vez que desaparece la conciencia de clase, que es sustituida por un compromiso social débil con la tarea a realizar y tiene como consecuencia una clara pérdida de identidad de la clase trabajadora con repercusiones en la acción colectiva. Esto es utilizado por el capital para deteriorar las bases sobre las que se establecía el consenso entre capital y trabajo, lo que les permite precarizar hasta el extremo las condiciones laborales, manteniendo los salarios por debajo de la productividad y produciendo intencionadamente paro. En la relación estado-economía, se replantea el criterio universalista de las políticas sociales, y se reinterpretan a la baja los derechos sociales anteriormente reconocidos, además la política fiscal redistributiva invierte

su tendencia, de forma que se reducen los impuestos sobre el capital y se incrementan los impuestos sobre el trabajo, lo cual afecta directamente a las clases trabajadoras y las clases medias (Riutort. 2001).

En este contexto de capitalismo global, las propuestas neoliberales para hacer frente a la crisis del Estado del Bienestar representan cambios en la relación entre estado, mercado y sociedad civil, cambios en la concepción de ciudadanía y cambios, obviamente, en las prestaciones sociales.

Respecto a lo primero, implica una reelaboración del vínculo entre estado, mercado y sociedad civil que en definitiva implica menos Estado, más mercado y una sociedad civil condicionada por ambos; el cambio en la concepción de la ciudadanía implica cambios en los derechos sociales, que pasan a ser mercantilizados, desapareciendo cada vez más el Estado de su cobertura, y cambios en los derechos civiles y políticos, que son progresivamente limitados; los cambios en las prestaciones sociales, representan una importante pérdida de universalidad: en ocasiones se propone pasar a una nueva definición de *prestaciones sociales condicionadas* las cuales delimitan un primer nivel básico de prestaciones atendidas por el estado, un segundo nivel de prestaciones garantizadas y regulada por el estado pero financiadas con criterios selectivos en base a la renta y producidos de forma mixta entre estado y mercado, y un tercer nivel de prestaciones incentivada por el estado, pero producidas, financiadas y gestionadas de forma casi exclusiva desde el ámbito mercantil (Picó, 1992).

El neoliberalismo pretende así acabar con lo que considera un “estado nodriza” para responsabilizar a los individuos respecto a su propia vida personal y social: aquella personas que es protegida por el Estado es considerada, desde esta ideología, como una persona fracasada y sólo si aprende a resolver sus necesidades desde las propuestas que le ofrece el mercado, especialmente el mercado de trabajo, puede llegar a ser considerado un persona merecedora de prestaciones sociales.

La consecuencia es que las políticas neoliberales aplicadas por el gobierno estatal y los gobiernos autonómicos impactan duramente contra el Estado Social que fue la base para el nacimiento de los Estados del Bienestar. Un Estado Social que basaba su desarrollo en la adquisición progresiva de ciudadanía, a partir de la asunción de responsabilidad pública que otorgaba a la población el “derecho a tener derechos, y a reclamarlos en su totalidad” (Inza. 2006). Como contraposición a ese modelo de Estado Social, la crisis pone sobre la mesa el retorno en algunos casos, el fortalecimiento en otros, de distintos modelos de estados, en todos los cuales el mercado gana posiciones frente a una mayor invisibilización de la intervención pública en los asuntos sociales.

Tal y como cita Inza (2006), una de las propuestas se refiere al fortalecimiento del Workfare (Jessop. 2008) que, en contraposición con la idea keynesiana de Estados de Bienestar, propone una intervención mínima por parte de las administraciones públicas, aceptando que los gobiernos se hagan responsables de facilitar una “cierta red básica de

seguridad”, reduciendo formas drásticas de injusticia social, o garantizando una mínima cohesión social. Pero lo más significativo de este modelo es su apelación a la responsabilidad individual, como forma de lucha contra la dependencia a las prestaciones públicas que atribuyen a los estados proteccionistas. Este modelo de estado subordina las políticas sociales a las necesidades y demandas de las políticas económicas, de manera que propone invertir únicamente en aquellos colectivos considerados productivos y, aún más, utiliza las políticas sociales como instrumento que garantice a los mercados las necesidades de flexibilización de la mano de obra.

En un sentido parecido a lo que representa el Workfare, pero con una mayor radicalidad en cuanto a sus propuestas mercantilizadoras y de abandono de la responsabilidad pública hacia el bienestar, se presentan también el Estado de Competición (Philip G. Cerny, 1977, citado por Inza), desde el que el gasto social se justifica en tanto en cuanto sirve como estabilizador del sistema económico, y el *estado de mercado* (Philip Bobbit, citado por Inza), que supone el abandono progresivo del objetivo de los gobiernos de mejorar el bienestar de la ciudadanía, que debe convertirse en un proveedor mínimo, al estilo de los modelos neoliberales británico y estadounidense de los años ochenta, privatizando gran número de actividades estatales (Inza. 2006 y 2014).

Pero la verdadera apuesta por un cambio de modelo es el llamado Estado Social Inversor (Giddens.1999) que, aun compitiendo con el Workfare liberal, en muchos aspectos colinda con él y lo complementa. Y esto es así, porque si bien el Estado Social Inversor representa una *tercera vía*, como renovación de la socialdemocracia, este nuevo enfoque convierte el Estado del Bienestar en un Estado de Inversión Social (EIS) que entiende las políticas sociales no tanto como un gasto sino como una inversión de futuro necesaria para garantizar la competitividad económica, la cohesión social y el bienestar de la ciudadanía. En contraposición al Estado Social clásico, el EIS considera que la consecución de bienestar es una responsabilidad que las personas deben asumir en solitario, el Estado debe ser, más que provisor de bienestar y protección social, un generador de oportunidades para el futuro, de manera que la ciudadanía participe activamente y con responsabilidad en su propio bienestar y en el bienestar social. Redimensiona, así, la comprensión de los derechos en tanto en cuanto entiende que la consecución de éstos está ligada a la asunción de responsabilidades individuales, que son detraídas de las responsabilidades sociales del Estado.

El Estado de Inversión Social es, tal como el Workfare, una respuesta confrontada a los Estados Providencia que caracterizan el Estado Social y en ese sentido, la emergencia de ambos modelos representa una reestructuración del Estado Social que pueden llegar a suponer su debilitamiento o su desaparición.

En definitiva, las respuestas que se han ido dando a la crisis desde los gobiernos ultraliberales, liberal-conservadores o las socialdemocracias tibias que han ido gobernando el estado español y sus comunidades autónomas desde el inicio de la crisis global, están

generando profundos cambios no sólo en la concepción del Estado, sino también en la concepción del riesgo, de la ciudadanía, de la exclusión y el desempleo, y aún de los resultados esperados respecto a la inserción.

Respecto a los cambios del Estado, en ese vaivén entre el Welfare y el Estado de Inversión Social, se parte de considerar que la protección social genera una dependencia adictiva, por lo que a menudo la lucha no se centra contra la pobreza y la exclusión sino contra la dependencia hacia el Estado provisor; el papel del Estado del Bienestar es el de asegurar las condiciones para la producción de sujetos adaptados a las nuevas necesidades productivas, maximizando sus capacidades potenciales para ponerlas al servicio de las nuevas demandas económicas; se desarrolla una tendencia progresiva de distanciamiento frente a las lógicas aseguradoras, indemnizatorias y contributivas, en pos del control y la racionalización del gasto público; se transita desde un *Estado moral* a un *Estado terapéutico* (Serrano, 2000, 2005 y 2009), en el sentido de que se cambia la lógica de la redistribución de ingresos propia del Estado Social por la lógica del gobierno moral de las actitudes y/o el gobierno terapéutico de las conductas.

En cuanto a los cambios en la concepción del riesgo, se pasa de la socialización del riesgo que entendía este como una cuestión política, un deber de la comunidad, a la gestión individualizada de éste. Pero además, el riesgo deja de presentar connotaciones negativas para ser concebido como algo inevitable, incluso necesario, para el crecimiento económico y el bienestar individual. El riesgo que comporta el desempleo y aún la vulnerabilidad son reinterpretadas como una oportunidad a la que el individuo debe hacerle frente y superar (Crespo, 2009).

Respecto a los cambios en la concepción de la ciudadanía, se pasa de la Ciudadanía Social que implicaba la búsqueda de protección frente a la desigualdad y la promoción de la igualdad de oportunidades, a la Ciudadanía Económica, en la que las personas deben de participar en el mercado y adaptarse a éste.

Respecto a los cambios en la concepción de la vulnerabilidad y la exclusión, en la que se pasa de una concepción estructural en la que el individuo resulta ser víctima de procesos sociales, políticos y económicos a la concepción de la persona vulnerable como un individuo cuya naturaleza se caracterizaría por la pasividad o el abuso, susceptible de presentar una serie de déficits de personalidad, formación o de voluntad. Se introduce entonces una visión paternalista que entiende a las personas como inadecuadas gestoras de su proyecto personal y de su futuro profesional, desde la que determinados grupos sociales son observados bajo un cierto carácter de sospecha que facilita la culpabilización además de la legitimación de medidas coercitivas. Se recupera la centralidad de la dimensión económica como mecanismo, prácticamente absoluto, de integración social, con lo cual el empleo recupera también su en los procesos de inserción así como la voluntad y la responsabilidad individual para conseguirlos.

Respecto a los cambios en los resultados esperados en la inserción, se pone más énfasis en los deberes, por encima de los derechos, y se busca asegurar la empleabilidad más que el empleo en cuanto se reclama a la persona vulnerable la voluntad y la capacitación suficiente para incorporarse a las demandas del mercado del trabajo.

En definitiva, una profunda reestructuración de los ejes sobre los que se fundamentan los Estados del Bienestar, con profundas y significativas repercusiones en las Políticas de Inclusión y en las Políticas de Empleo.

3.2.2. Las Políticas de Inclusión

El concepto Inclusión Social ha acabado ocupando un lugar central en el desarrollo de las políticas sociales en la Europa de finales del siglo XX. Aparece tímidamente con la presentación en 1989 de la Carta Social Europea, y tiene un extenso recorrido no exento de numerosas ambigüedades e imprecisiones, que van ocupando un importante espacio en las políticas sociales europeas y de las naciones que han ido conformando la unión económica de países del entorno europeo.

Aludiendo a la ambigüedad del concepto Inclusión, Ana Arriba (2013) identifica algunos de sus usos que van “desde la consideración del término inclusión como un derecho social, como elementos de las estructuras sociales, políticas o económicas o como base ética de la cohesión social o como nueva concepción de la participación en la vida económica” (p. 158).

No parece descabellado señalar cómo el predominio del concepto de Inclusión en las políticas sociales, ha desplazado al concepto de Integración, dirigiendo estas políticas hacia territorios e intereses específicos. Para profundizar en este aspecto es importante rescatar la contraposición que Robert Castel (1997, p. 442-449) establece entre las políticas de inserción y las políticas de integración, como dos formas diferenciadas de intervención social. Según lo descrito en *La metamorfosis de la cuestión social, por políticas de integración* Castel entiende:

(...) a las animadas por la búsqueda de grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro. Ellas proceden mediante orientaciones e instrucciones generales en un marco nacional. Son ejemplos los intentos de promover el acceso a todos a los servicios sociales y a la educación, la reducción de las desigualdades sociales y un mejor reparto de las oportunidades (p. 422).

Las *políticas de inserción*, en cambio, están descritas por Castel como aquellas que obedecen a una lógica de discriminación positiva, a partir de focalizar en poblaciones particulares y en zonas singulares del espacio social, y a partir del despliegue de políticas específicas. Y ello ocurre a partir de la constatación de que “tienen menos y son menos, de que están en una situación deficitaria” (p. 423)

Entre ellas se identifica, por tanto, una serie de diferencias que las confrontan, y ponen en contradicción el principio de universalidad con el de especificidad a base de proponer medidas de alcance general para unas (integración) que responden a un régimen universal

de garantía de derechos y la focalización en poblaciones particulares las otras (inserción), a partir de regímenes especiales en las que la concepción de derecho subjetivo desaparece.

Las sucesivas crisis del sistema capitalista, y el impacto que éstas ha ido teniendo sobre los Estados del Bienestar ha ido guiando la deriva de las políticas de integración a las de inclusión, pasando por la inserción. Tal es así en la Europa de mediados de los años 70, en pleno desarrollo europeo de los Estados del Bienestar, cuando se consolida la idea de la complementariedad entre las políticas universalistas y homogeneizadoras de integración con las políticas especializadas de inserción social, las primeras dirigidas a los que pueden formar parte de la llamada *sociedad salarial*, las segundas a los considerados *inadaptados*.

Cuando la crisis eclosiona en un contexto socio-político de predominio de la ideología neoliberal, como ha ocurrido en ésta última crisis iniciada en 2007, el concepto de integración, ya invisibilizado en el conjunto de políticas sociales europeas, es desplazado totalmente por el de inserción, para dar paso a ese concepto aún más impreciso de la Inclusión, que en gran medida ha colonizado parte del discurso y de las actividades de las políticas sociales desde los inicios del siglo XXI (Serrano. 2005), y han dado lugar, en el marco de la UE, a las propuestas de Inclusión Activa.

3.2.2.1. La Inclusión en el marco de la Unión Europea: de la lucha contra la exclusión a la Inclusión Activa

Una de las constantes en el proceso de construcción europeo ha sido la búsqueda de acuerdos que comprometa a los estados miembros a establecer medidas que propicien una mayor equidad, así como la eliminación de las formas más extremas de pobreza y exclusión social. Estos acuerdos se han ido plasmando, sucesivamente, en la Carta Social Europea (1961), la Carta de los Derechos Sociales de los Trabajadores (1989), el Tratado de Maastricht (1993) y el Tratado de Ámsterdam (1999). Sin embargo, el proyecto de una política social común para la UE ha sido siempre un proyecto en tensión, marcado por dos tendencias: la prioridad de la integración económica por encima de los objetivos de una política social común y la resistencia de las políticas sociales nacionales a asumir políticas conjuntas que obligaran a reestructurar, en algunos casos profundamente, sus sistemas de protección social.

En el recorrido que Rodríguez Cabrero (2002, p. 103-114) hace de la política social en la UE desde la creación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) y la Comunidad Económica Europea (CEE) después de la Segunda Guerra Mundial, hasta los inicios del siglo XXI, vemos cómo en el nacimiento de estas estructuras comunitarias la política social es marginal y residual a las prioridades de carácter económico y comercial. Sólo la necesidad de movilizar mano de obra entre los países miembros convierte al empleo en uno de los factores clave de las casi inexistentes políticas sociales, razón por la cual en el Tratado de Roma (1957) se incorporan aspectos que tienen que ver con la regulación de las condiciones de trabajo, de la formación profesional, de la negociación colectiva y de igualdad salarial entre hombres y mujeres. Y es en ese mismo Tratado en el que se acuerda la creación

del Fondo Social Europeo (FSE), pieza clave para la política social común, que no vio la luz hasta el año 1962. Pero como recuerda Rodríguez Cabrero, se trata de una Política social articulada alrededor de la necesidad de movilizar la capacidad productiva de la población activa, y que en ningún momento hace referencia a la articulación de mecanismos comunes para la defensa de los derechos humanos ni la garantía de ejercicio de los derechos sociales.

La crisis económica que eclosiona en 1973 paraliza aún más la posibilidad de desarrollo comunitario de lo que ya eran políticas sociales claramente residuales, aun a pesar de que se ponen en marcha algunas iniciativas que pronostican un incipiente nacimiento de la Europa Social, como es la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y el Plan de Acción Social (1974) que finalmente sólo mejorarán algunos aspectos del FSE, sin que supongan propuestas estructurales clave.

En la década de los 80, con el Tratado de Maastricht, la UE empieza a proponer el desarrollo de políticas sociales que sean subsidiarias a las de los estados miembro y siempre subordinadas a la creación de un mercado único, en el contexto que empieza a esbozar la incipiente globalización.

En la década de los noventa, con grandes tensiones entre organismos y países miembros, y siempre marcado por la ideología neoliberal que prioriza los ejes de carácter económico y monetario sobre los sociales, se ponen algunas de las bases para la construcción de una Europa Social común. Una de ellas es la aprobación, en la Cumbre de Estrasburgo, de la Carta Social Europea (1989), y las posteriores Recomendaciones 92/441 y 92/442 que hacen referencia a la oportunidad de establecer criterios comunes y espacios de convergencia en la protección social. Otros tímidos avances durante esta década de los 90 son los Programas de Acción Social 1995-97 y 1998-2000 y el Libro Blanco de la Política Social (1994). Sin embargo, estas normas, directrices y propuestas carecían de un carácter vinculante que obligara de manera firme a los estados y que garantizase una cierta homogeneidad en sus acciones y políticas sociales.

Así, entre mediados de la década de los 70 y mediados de los 90 en Europa se ponen en marcha, de forma discontinua y experimental, diversos programas de lucha contra la pobreza, a través de programas piloto de carácter comunitario, orientados a la lucha contra la pobreza económica. Además, se empieza a trabajar en una nueva conceptualización de la pobreza, que desde una concepción más multidimensional, incorpora el acceso a los distintos sistemas de protección social, como elementos conformadores de un nuevo concepto: la exclusión. Por otro lado, se empieza a plantear la necesidad de diseñar instrumentos para la medición de la pobreza y la exclusión, añadiéndole al carácter multidimensional una visión estructural, procesual y dinámica que invita a diseñar políticas más integrales para luchar contra la exclusión. Pero a partir de mediados de los noventa, las políticas sociales europeas abandonan el ideal de lucha contra la pobreza y exclusión para instalarse en ellas un nuevo concepto, el de Inclusión social, que supone el abandono de la identificación de las causas

estructurales que provocan exclusión, así como de los conceptos de integración o inserción. (Arriba. 2013, p. 160).

Respecto a la búsqueda de políticas comunes en el marco europeo, en marzo del año 2000, el Consejo Europeo impulsó lo que llamaron *lucha contra la exclusión* a nivel comunitario solicitando a la Comisión Europea y a los estados a adoptar medidas destinadas a la eliminación de la pobreza, en el horizonte del año 2010 y con el objetivo de afianzar ese objetivo político se designa el año 2010 *Año Europeo de la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social*. La UE adopta entonces lo que se conoce como *Estrategia de Lisboa (2000)* cuyos ejes fundamentales son la competitividad y el dinamismo en la economía, el crecimiento económico sostenible, el aumento y la mejora de la calidad de los puestos de trabajo y una mayor cohesión social. A partir de aquí la promoción de la inserción social, el impulso para la erradicación de la pobreza y la lucha contra la exclusión se enuncian como elementos significativos del llamado Modelo Social Europeo (MSE).

Pero aún a pesar de las distintas Estrategias planteadas como comunes, el llamado Modelo Social Europeo no deja de ser un ideal retórico fundamentado principalmente en la existencia de cuatro grandes tendencias, o modelos, que conviven en el marco europeo. Éstas han sido descritas por Esping Andersen (1993) y ampliadas por varios autores y autoras e incluyen desde las políticas más puramente asistenciales y residuales, a las de base contributiva y de búsqueda de una cierta cohesión social, a las más desarrollistas y basadas en el principio de derechos subjetivos de carácter universal, hasta las incipientes políticas sociales de los países mediterráneos del sur de Europa que combinan principios asistencialistas con corporativistas y con un desarrollo limitado de los derechos sociales.

Además, en lo que se refiere a la lucha contra la exclusión social, los ambiciosos objetivos planteados en la *Estrategia de Lisboa (2000)* no vinieron acompañados por la necesaria implicación presupuestaria y legislativa por parte de la UE, de forma que su éxito o fracaso ha ido dependiendo de los distintos estados miembros (Muñoz de Bustillo. 2010, p. 157). El resultado fue el escaso éxito de la Estrategia de Lisboa respecto a la disminución de la pobreza y la exclusión, que permanecieron prácticamente estables, sino crecieron, aún en un contexto de crecimiento económico y de pleno empleo.

La *Estrategia de Lisboa* es sustituida, en el año 2010 por la *Estrategia 2020*, que se marca unos objetivos menos ambiciosos que su predecesora, organizados en tres grandes metas: crecimiento inteligente, que incluye objetivos específicos en torno a la innovación, la educación y la sociedad digital; crecimiento sostenible, con referencias al clima, la energía, la movilidad y la competitividad y crecimiento integrador, centrado en el empleo, la cualificación y la lucha contra la pobreza. Y es desde estos tres grandes objetivos que se enuncian las Políticas de Empleo y las Políticas de Inserción que desarrolla cada uno de los estados que forman parte de la UE.

Respecto a las primeras, en las que incidiremos posteriormente, la visión que aporta la Comisión Europea centra el problema del empleo desde el punto de vista de la oferta, con lo que el principal objetivo es conseguir la empleabilidad de la población trabajadora a través de la educación, la formación, el aprendizaje permanente a lo largo de la vida y la modernización de las instituciones laborales. Respecto a las segundas, se mantiene el empleo como instrumento central para la inserción social de las personas, y por tanto la empleabilidad sigue siendo prioritaria frente a otras medidas de lucha contra la desigualdad y la exclusión.

Una de las dimensiones más relevantes de la inclusión social es la de la Inclusión Activa. Se trata de un concepto que nace como resultado de un largo proceso de construcción ideológica e institucional de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Europa (Rodríguez Cabrero y Marbán. 2011, p. 26).

Ya en el marco de la Estrategia Europa 2020, y ante el contexto de extensión del desempleo y la exclusión social que empieza a evidenciarse con la crisis, en octubre de 2008 la Comisión Europea aprueba la *Recomendación sobre Inclusión Activa de las personas excluidas del mercado laboral*. Pero aunque aparece como respuesta institucional a las primeras manifestaciones de la crisis, y tras la constatación del fracaso de los objetivos marcados en la Estrategia 2020, el concepto de Inclusión Activa ya había aparecido en sucesivos Informes Conjuntos de Protección Social e Inclusión Social de 2006 y 2007, aunque preferentemente ligado al ámbito laboral. La Recomendación redonda en la estrecha relación que debe establecerse entre la inclusión social y la participación en el mercado de trabajo. El objetivo prioritario es dotar a las personas excluidas de éste de recursos suficientes que permitan potenciar su participación social y su empleabilidad. La Inclusión Activa propone una triple línea de acción: renta, activación para la Inserción laboral y acceso a servicios de calidad.

En definitiva, las políticas de Inclusión Activa son una propuesta que, aún a pesar del amplio espectro de respuestas en cada uno de los países miembros, evidencian el predominio de la ideología neoliberal en las políticas de inclusión europeas. La centralidad del empleo como mecanismo de integración erosiona la visión de la multidimensionalidad de la exclusión social, todo y que la IA introduzca la dimensión de acceso a los servicios y prestaciones sociales, puesto que se mantiene la centralidad de la dimensión económica. Pero es que además la IA incorpora como eje fundamental para la inserción en el mercado de trabajo la Activación, que induce a considerar la responsabilidad individual en la lucha contra la exclusión en tanto en cuanto propone todo un repertorio de habilidades y actitudes que la persona debe incorporar en aras de alcanzar la inserción laboral. Recordemos que ideológicamente la Inclusión Activa parte del convencimiento de la existencia de un círculo virtuoso renta-activación-servicios coherente con la concepción de flexiguridad que orientan la Estrategia Europea de Empleo desde 1997 (Arriba 2013, p. 160). La Flexiguridad es un concepto que está ocupando un lugar central en las políticas de empleo y en la inclusión por la vía del empleo y considerado parte de las respuestas ineludibles para salir de la crisis, un concepto que, según plantean Serrano y Fernández (2014) actúa a modo de oxímoron que

induce a justificar la relación complementaria entre productividad económica y cohesión social.

Ambivalencia y asimetría son dos de las características que, según Rodríguez Cabrero y Marbán (2011), definen las políticas de inclusión en el marco de la UE:

Ambivalencia porque las políticas de cohesión social europeas son deudoras de variadas visiones ideológicas y tradiciones institucionales a las que no pueden sustraerse. Asimétricas en la medida en que las políticas de cohesión tienen como objetivo fundamental garantizar la competitividad y la creación de empleo a las que se subordinan relativamente las políticas de redistribución y de calidad de vida en general y en el empleo (p.28).

Y en la medida en que no se avanza en una estrategia común real y compensada en el sentido de que garantice en la misma medida el crecimiento, la empleabilidad y la cohesión social, profundizará aún más en estas características.

En este contexto, marcado además por la profunda penetración de la ideología neoliberal y por la profundización en la desigualdad y la exclusión provocada por la crisis, es en el que se inscriben las Políticas de Inserción Social, las cuales integran asimismo, a los colectivos vulnerables. Para ellas se pronostica “un horizonte de incertidumbre” (Rodríguez Cabrero. 2013), en un contexto de importante reducción del gasto social condicionado por las políticas de austeridad implementadas como respuesta institucional a la crisis. Así lo presenta, aún a pesar de aceptar que la evaluación de la efectividad de las políticas y programas de inclusión activa es aún muy limitada, el Informe de *Valoración de la implementación de la Recomendación de Inclusión Activa* realizado para la Comisión Europea. En él se considera la falta de información, la inexistencia de herramientas de evaluación y los condicionamientos institucionales y administrativos como límites objetivos a la posibilidad de evaluar de resultados obtenidos.

Aun a pesar que las propuestas de Inclusión Activa y de Activación representan las propuestas hegemónicas defendidas por el establishment europeo, vale la pena hacer referencia a otras propuestas, minoritarias algunas, incipientes otras, que pueden formularse como alternativas o, en palabras de Zalakaín (2013), al menos como *novedosas*, como son las que se refieren a la atención centrada en la persona, vida independiente y asistencia personal, desde los principios de autodeterminación, derechos humanos, autoayuda, empoderamiento, responsabilidad sobre la propia vida y acciones; o las propuestas de recapitalización de los pobres, o las de redescubrimiento de los vínculos comunitarios y la “gran sociedad”.

3.2.2.2. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión (PNAin)

Así, sobre la base de sucesivos acuerdos adoptados en común, y en el marco que establece el Método Abierto de Coordinación (MAC), la UE conmina a los estados parte a desarrollar *Planes Nacionales de Acción para la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión*, que abarquen los distintos objetivos adoptados en común y que prevean estar completamente implementados en un horizonte de dos años.

En virtud de los acuerdos establecidos en junio de 2001 los entonces 15 estados miembro, entre los que se encontraba el estado español, presentaron a la Comisión sus *Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social* (PNAin) para el periodo 2001-2003. Periódicamente, se han ido presentando los sucesivos PNAin que, con carácter bianual, incorporaban la evaluación de los objetivos conseguidos y los progresos constatados en función de los objetivos comunes planteados.

A partir del año 2005 el MAC deja de centrarse en la inclusión para ampliar su radio de intervención a tres ámbitos que incluye las políticas de pensiones, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, en un marco estratégico más amplio (MAC social) que perseguía modernizar la protección social (Arriba. 2013, p. 161), haciendo eficientes los procesos de coordinación, seguimiento y evaluación.

Una nueva Agenda Europea se presenta para el periodo 2005-2010 a través de la *Estrategia de Lisboa Renovada*, la cual propone una nueva agenda social para el periodo 2005-2010 que lleva aparejada nuevos objetivos e indicadores. Para garantizar su cumplimiento por parte de los estados éstos tendrán que poner en marcha sus *Planes Nacionales de Reforma* (PNR), que se desarrollarán con carácter trienal, estructurados en torno a veinticuatro directrices y que serán objeto de un *Informe Conjunto* liderado por la Comisión.

En relación al objetivo de contribuir a la erradicación de la pobreza y la exclusión, emergen tres ideas fuerza: en primer lugar el concepto de Inclusión Social Activa, vinculada a la participación en el mercado laboral y la lucha contra la pobreza de los grupos más excluidos. En segundo lugar la de garantizar el acceso de todas las personas a los derechos, recursos y servicios sociales básicos. Y en tercer lugar asegurar la coordinación de las políticas de inclusión implicando a todos los niveles de gobierno y a todos los agentes. (Fresno y Tsolakis. 2010). Este último objetivo es el que se ha dado en denominar Gobernanza.

Sin embargo, tal y como se presenta en el VII Informe Foessa, el caso concreto de España, con especial referencia a los PNR de 2012 y 2013, se trata de un programa centrado en el ámbito económico y financiero, que implican consolidación fiscal, reforma de la Administración pública, reforma del mercado de trabajo y reforma del sistema financiero. La inclusión se sitúa a gran distancia de esos primeros intereses, y en general tiene un importante sesgo de inclusión laboral y en muchas ocasiones limitada al empleo juvenil, al

desarrollo de la formación profesional y a la lucha contra el abandono escolar⁶³ (Rodríguez Cabrero et al. 2014: 310)

Así, en el ámbito de cada uno de los estados, serán los Planes Nacionales de Inclusión Social (PNAin) los que, con carácter bianual, concretan los principios comunes en estrategias y objetivos para cada territorio nacional.

En España, desde que en el año 2001 se aprobara el *I Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España 2001-2003*, se han venido presentando nuevos planes, correspondientes a los períodos 2003-2005 (II PNAin), 2005-2006 (III PNAin), 2006-2008 (IV PNAin) y 2008-2010 (V PNAin). El último, publicado muy recientemente y en plena crisis económica, ha dejado un periodo de tres años vacío de planificación en cuanto a la lucha contra la pobreza y la exclusión social se refiere, puesto que no ha sido hasta finales del año 2013 que se aprueba el VI PNAin, para el periodo 2013-2016.

A su vez, en aplicación del llamado Método Abierto de Coordinación (MAC) se han ido implementando sucesivos planes autonómicos de inclusión, así como en numerosas corporaciones locales.

A modo de memoria, en el año 2010, el extinto Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad español, presenta una informe titulado *Los 10 años de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España*, en el que se revisan los sucesivos planes de lucha contra la exclusión social desde el año 2001, a partir del análisis de los procesos de elaboración de éstos, de su estructura, de las estrategias para la inclusión social implementadas en los distintos territorios y de los principales objetivos conseguidos según ejes de actuación y según sectores de población o colectivos con los que se interviene.

Así se identifican los distintos ejes de actuación de los PNAin españoles hasta 2010 y que comprenden actuaciones dirigidas a: la garantía de Ingresos Mínimos, el acceso a una Educación con equidad, el acceso al empleo, el acceso, con carácter universal, a la Salud, la atención a la Dependencia, la potenciación del papel de los servicios sociales, el acceso a la Vivienda, el acceso a la Justicia, la inclusión en la Sociedad de la Información. Igualmente se proponen intervenciones específicas, de carácter sectorial, con los distintos colectivos identificados como vulnerables: las personas mayores, las personas con discapacidad, las mujeres, la juventud, la infancia, la población gitana, la población inmigrante, las personas sin hogar, los reclusos y ex reclusos, así como medidas específicas de apoyo a las familias. Siguiendo las indicaciones de los denominados JIM (Joint Inclusion Memorandum) que la Comisión Europa elabora a partir del 2003, los planes naciones deben estructurarse en torno a 4 objetivos: facilitar la participación en el empleo y el acceso a todos los recursos, derechos,

⁶³ En el mismo informe se plantea lo llamativo que resulta “que en la evaluación de cumplimiento de los objetivos del PNR 2011, por parte del PNR 2012 se limite a los ámbitos de consolidación fiscal, reforma financiera y mercado de trabajo. No se revisa el cumplimiento de las áreas de educación, pobreza e incluso social” VII Informe Foessa. Capítulo 5. Pág.: 310.

bienes y servicios; prevenir los riesgos de la exclusión; ayudar a los grupos más vulnerables y movilizar a todos los agentes (Fresno. 2009, p. 99).

El Plan Nacional de Acción para la Inclusión del Reino de España, publicado en el año 2014 por el Ministerio Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, para el periodo 2013-2016, cuando ya la crisis está mostrando sus efectos más negativos sobre la sociedad y las personas, incorpora las directrices de la Comisión Europea a las que hemos ido haciendo referencia. Se observa, con respecto a planes anteriores, una limitación de la integralidad que acompañaba sus propuestas, con lo que los objetivos específicos se fundamentan en dos grandes líneas de actuación: el enfoque estratégico definido por la Inclusión Activa, y la atención a los identificados como grupos más vulnerables.

Respecto a las Estrategias de Inclusión Activa, en la línea de las recomendaciones del MAC, el PNAin 2013-106 se centra en el impulso de la inclusión socio laboral, la garantía de un sistema de prestaciones dirigido a personas en situación de vulnerabilidad, y la garantizar el acceso a servicios básicos (Servicios Sociales, Educación, Sanidad y Vivienda) a toda la población, y especialmente a los colectivos más desfavorecidos.

Respecto a la atención a grupos vulnerables, el PNAin considera a las personas sin hogar, las personas con discapacidad, las personas mayores y en situación de dependencia, las personas inmigrantes, las mujeres víctimas de violencia de género, la población gitana, personas víctimas de discriminación por cualquier causa, personas con problemas de adicciones y personas reclusas y ex reclusas.

En la EIA presentada en este último PNAin la Activación aparece como un elemento central. Es recurrente la alusión al objetivo de la empleabilidad, la formación para el empleo y la incorporación al mercado laboral de determinados colectivos (especialmente jóvenes) a través de estrategias que implican una clara precarización de las relaciones laborales: jornada a tiempo parcial, contratos en prácticas, entre otras (Objetivo Operativo 1, págs.: 57-61). También se identifican los Itinerarios Individualizados de Inserción, como una herramienta necesaria para garantizar la inserción por el empleo de colectivos vulnerables.

Es significativo también el papel que se otorga a las Servicios Públicos de Empleo, que ceden espacio a las agencias de colocación, y que incorporan al Tercer Sector de Acción Social como un aliado en la gestión de la inserción laboral de colectivos vulnerables (Objetivo Operativo 5, pág.: 65).

Con respecto al objetivo estratégico que hace referencia a la garantía de rentas, el PNAin vigente mantiene la diseminación de las prestaciones económicas, manteniendo una más que favorece esa atomización, la Renta Activa de Inserción (RAI), que en la práctica ha demostrado tener poca incidencia y que genera no pocas dificultades a las personas usuarias en su tramitación. En cualquier caso, esta política de garantía de rentas mantiene dos filosofías clave asociadas a la Activación: el considerarse todas ellas prestaciones condicionadas a la inserción laboral, y la escasa voluntad de convertir el acceso a ingresos

mínimos en un derecho subjetivo, que se formula en términos de “avanzar hacia la consolidación del derecho” (Objetivo Operativo 7. Pág.: 70).

Respecto al objetivo estratégico 3 (págs.: 73-98), en el que se marca la meta de conseguir el acceso a los servicios básicos, desde el cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y accesibilidad, llama la atención que estas propuestas se formulen en un contexto gubernamental de progresivas y medidas de austeridad en el gasto público, que han impactado duramente sobre los sistemas de protección social sin excepción y que están precarizando y, en algunos casos denegando, el acceso de la población en general, y aún en mayor medida de las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión, a las prestaciones de servicios sociales, educativas, de salud y de vivienda. No podemos por menos que considerar este objetivo estratégico como retórico, puesto que en poco se han asumido compromisos políticos y presupuestarios reales que posibiliten una mejor accesibilidad y mayor universal a los servicios públicos. Ligado a esto, no podemos obviar la absoluta invisibilización en el PNAin 2013-2016, de objetivos ligados al fomento de la cohesión social y la participación ciudadana como forma de hacer operativo ese principio de solidaridad al que hace referencia.

Es importante, asimismo destacar la importancia que el PNAin 2013-2016 concede a la Gobernanza, la cual propone articular a través de dos ejes: la coordinación política entre los distintos niveles de la administración: estatal, autonómica y local, y la colaboración público-privada

En el primer caso llama la atención que este objetivo se formule cuando estaba en proceso de tramitación la finalmente aprobada ley *27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, que supone la práctica desaparición del ámbito municipal en la cobertura de servicios sociales básicos y obviamente también especializados en la lucha contra la exclusión social y la pobreza.

En el segundo caso, la colaboración público-privada se articula, como viene siendo habitual en un SPSS mixto como es el español, a través de la movilización, apoyo y fortalecimiento del TSAS, a la vez que se apuesta por la incentivación de la participación de las empresas en la lucha contra la exclusión, principalmente a partir de la firma de convenios entre estas y los Servicios Públicos de Empleo y el fomento de la Responsabilidad Social Corporativa.

Concluyendo, los PNAin formulados (escasamente implementados, por cierto) durante el momento más álgido de la crisis, han incorporado los objetivos propios de la Inclusión Activa, con especial atención a los principios de la Activación. Lo cierto es que, tal y como ya anunciaban Fresno y Tsolakis (2010: 33-69) en el caso español, como en el de otros muchos países de la Unión, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAin) no han supuesto una reducción de la pobreza. De hecho, tampoco durante la etapa anterior, de crecimiento económico sostenido que ha vivido el estado español, se redujeron las tasas de pobreza, tanto la relativa como la severa, sino que además incluso se agravaron las

desigualdades entre el segmento más rico y el segmento más pobre de la población, y esto es así porque hasta el momento, aún menos en época de crisis, ni los Planes de Inclusión, ni otras políticas sociales más amplias, han abordado los problemas estructurales de la sociedad española, que son la base de las desigualdades sociales.

3.2.2.3. Los ejes desde los que se articula la inserción social de colectivos vulnerables

Complementariamente a las acciones que se articulan en torno a las Políticas de Inclusión Activa⁶⁴ propuestas por la UE, las actuaciones dirigidas a la inserción social de colectivos y personas en situación de vulnerabilidad social y exclusión se vienen organizando, desde los distintos sistemas de protección, y con la participación de distintos agentes y actores, en cuatro grandes ejes:

- A. Los Sistemas de Garantías de Ingresos.
- B. Los programas de Inserción por la vía del empleo.
- C. Los programas y centros de acogida a personas sin techo o en situación de extrema exclusión.
- D. El Desarrollo Local, a través de proyectos de desarrollo comunitario y participación ciudadana.

En éstos participan activamente dos distintos sistemas de protección, el de empleo y el SPSS, a través de los Servicios Públicos de Empleo en el primer caso y a través de los Servicios Sociales Comunitarios y los Servicios Sociales Especializados en el segundo. Eso implica, además, que pueden estar operando, conjuntamente o no, los tres niveles de la administración, estatal, autonómica y local.

En cuando a los agentes a los que dedicaremos un capítulo posteriormente, junto con los Servicios de Empleo y los Servicios Sociales, participa, con una presencia muy activa, el Tercer Sector de Acción Social.

A. Los *Sistemas de Garantías de Ingresos*, se han evidenciado como uno de los ejes centrales de lucha contra la exclusión social. En el caso español, se trata de una red diversa, compleja, incompleta y muy heterogénea tanto en las prestaciones que ofrece como en los requisitos de acceso. Se trata, reformulando la explicación de Rodríguez Cabrero (2009. 57-85)⁶⁵ de la combinación de varias lógicas que interactúan entre ellas de manera desigual: la lógica de lo laboral, que determina grados de cobertura en función de los niveles de integración laboral logrados; la lógica de la necesidad o exclusión, que organiza distintos sistemas de carácter no contributivo o asistencial, y la lógica de lo institucional que genera diversos niveles de protección según se trate de prestaciones ofrecidas por uno u otro nivel

⁶⁴ Articuladas en torno a tres objetivos: garantía de una renta adecuada, inclusión laboral y acceso a servicios públicos de calidad

⁶⁵ "Transformaciones y efectos de las políticas sociales en España desde la perspectiva de la inclusión social", En Jaraíz Arroyo, Germán. (2009). *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*. Fundación Foessa.

de la administración. De hecho, como propone Laparra (2009. 173-195), referirnos al Sistema de Garantía de Rentas español como *sistema*, es más un eufemismo que un concepto, dada su escasa articulación.

Si nos referimos a las condiciones de acceso a las prestaciones, el mal llamado Sistema de Garantía de Ingresos español responde a dos lógicas claramente diferenciadas en función de si éstas están ligadas o no a lo laboral, y dentro de las ligadas a lo laboral, se diferencia también entre las que son de carácter contributivo y las que tienen un carácter asistencial⁶⁶. También las diferencias respecto al nivel de cobertura del complejo entramado de prestaciones económicas españolas marcan situaciones muy dispares en cuanto a la posibilidad real de constituirse en mecanismos que permitan afrontar adecuadamente situaciones de pobreza y exclusión: no hay unanimidad en los criterios respecto a asignación por personas complementarias de la unidad familiar, ni respecto a qué ingresos deben ser tenidos en cuenta como elemento de cómputo en los baremos de acceso, ni respecto a cuantías máximas establecidas y cuantías realmente percibidas etc., todo lo cual contribuye a profundizar en ese panorama heterogéneo y dispar.

El Sistema de Garantía de Ingresos español está formado por una importante diversidad, que responde a muy distintas concepciones: el carácter de derecho subjetivo está contemplada prácticamente en todas las prestaciones, excepto en la RMI de la CC.AA.; en algunos casos, el derecho está condicionado a una relación previa con el Sistema de la Seguridad, con lo que adquiere un carácter semi contributivo; se combina el carácter temporal de la prestación con otras que se entienden como indefinidas o mientras dure la necesidad; en algunas formas de prestación la cuantía económica es fija, mientras que en otras se trata de una cuantía diferencial en función de las características del hogar y las situaciones consideradas de necesidad por cada una de las prestaciones, son muy diversas (Laparra. 2013, p. 28-19).

En definitiva, la interrelación de estas distintas y variadas lógicas, y la poca articulación entre ellas, genera un Sistema de Garantía de Rentas excesivamente fragmentado y desigual. Específicamente, en lo que a la lucha contra la vulnerabilidad social y la exclusión se refiere, éste sistema se relaciona casi exclusivamente con las Rentas Mínimas de Inserción (RMI), los inicialmente llamados *salarios sociales*, aunque es cierto que las propuestas (algunas más teóricas que operativizadas como tales) han ido transitando desde propuestas universalistas como la de la Renta Básica (RB)⁶⁷, a las más restrictivas y

⁶⁶ Es decir, en las prestaciones propias de la Seguridad Social encontramos tanto las de carácter contributivo (pensiones por vejez o incapacidad permanente o transitoria, prestaciones por hijo a cargo, complemento de mínimo de pensiones y otras), como las no contributivas (PNC) y asistenciales (LISMI); también en las prestaciones por desempleo encontramos las contributivas como las no contributivas (subsidijs familiares, Prodi, Prepara, o la Renta Activa de Inserción); y en el ámbito de la atención a personas en situación de exclusión todas ellas son de carácter asistencial y aunque las RMI están ligadas de alguna manera al mundo del trabajo mediante las propuestas de inserción laboral.

⁶⁷ Tal y como presenta la Red de Renta Básica: "La Renta Básica es un ingreso pagado por el estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro de pleno derecho o residente de la sociedad incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles

condicionadas como las Rentas Mínimas de Inserción (RMI), pasando por propuestas como la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) del Gobierno Vasco⁶⁸, que podría considerarse como intermedia entre las dos anteriores.

En España, las Rentas Mínimas de Inserción han tenido un desarrollo deficiente y desigual: el primer programa de ingresos mínimos se instaura en el País Vasco, en 1989, y el último en Illes Balears, en el 2000⁶⁹. Parten de la consideración del principio de responsabilidad social y pública respecto a garantizar la inserción de las personas. Aparecen entonces como un mecanismo facilitador de los procesos de inserción para aquellas personas que no han reunido las condiciones para beneficiarse de una prestación por desempleo o que han agotado el derecho a percibirla.

Tal y como señalan diversos autores y autoras, las RMI son prestaciones que deben considerarse de carácter asistencial, y en este sentido funciona a modo de sistema complementario al de la Seguridad Social, actuando como lo que metafóricamente se ha dado en llamar “la última malla de seguridad”, destinada a garantizar unos ingresos mínimos, de carácter subsidiario, para todos aquellos y aquellas que el mercado de trabajo u otros sistemas de protección dejan al margen (Moreno. 2007; Arriba y Pérez Eransus. 2007; Laparra, Aguilar et al. 2001; Sarasa. 2001; Laparra, 2009 entre otros...).

La RMI es una prestación que, si bien no está directamente vinculada al mundo del trabajo, puesto que se trata de una prestación generalmente integrada en los distintos SPSS autonómicos, sí está relacionada con el empleo en tanto en cuanto su prestación económica está condicionada a los avances que en materia de integración laboral hagan las personas beneficiarias. Son por tanto, prestaciones dirigidas a la población en situación de vulnerabilidad o exclusión social, pero con la consideración de que sus personas usuarias deben ser potencialmente población activa, con lo que no parece que el objetivo sea tanto garantizar unos ingresos mínimos de subsistencia, como apoyar un proceso de integración en el mercado laboral.

Pero las RMI también tienen otras características propias de las prestaciones de carácter asistencial: son condicionadas, es decir, su prestación está sujeta a unas exigencias respecto al perfil que debe cumplir la persona solicitante, así como a una contraprestación por parte de

puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien conviva”
<http://www.nodo50.org/redrentabasica/>

⁶⁸La Renta de Garantía de Ingresos es una prestación periódica y de derecho subjetivo de naturaleza económica, dirigida a las personas integradas en una Unidad de Convivencia que no disponga de ingresos suficientes para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas, como a los gastos derivados de procesos de inclusión laboral o social. La Renta de Garantía de Ingresos (RGI) presenta dos modalidades: La Renta Básica para la Inclusión y la Protección Social, dirigida a las personas que no dispongan de ingresos procedentes de rentas de trabajo, y la Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo dirigida a complementar el nivel de recursos de las unidades de convivencia que, aun disponiendo de ingresos procedentes del trabajo, cuentan con un nivel mensual de recursos computables inferior al importe de la Renta Básica para la Inclusión y la Protección Social. Fuente: <http://www.euskadi.eus/>

⁶⁹ Hasta esa fecha la prestación existente en Baleares: el *Suport Transitori Comunitari*, no podía ser considerada una Renta Mínima, sino, utilizando las palabras de Laparra (2004), “un sucedáneo muy limitado y poco desarrollado”.

la persona beneficiaria (generalmente relacionada con la formación y otras formas de acceso al empleo). Estas son algunas de las razones por las que a las RMI, tal y como señala Chantal Euzébi (1991), citada en Pérez Eransus (2005), se las puede considerar un “cuasi-derecho”, sujeto a restricciones según la coyuntura económica.

Se podría decir que la RMI responde a una naturaleza ciertamente ambigua, puesto que si bien “constituye la base de los derechos de ciudadanía al reconocer el límite inferior de recursos por debajo del cual se considera que no es posible llevar a cabo una existencia digna (.....), al mismo tiempo determina los límites de esta ciudadanía al señalar a quién y bajo qué condiciones se concede acceso a este mínimo protegido” (Arriba. 2014: 2), sin embargo no pueden dejar de considerarse esa última red de protección para los que han quedado desprotegidos de toda garantía de ingresos. Especialmente en contextos de crisis cumplen un papel fundamental, ya que pueden proporcionar un mínimo de protección ante coyunturas en las que se ha dado un cambio rápido y drástico de las circunstancias vitales de determinados individuos o familias (Laparra y Ayala. 2009).

Dado que la mayoría de las personas beneficiarias de estas prestaciones no están en condiciones de acogerse a las prestaciones de la Seguridad Social, las RMI se han convertido en una pieza clave para la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Además, este recurso está sirviendo para paliar situaciones de necesidad de los llamados “nuevos pobres”, producto de la crisis económica que ha conllevado a la pérdida de empleo, la precarización de las relaciones laborales y la precarización de las prestaciones sociales.

Pero si bien ya antes de la crisis las RMI han mostrado escasa capacidad de respuesta a las necesidades económicas de una parte de la población, especialmente aquella afectada por pobreza severa (Laparra. 2009), el comportamiento de las RMI en las distintas CC.AA. durante los años de crisis tampoco parece haber respondido a la gravedad y a la extensión de las situaciones de vulnerabilidad social⁷⁰. El crecimiento del desempleo y de las necesidades sociales durante el periodo de crisis han supuesto un aumento sin precedentes en la demanda de prestaciones, al mismo tiempo que las políticas de consolidación fiscal han limitado las asignaciones presupuestarias a estos programas. De hecho, si bien durante los años anteriores a la crisis, muchos de los programas autonómicos de RMI se habían reformado persiguiendo objetivos ambiciosos de mejora de su carácter protector, con la eclosión de la crisis las presiones para el control del gasto frenan muchas de estas ambiciones. Así y todo, tal y como presenta Arriba en el Documento de Trabajo que se aporta a la redacción del Capítulo 5 del VII Informe Foessa 2014, los programas de RMI crecieron también en los primeros años de crisis de manera que en 2011 el número de hogares perceptores de prestaciones de este tipo duplicaba el de 2008 (111.077 y 217.358 respectivamente), sin embargo, entre 2011 y 2012 varias CCAA introdujeron importantes restricciones en los requisitos de acceso, en las cuantías o en la duración de estas

⁷⁰ Según lo aportado por Laparra (2009: 194) a partir de los datos referidos a gasto en RMI por CC.AA. y aumento de los perceptores recogidos por el Ministerio de Salud y Política Social, 2008.

prestaciones. Se observa también un nivel de cobertura muy desigual entre las distintas CC.AA. Encontramos CC.AA en las que las RMI no llegan ni al 1% de los hogares (Ceuta y Melilla, Andalucía, Aragón, Madrid, Cataluña, Galicia, Castilla y León), Otras CCAA, pocas, alcanzan o superan una tasa de hogares cercana al nivel de pobreza severa (Navarra y a cierta distancia Asturias, Cantabria, Rioja), con respuesta claramente alejadas del conjunto de RMI autonómicas, como la de la Renta Garantizada de Ingresos del País Vasco que alcanza a un 8% de los hogares, equiparable a la de países del Centro o del Norte de Europa.

Se trata, sin lugar a dudas, de respuestas institucionales que no pueden ser explicadas en función de los niveles de desarrollo o de pobreza, puesto que vemos respuesta muy diversas a partir de indicadores de desarrollo o pobreza muy similares, con lo que parece tratarse más o bien de respuestas arbitrarias o decisiones coyunturales tomadas por parte de los ejecutivos autonómicos. (Arriba. 2014). Más bien nos induce a considerar la limitada capacidad de protección que tienen las políticas sociales españolas respecto a la superación de situaciones de pobreza y exclusión. En estudios comparados respecto a la eficacia de las políticas sociales en distintos países europeos (Dinamarca, Reino Unido, Francia y España) (Laparra. 2013) y específicamente referido a la proporción de personas que superan la pobreza al cabo de dos años gracias al acceso a las transferencias sociales, se observa cómo es notablemente más reducido en España: sólo en 15,9 de cada 100 casos de pobreza superan su situación gracias a las prestaciones, bastante menos de la mitad que en Dinamarca (35,7 %) y Reino Unido (37,5 %), y casi la mitad que en Francia (28,15): “Explicarían este efecto las cuantías notablemente más reducidas de las prestaciones en nuestro modelo de protección social, el carácter limitado en el tiempo de muchas de ellas y los problemas de articulación que tienen” (p. 15).

Parece que el futuro de las RMI, más aún en el actual contexto de crisis y en base a las directrices dadas desde la Unión Europea (European Commission, 2006), es la de vincular esta prestación a los programas de Activación, de manera que puedan ser utilizadas como una herramienta fundamental para la inserción laboral y el acceso al empleo. Indudablemente esto impoica dar centralidad al empleo como instrumento para la integración laboral.

B. Los programas de Inserción por la vía del Empleo

Las nuevas transformaciones que se han ido dado a la esfera económica y social y la aparición de los nuevos riesgos, han debilitado la capacidad protectora del empleo así como de las estructuras familiares, consideradas los dos grandes pilares sobre los cuales se sustentaba la integración en los Estados del Bienestar.

Parece que en el actual momento de crisis económica la hipótesis de la progresiva dualización de la sociedad: un grupo integrado y otro cada vez más alejado del empleo y de la participación social tiene el riesgo de consolidarse, más aún cuando perdura la destrucción de la ocupación, junto a la escasa voluntad institucional hacia la promoción de políticas pasivas y activas de empleo y de protección social.

Sin duda, la promoción de la ocupación continúa siendo un componente clave en el conjunto de medidas dirigidas a luchar o prevenir situaciones de exclusión social. Aun así, las políticas sociales no pueden quedar reducidas a la creación de empleo puesto que se ha demostrado que éste no es suficiente para garantizar la plena integración de las personas, junto con la consideración que también el mercado laboral puede ser responsable de la creación de nuevos riesgos de exclusión. (Arriba. 2009).

Ciertamente, la relación entre el paro y la exclusión no es del todo directa (Esping-Andersen, 1990; Moreno, 1995; Sarasa, 2001), un buen número de estudios demuestran cómo las estrategias familiares y las acciones gubernamentales minimizan el impacto del desempleo. A pesar de considerar la importancia de estos mecanismos compensatorios, el paro y la *infraocupación* continúan siendo un claro factor de riesgo de pobreza y exclusión social. De hecho, el acceso al trabajo se identifica como uno de los factores que favorecen de manera más directa los procesos de inserción. Pero no se puede perder de vista el hecho que, cuando la ocupación laboral se da en situaciones de baja calidad o precariedad, esta pierde su potencial integrador. Es el que algunos autores denominan: empleo de exclusión (Laparra. 2007).

La importancia del empleo con respecto a la vulnerabilidad y la exclusión parece clara: la dificultad para acceder al empleo y la falta de calidad de éste, se evidencian como los dos principales generadores de exclusión relacionados con el mercado de trabajo (García-Serrano y Malo. 2009, p. 111-132).

El concepto de inserción sociolaboral se utiliza de forma generalizada en relación a colectivos de jóvenes y adultos en situación de exclusión o vulnerabilidad social. El uso del término deriva de considerar a estas situaciones como producto de una doble exclusión o debilidad social y laboral, y de considerar la interrelación entre ambas como clave, tanto para la comprensión como para la resolución de esta problemática (Salvà, 2009).

La inserción social a través del empleo supone, en definitiva, poner en marcha estrategias y actuaciones que faciliten el paso hacia la inserción social de personas y colectivos que se encuentran en situación de exclusión o vulnerabilidad, utilizando las opciones que ofrece el mercado de trabajo como mecanismos de integración. Estos tipos de actuaciones se integran en las denominadas Políticas Activas de Empleo (PAE), a partir de las cuales se formulan e implementan diferentes programas y servicios.

En el estado español las políticas de ocupación se fundamentan en los artículos 40 y 41 de la Constitución de 1978, y se definen de manera específica en la Ley 56/2003, de Empleo, la cual dedica un apartado específico a las PAE (Capítulo II. Artículos 23-26). Entre los objetivos definidos en el artículo 25 de la citada ley encontramos específicamente el de “promover políticas destinadas en la inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social”. Es en el marco de este se enuncian todo un conjunto de medidas, programas y servicios dirigidos tanto a la población general como grupos específicos de población (mayoritariamente jóvenes, mujeres, personas con discapacidad personas con

dificultades especiales para la inserción), en aras de conseguir su integración laboral, como paso imprescindible para adquirir determinados niveles de integración social.

Las políticas activas de empleo que se desarrollan a los diferentes territorios autonómicos, tienen que inscribirse en el marco conceptual y normativo definido desde la Unión Europea y desde el Estado español. Los Servicios Públicos de Empleo juegan un papel determinante en la gestión de estas propuesta, puesto que es precisamente desde estas instancias institucionales que se definen los diferentes recursos, programas y servicios dirigidos a la formación y a la inserción laboral que las administraciones y las entidades sociales no lucrativas, a través de la gestión delegada, ofrecen a los potenciales usuarios y usuarias: ciudadanos y ciudadanas con especiales dificultades para acceder al mercado laboral.

En estas políticas se inscriben las distintas iniciativas dirigidas a la inserción laboral de colectivos vulnerables. Sobre ellas incidiremos en profundidad posteriormente, pero vale la pena enunciarlas en el presente apartado. Se trata de servicios, centros y programas muy variados y que van desde la orientación y asesoramiento, la formación, las ayudas a la contratación y al mantenimiento del empleo, las ayudas a la creación de empleo, el apoyo a centros específicos como son Centros Especiales de Empleo, lo Centros Ocupacionales, las Escuelas Taller o las Empresas de Inserción, y también, complementariamente a ayudas asistenciales como la RMI, los programas de inserción sociolaboral ligados a esta prestación.

En cuanto a las estrategias utilizadas, de manera genérica pero muy especialmente cuando se trata de fomentar procesos de inserción social y laboral de colectivos vulnerables se utiliza la estrategia del *Acompañamiento*, a través de instrumentos como son los Itinerarios Individualizados de Inserción, integrados muchos de ellos en los Programas de Trabajo con Apoyo.

La crisis añade un componente de especial dificultad para la integración por el empleo de colectivos vulnerables o excluidos. Ya en los inicios de la crisis, Pérez Eransus (2009, p. 281-298) pronostica el agravamiento de esta dificultad, ante la pérdida del empleo de muchos trabajadores precarios y faltos de cualificación, que deberán dejar paso a los considerados más empleables, el sometimiento generalizado a empleos precarios ante la falta de oferta de trabajo en mejores condiciones y que por tanto no garantizan unos mínimos de integración social. La propuesta es combinar programas de garantía de ingresos, con estrategias de activación que incluyan la formación para la ocupación, y potenciación de determinados mecanismos específicos para la integración, como las empresas de inserción y otros.

Pero el deterioro progresivo del mercado de trabajo español durante la crisis, en base a su permanente precarización, y la precariedad en las políticas de inserción, junto con la inequidad territorial que manifiestan políticas autonómicas de integración claramente dispares, preparan un escenario de creciente dificultad para la integración a través del empleo de los colectivos en mayor riesgo de exclusión social.

C. Los programas y centros de acogida a personas sin techo o en situación de extrema exclusión

Los programas y centros destinados a la acogida y atención a personas sin techo o en situación de extrema exclusión son dispositivos de carácter asistencial que responden a características muy diversas, en función de las situaciones de necesidad que cubren.

Generalmente, responden a un modelo de atención de carácter asistencial, en tanto en cuanto dan respuestas a la cobertura de necesidades específicas y a menudo puntuales que tienen que ver con necesidades básicas como la alimentación, el vestido o el techo. Pero ciertamente no siempre es así, puesto que en algunas ocasiones se trabaja en la línea de generar procesos de inserción social, incorporando a estas personas a las prestaciones y servicios del conjunto de sistemas de protección social.

Algunas de las tipologías más usuales de recursos dirigidos a las personas en situación de extrema exclusión son: los que dan respuesta a necesidades de alojamiento, tipo albergues o casas de acogida; los que dan respuesta a las necesidades de alimentación en las que se encuentran los comedores, centros de día y también albergues; los que dan atención diaria y en algunos casos rehabilitación ante situaciones específicas asociadas a la exclusión, tipo centros de día o centros de estancias diurnas; los programas de emergencia, trabajo en calle o apoyo a la rehabilitación; los programas y recursos que incluyen inserción socio-laboral y formación y otros de carácter más puntual como son los roperos, los baños y los servicios de atención sanitaria o asesoramiento jurídico (Cabrera, Rubio y Fernández. 2005).

Quizás uno de los cambios más significativos que se ha producido con la crisis, respecto a este colectivo, es la importante ampliación, cuantitativa y cualitativa de éste. Si bien anteriormente a la crisis al referirnos a las personas en situación de extrema exclusión nos estábamos refiriendo a perfiles muy concretos (incluso, en algunos contextos urbanos identificados numéricamente y espacialmente) relacionados con el fenómeno del *sinhogarismo* y asociado en algunas ocasiones a otras problemáticas, como las adicciones, la salud mental o el ser extranjero en situación irregular, a partir de la eclosión de la crisis se empiezan a sumar a este colectivo las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema, y que se ven abocadas a hacer uso de algunos de los dispositivos de esta red de atención, principalmente para cubrir necesidades asociadas con la alimentación y el vestido.

Esencialmente, lo que parece haber ocurrido en estos años de crisis es que la red de recursos de atención a personas en situación de extrema pobreza se ha visto sorprendida ante la necesidad de atender un perfil de personas a las que no estaban acostumbrados. La caída en situaciones de extrema vulnerabilidad, pobreza y exclusión de amplios sectores de la población que anteriormente se encontraban en el espacio de la integración o de la integración precaria, les ha ido llevando, sobre todo a aquellas personas carentes de redes sociales y familiares de apoyo, a utilizar estos servicios de carácter asistencial, en ocasiones muy alejados de las relaciones cotidianas que habitualmente utilizaban con anterioridad a la crisis.

Pero también se han identificado cambios en el colectivo de personas que tradicionalmente ocupaban este espacio de la exclusión extrema. Estos cambios se identifican con las recaídas respecto a los procesos de inserción social iniciados. El difícil acceso al empleo como mecanismo de integración social se hace aún más dificultoso para este perfil de personas ya instaladas en la exclusión severa, aquejada además por situaciones de *sinhogarismo* y otras problemáticas asociadas, además, el recorte de determinadas prestaciones sociales vitales para apoyar procesos de inserción como son las RMI, o los programas de apoyo a inmigrantes no regularizados o el aumento de los requerimientos para hacer uso de ellas, o la práctica desaparición (Moreno Márquez. 2012, p. 484), ha contribuido notablemente a paralizar procesos de inclusión que, incluso con suficientes recursos de apoyo, se consideran largos y dificultosos.

Con respecto a la incidencia de la crisis sobre el *sinhogarismo*, considerada la categoría más extrema de la pobreza y la exclusión social, hasta el momento no se han realizado estudios de carácter científico referidos al conjunto del territorio español, si se encuentran estudios de carácter más local, relacionados con ámbitos urbanos concretos. De hecho gran parte de la información que puede encontrarse al respecto es indirecta y se centra más bien en aspectos como la pobreza o la exclusión social⁷¹, pero no en el *sinhogarismo* (Moreno Márquez. 2012). A falta de estos estudios, se puede recurrir a datos estadístico, como los proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, según los cuales en el año 2005 en España había 21.900 personas sin hogar que acudieron a algún tipo de recurso (INE, 2005). En 2012, la *Encuesta a personas sin hogar* colocaba la cifra en 22.938 personas (INE, 2012), un crecimiento que no sabemos hasta qué punto describe la incidencia real de este fenómeno o el escaso incremento de estos recursos de acogida durante la crisis.

Otro fenómeno que se observa está relacionado con la profusión de iniciativas sociales, de carácter altruista o solidario, que han ido eclosionando como forma de respuesta ciudadana ante la crisis. En éstos, se identifica una importante diversidad, incluso diríamos que polaridad, que va desde recursos de carácter benéfico-caritativos, herederos de una tradición asistencialista, con carácter puntual y una acusada dimensión paternalistas, que no cuestionan la condiciones socio-económicas y políticas que han llevado a tantas personas a la vulnerabilidad y la exclusión, a otros que responden más a la lógica de las redes sociales de proximidad y que representan respuestas de carácter solidario, y aún alternativo, en el sentido de que buscan nuevas opciones de atención a las situaciones de exclusión y fractura social generadas por la crisis, como forma de confrontación de las respuestas instituciones que consideran no sólo insuficientes si no también ineficaces y estigmatizadoras.

Ante el incremento de estas situaciones de necesidad respecto a la cobertura de necesidades tan básicas como es el alojamiento, algunas entidades sociales, entre las que se encuentra Cáritas, reclaman que se garantice la existencia de plazas de acogida suficientes

⁷¹ De gran importancia son los últimos informes Foessa, y especialmente los que hacen referencia a *Análisis y Perspectivas* publicados con carácter anual, o los informes del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas.

para situaciones de emergencia, pero atender también las nuevas necesidades de alojamiento que afectan a las familias que han sido expulsadas hacia la exclusión, adecuando las respuestas hacia otro tipo de recursos más adaptados a la normalización de la vida familiar, como pisos de acogidas o viviendas de alquiler asocial. Se reclama la creación de redes de intervención intersectoriales (servicios sociales, vivienda, salud y empleo) e interinstitucionales capaces de intervenir de manera integral en el territorio (Cáritas Española. 2011, p. 20). También la UE parece haberse posicionado al respecto, con recomendaciones que hacen referencia al reforzamiento de las políticas de vivienda, instar a una mayor dotación económica en este ámbito o poner en marcha la Agencia Europea para las personas sin hogar⁷².

En definitiva, se identifica una situación que cuenta con aspectos realmente negativos en un escenario de incertidumbre para este colectivo. Como oportunidad, Moreno Márquez (2012) plantea la posibilidad de reflexionar respecto a la necesidad de transitar desde la visión centrada en el recurso o el colectivo a otra basada en el individuo o persona sin hogar, primando la atención cercana, personalizada y “vertebrada por la flexibilidad y la rapidez en la respuesta” (p. 486)

D. La intervención local, a través de proyectos de desarrollo comunitario y participación ciudadana.

El ámbito local es el contexto idóneo desde el que organizar, articular e implementar acciones dirigidas a la integración social de las personas.

Estas modalidades de programas y acciones se ha ido desarrollando principalmente a través de los Planes Municipales de Servicios Sociales que, con carácter estratégico y desde una perspectiva integral, han ido abordando las necesidades sociales detectadas en cada territorio.

Algunos estudios en los que se ha indagado acerca de las repercusiones que la crisis está teniendo sobre los Servicios Sociales Comunitarios (Carbonero, Caro, Mestre, Oliver y Socas. 2012, p. 17-19) evidencian un aumento en las demandas efectuadas en los servicios sociales de atención primaria, especialmente demandas referidas a necesidades básicas como alimentación, ropa y ayudas para la vivienda, así como un cambio del perfil de las personas que acuden a los servicios sociales. Como consecuencia, se va produciendo una saturación de los servicios, sin que ello haya implicado un aumento de los recursos técnicos ni materiales, incluso en algunos de ellos se han reducido. La saturación del servicio por el aumento de las demandas, con los mismos recursos o con menos ha producido en los y las profesionales un estrés comprensible ante la falta de herramientas para dar respuesta a las situaciones, cada vez más cronificadas, con que se encuentran cotidianamente. Se responde entonces a lo inmediato, lo básico y lo urgente. No hay tiempo, ni recursos, para trabajar en la

⁷² Unión Europea. (28 de enero de 2012). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el problema de las personas sin hogar*. Diario Oficial de la Unión Europea.

construcción de redes de apoyo social, o para acompañar a las personas en procesos integrales de inserción social.

Pero además, al proceso de desarrollo del SPSS de servicios sociales, aún con grandes altibajos que en ocasiones han supuesto grandes logros a pesar de los escasos recursos concedidos a este sistema, le ha acompañado una cierta deriva asistencialista, que no ha propiciado, ni priorizado, el trabajo en el territorio desde el que construir redes de apoyo social y comunitario, que además hubiesen resultado ser un buen amortiguador a los efectos de la crisis. El desarrollo de intervenciones de proximidad, con una visión polivalente y comunitaria (Subirats, 2007:120) permite contextualizar las intervenciones, los programas y las estrategias y promover el acercamiento entre el SPSS y la población. El abordaje local optimiza los recursos existentes en un territorio, genera sinergias positivas y favorece la colaboración entre agentes potenciadores de la cohesión social. El territorio emerge así como el sujeto prioritario de intervención, con lo que los diferentes grupos de la comunidad son considerados auténticos agentes de cambio social.

Pero estos procesos, allí donde eran incipientes, se han ido truncando con la crisis. La capacidad del SPSS, y especialmente de los Servicios Sociales Comunitarios, para generar procesos comunitarios y globales de inserción social, es ciertamente limitada.

Así y todo, la crisis también está haciendo emerger nuevos movimientos, que se configuran como estrategias alternativas, capaces de proponer, desde abajo, un nuevo modelo social. Así se apunta en el VII Informe Foessa (2014), en el que una de las opciones para ir conformando este nuevo modelo es la construcción (o reconstrucción) de redes sociales, asociaciones, comunidades que favorezcan el desarrollo humano integral (Jaraíz y Vidal, 2014, p. 454). Redes de participación y compromiso, que promuevan normas de reciprocidad y de confianza mutua, inclinando a los distintos actores sociales hacia el beneficio colectivo. (Ezquerria e Iglesias, 2013, p. 137-138). Ese es uno de los nuevos sentidos que puede adquirir la inserción en el contexto local, y al que todavía están a tiempo de sumarse los Servicios Sociales Comunitarios.

La intervención local también ha contado con otro instrumento, de carácter más transversal, es decir no ligado únicamente al SPSS, como son las Agendas Locales 21.

La A21 constituye un programa estratégico de desarrollo local concertado y descentralizado que integran políticas ambientales, con económicas y sociales, y es desarrollado a partir del consenso entre los principales agentes sociales de un municipio y la ciudadanía.

Pero siendo estrategias configuradas para su implementación a nivel local, la Agenda 21 e nacen en un contexto internacional: fue aprobada por 173 gobiernos durante la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, la llamada Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992. A nivel europeo fue promovida por el ICLEI (The International Council for Local Environmental) mediante la creación de la

Red Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (Carta de Aalborg de 1994, actualizada diez años).

En España, la A21 se convierte casi exclusivamente en una formulación del nivel local, puesto que ni los sucesivos gobiernos estatales, ni la mayoría de los gobiernos autonómicos se muestran demasiado implicados con este proyecto. Pero aún a pesar de la falta de apoyo real por parte de los distintos niveles de la administración, que no destinan recursos presupuestarios a este fin, los avances producidos en relación con la implantación en algunos municipios de A21 pueden considerarse significativos. Así y todo, Castiella y Subirats (2007) se preguntan si el acuerdo internacional alcanzado en 1992 y reforzado por numerosas conferencias, protocolos y convenciones internacionales ha contribuido a conseguir un mundo socialmente más justo, ecológicamente más saludable y sostenible, económicamente más sólido y equitativo, y políticamente más responsable, tal y como se pretendía en su constitución.

La crisis parece haber dejado las Agendas 21 a un segundo plano. Probablemente la falta de recursos, o el haber caído en dinámicas de desánimos hacia la articulación de lo social, pueden ser algunas de las explicaciones a este parón de las A21. Sin embargo ahí están, como instrumentos que en no pocos territorios ha demostrado su viabilidad, si es que se cuenta con la suficiente implicación política, técnica y ciudadana, para generar procesos de cohesión social, aunando objetivos de desarrollo económico, con los de preservación del medio ambiente, y la generación de procesos de inserción social, desde el ámbito local.

3.2.3. Las Políticas Empleo

3.2.3.1. El Mercado de Trabajo en un contexto de crisis: flexibilidad, precariedad, y desregulación

Se podría definir el Trabajo como la aportación de la habilidad y el esfuerzo humano para la producción de bienes y servicios. Pero si incorporamos un elemento clave más: la relación que las personas establecen con el empleo, veremos cómo ésta varía en función de los contextos históricos y sociopolíticos. Como apuntan Palacio y Álvarez Aledo (2004):

En el sistema esclavista el objeto de compraventa es el trabajador mismo, su persona como tal; mientras que en la servidumbre la prestación de servicios por parte de los siervos es una derivación de la dependencia personal del señor feudal en todos los planos de la vida social. En el régimen asalariado lo que se contrata es la capacidad de trabajo de la persona" (p.13).

Pérez Eransus (2005, p. 86-90) investiga acerca de la configuración de los mercados de trabajo en los distintos modelos de Bienestar, así:

En el *modelo liberal-residual* la intervención del Estado está limitada al máximo. La debilidad de las organizaciones sindicales, la escasa regulación laboral, las deficientes prestaciones sociales, han configurado un mercado laboral precario y un empleo de baja

calidad. Es cierto que hay bajas tasas de desempleo, pero como contrapartida hay un gran número de trabajadores pobres;

En el *modelo conservador-corporatista* se encuentran países que si bien tradicionalmente han gozado de una buena protección para la clase trabajadora en base a la concertación entre empresariado, organizaciones sindicales y administración pública, en los últimos años se está produciendo una fragmentación de la fuerza de trabajo que está expulsando a la precariedad a determinados colectivos, principalmente a mujeres, jóvenes e inmigrantes;

En los *modelos socialdemócratas-desarrollistas* el mercado de trabajo se caracteriza por disponer de una fuerza de trabajo altamente cualificada, con lo que la temporalidad y la rotación no resultan beneficiosas para las empresas. Además la flexibilidad está compensada con altos niveles de protección al desempleo. Por otro lado, la calidad del empleo, que incluye buenas remuneraciones, hace que éste sea siempre más atractivo que las prestaciones;

En el modelo *mixto* de los países del *Sur de Europa* se combinan una fuerte regulación laboral con una baja capacidad negociadora de los sindicatos influidos por la sectorización y descentralización de su estructura y el bajo grado de afiliación sindical. Además cuentan con los niveles más bajos de empleo de Europa en el sector público. La baja cualificación de la población trabajadora es una característica muy significativa, está entrando en un progresivo y creciente aumento de la desregulación laboral y la precariedad laboral está altamente extendida.

En un modelo de Estado del Bienestar como el español, en el que se dan importantes componentes del modelo corporatista con un gran peso del sistema protector de la Seguridad Social, el empleo se convierte en una de las principales vías de acceso a los derechos sociales, por lo que el mercado de trabajo, y la regulación de éste, se convierte en uno de los principales intereses del Estado. Es por esta razón, por la que la búsqueda del pleno empleo se ha planteado como uno de los más importantes objetivos para la mayoría de los estados de la Europa capitalista, en tanto en cuanto permite desvincular a los estados de la obligación de poner en marcha políticas sociales que complementen los derechos no otorgados por el mercado laboral.

En las crisis sucesivas de los Estados del Bienestar, el modelo fordista de pleno empleo empieza a ser sustituido por un mercado laboral flexible, precario e incierto para grandes grupos de población.

El concepto de *Flexibilidad* puede resultar un concepto ambiguo, que es utilizado para describir diferentes ideas. Tal y como plantea Moreno Márquez (2003):

El discurso oficial sobre la flexibilidad se dota de palabras y conceptos que son fuertemente atractivos. ¿Quién puede negarse a la flexibilidad y defender frente a ella la rigidez? Se trata de un discurso engañoso que de partida nace viciado y consigue arrinconar cualquier alternativa, por muy lógica que ésta sea. Bajo un constructo

aparentemente técnico, racional e intachable se esconde una opción ideológica, buena o mala, pero opción ideológica (p. 166).

Lo cierto es que con respecto al mercado de trabajo que se está configurando a partir de la crisis, el concepto flexibilidad se utiliza desde su concepción más puramente liberal y se convierte en el principal eje del discurso económico y político. En estos discursos la flexibilidad pasa a ser la clave para poder ser competitivo, lograr la eficiencia económica, el crecimiento económico y la creación de empleo. Las consecuencias inmediatas que se esconden tras el eufemismo de la flexibilidad son la desregulación laboral, las bajadas de salarios, la pérdida de derechos laborales, los despidos, en definitiva: la inestabilidad laboral y la precarización del empleo (Fina. 2001, p. 377).

En cuanto a la *Precariedad*⁷³ que se instala en el mercado laboral español, para su análisis partimos del concepto de precariedad laboral utilizado por Laparra (2006)⁷⁴ y entendida como un proceso multidimensional en el que se consideran los bajos ingresos, la inseguridad o inestabilidad en el empleo, la falta de derechos sociales y de protección al empleo y las malas condiciones de trabajo referidas a la jornada, salud laboral y otros aspectos. El concepto comprende, además, tanto situaciones objetivas de precariedad como aquellas percibidas como tales por las personas es decir, situaciones subjetivas de precariedad. Obviamente el trabajo irregular o sumergido, así como el desempleo son formas extremas de precariedad laboral. Tal y como plantea Laparra (2006) el empleo precario es el resultado de un proceso político intencionado, es una construcción institucional que se evidencia en las sucesivas reformas laborales y que han tenido efectos perversos sobre la población y sobre el propio mercado de trabajo, expandiendo el empleo precario y haciendo crecer la vulnerabilidad social y la pobreza. Como dice: “la precarización del empleo no es un fenómeno inevitable, sino una opción, especialmente injusta, poco equitativa, de redistribuir las exigencias de la flexibilidad que impone el mercado y los riesgos asociados a ella” (p. 286).

⁷³ Pérez Eransus (2005) sintetiza las distintas explicaciones a la extensión de la precariedad laboral en la sociedad postindustrial a partir de la identificación de distintas teorías. La primera a la que hace referencia es la *Teoría de la flexibilidad y la creciente desregulación del mercado de trabajo*, que desde posiciones neoliberales defiende la flexibilización del mercado de trabajo como única solución a las crecientes exigencias de los mercados internacionales; la *Teoría de la Segmentación*, según esta visión son los distintos niveles de cualificación de los trabajadores los que llevan, entre otros factores, a la precarización del mercado de trabajo; la *Teoría de la utilización de la flexibilidad como estrategia de aumento de los beneficios empresariales*, defendidas por Bourdieu y Atkinson (1989); la *Teoría del insider-outsider* considera que se aumenta de la precariedad y el riesgo de pobreza es la fuerte diferenciación existente entre aquellos que están dentro del mercado de trabajo y los que están al margen de éste. Los fuertes costes de los trabajadores más protegidos dificulta la contratación de nuevos trabajadores, los que están fuera del mercado; la *Teoría del declive sindical* se basa en argumentar que la pérdida progresiva de poder por parte de las organizaciones sindicales y el fortalecimiento del poder empresarial, ha debilitado su poder negociador, en detrimento de las condiciones laborales de los trabajadores; la *Teoría de la pérdida de estatus del empleo asalariado*, el deterioro de la relación salarial ha hecho aparecer todo una serie de empleos que algunos autores definen como no-estatus.

⁷⁴ Laparra identifica 8 indicadores de empleo precario en España y en Europa: bajos ingresos, contrato temporal, malas condiciones físicas, menos de un año en el empleo, trabajo en horario asocial, bajo contenido intelectual del trabajo, bajo nivel de autonomía, acoso en el trabajo en el último año.

El peso que tienen los bajos salarios en la configuración de la precariedad en nuestro mercado de trabajo es muy significativo. Y esto es así porque la baja remuneración no es un factor aislado que determina la precarización del empleo, ya que ésta viene acompañada por otras formas de precariedad: temporalidad, trabajo parcial, ocupaciones de baja cualificación y en ramas productivas muy sensibles a las oscilaciones del mercado laboral. De manera que los bajos salarios están también ligados a una mayor rotación laboral y a mayores situaciones de inactividad laboral (Davía 2014)⁷⁵. Los bajos salarios están, además favorecidas por otras características del mercado de trabajo español: salarios mínimos bajos y una negociación colectiva debilitada.

Como señalan Miguélez y Prieto (2008) precariedad que caracteriza el mercado de trabajo español se inserta en un “nuevo modelo europeo de empleo”, también caracterizado (no tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo) por mantener altas tasas de paro y por proporcionar, mayoritariamente, empleo inestable e inseguro, que es aceptado por grandes grupos de personas trabajadoras como “un cambio inevitable” (p. 277).

Uno de las consecuencias más significativas que vale la pena valorar la apunta Beck, en el sentido de que la precarización laboral (o *brasileñización* de la economía, como la caracteriza el autor) supone el tránsito de una sociedad salarial a una del riesgo, en la cual la inestabilidad y la falta de certidumbres son señas de identidad (Beck. 2000). Una precarización que tiene importantes repercusiones sobre el ejercicio de la ciudadanía, puesto que empleo que no garantice un salario decente y ciertos derechos sociales hace imposible ese ejercicio.

Parece lógico pensar que la precarización del mercado de trabajo ha estado favorecida, en gran medida por la *Desregularización* de éste. Para entender la importancia de la regulación o desregulación del mercado de trabajo es necesario partir de la consideración de ésta como un fenómeno no únicamente laboral, ni tan sólo económico, sino político. Y, como plantea Sola (2008), es política en dos sentidos: “porque configura en una dirección u otra la relación de dominación entre empleadores y empleados (...) y porque está provocada por determinadas decisiones, tomadas en la esfera de las instituciones políticas, sobre cómo gobernar la economía y, más en particular, como regular el mercado laboral” (p. 6).

Así, las decisiones que se toman en el ámbito institucional, a base de reformas legislativas, cuando estas se dan en un contexto de predominio de la ideología liberal y una acusada debilidad de la capacidad de presión negociadora de las clases trabajadoras, contribuyen a desregular el mundo del trabajo, precarizándolo. La reforma del mercado de trabajo iniciada en España en el año 2010 y que se consolida en el año 2012 es el máximo exponente del abandono de la protección social de la clase trabajadoras por parte del Estado, para someterlos a la suerte que les depara el mercado. Así lo explica Serrano, Fernández y Artiaga (2014): “han supuesto una reforma radical de la regulación del trabajo al desactivar buena parte de los mecanismos de protección del trabajador para permitir el libre juego de

⁷⁵ Documentos de Trabajo VII Informe Foessa

las fuerzas del mercado". (p. 514), traspasando los riesgos del mercado hacia la clase trabajadora.

La desregulación del mercado de trabajo se convierte, en el actual contexto, en una estrategia que permite maximizar los beneficios empresariales a partir de la progresiva precarización del trabajo (Bourdieu y Atkinson. 1989, citados por Pérez Eransus, 2005).

Y si es posible ligar la desregulación del mercado de trabajo a la precarización de éste, para algunos autores, la desregularización está íntimamente ligada también a la flexibilización (Rubio Arribas. 2013). Buena prueba de ello viene a ser la última reforma laboral española, en la que, en aras de flexibilizar el mercado laboral y en cumplimiento de una antigua reivindicación del empresariado se debilita el sistema de Convenios Colectivos, con lo que la negociación pasa a individualizarse⁷⁶. Y a la vez que se instala un discurso, institucional y social de criminalización y hostilidad latente y manifiesta hacia los trabajadores y trabajadoras, hacia sus representantes sindicales y hacia las propias libertades sindicales.

3.2.3.2. El impacto de la crisis sobre el empleo.

Los significativos cambios que a lo largo de la crisis se han ido produciendo en el llamado espacio social de la exclusión han estado propiciados, en gran medida, por los cambios que se han ido produciendo en el mercado laboral español, en el sentido de generar grandes bolsas de desempleados, que acceden a coberturas de desempleo precarias e incluso inexistentes.

Durante los primeros años de la crisis (2007-2009) el desempleo ha jugado un papel clave, mostrando una tendencia muy llamativa al crecimiento –del 8,6 en el 2007 al 18,8 en el 2009 según datos de EPA– tendencia que se ha ido consolidando en los años sucesivos. Basta comparar estos primeros datos con algunos posteriores: en el primer trimestre del 2012, según datos publicados por el INE, la tasa de paro alcanza el 24,44 %, lo que representa sobrepasar los 5 millones y medio de personas sin empleo.

El primer análisis de los efectos de la crisis sobre la precariedad y la exclusión por el empleo ofrecido por Carbonero en 2010 se identifican unas determinadas tendencias en el comportamiento del desempleo que afecta muy negativamente a jóvenes, a hombres adultos y a personas extranjeras comunitarias, se incrementa progresivamente el paro en menores de 25 años a partir del cuarto trimestre del 2007, se desploma en diez puntos en tres años de la tasa de actividad de los varones (del 65,3 en el tercer trimestre del 2007 al 55,1 en el tercer trimestre del 2010), un aumento de 18 puntos entre el 2007 y el 2010 del paro que afecta a los extranjeros extracomunitarios. Lo cierto es que se una reducción en la brecha de género referida al desempleo, "hacia abajo", dado que la tasa de paro femenino no crece en la misma proporción que la masculina. Asimismo, se identifica que las tasas de paro son mayores en

⁷⁶ Con la aplicación de la ultraactividad de los convenios, a partir del año 2013 muchos sectores productivos y empresas quedan sin más regulación que el Estatuto de los Trabajadores. Esta *ultraactividad* se aplica al finalizar la vigencia de los convenios colectivos que se venían aplicando.

los casos en que el nivel de estudios alcanzado es más bajo y los colectivos anteriormente considerados “*personas paradas de larga duración*” por llevar en el desempleo más de dos años quedan excluidos del sistema al ser substituidos por “*los nuevos parados de larga duración.*” La edad también aparece como un factor negativo para los más jóvenes que intentan entrar en el mercado de trabajo “cada año que se cumple disminuye la probabilidad de estar en paro en un 4% tanto en el 2007 como en el 2009” (p. 123).

Ya en el ecuador de la crisis, según datos del INE referidos al primer trimestre del 2012, el descenso de la ocupación se da en todos los sectores productivos, y aunque el paro se incrementa en todas las CC.AA, ocurre de manera más drástica en Andalucía, Catalunya y la Comunitat Valenciana. Uno de los más alarmantes resultados es que, en el año 2012, el número de hogares con todos sus miembros activos en paro se sitúa en 1.728.400.

Lo cierto es que la precariedad del mercado laboral español se intensifica con la crisis económica. En España la elevada temporalidad de la contratación se instaló como un signo distintivo de nuestro mercado de trabajo a partir de las distintas reformas laborales de los años ochenta, lo cual caracteriza claramente al empleo español, ya antes de la crisis, como precario. Sin lugar a dudas en España se puede establecer una relación directa entre el importante peso del empleo temporal con la profundidad que está alcanzando la crisis en lo que se refiere al impacto sobre el desempleo, puesto que los empleos temporales están más desprotegidos que los empleos fijos debido a la reducción de los costes del despido de los primeros sobre los segundos. (Laparra. 2010). Si bien durante los primeros años de la crisis aumenta el empleo indefinido esto es como resultado directo de la pérdida de empleo en sectores con mucha temporalidad como la construcción y los servicios (Carbonero. 2010:133). Desde el inicio de ese periodo se considera que la inserción normalizada en España se realiza por la vía de la precariedad, es decir, a través de contratos temporales y a tiempo parcial (Colectivo IOÉ. 2008) de forma que no cambia significativamente con respecto a etapas de crecimiento económico. De hecho, durante el periodo 2007-2009 la destrucción de empleo fijo es muy superior a la de empleo temporal, principalmente a través de la destrucción de empleos con contratos *indefinidos bonificados* –que vendrían a ser *falsos fijos*– y resultan ser los más cercanos en características a los temporales.

Ciertamente, los datos referidos al paro, y a las situaciones de desempleo que se han incrementado con la crisis, son significativos para comprender la incidencia de ésta en el mundo del trabajo. De hecho, tal y como plantean Malo y Cueto, las repercusiones de una crisis está marcada por la intensidad en la caída del flujo de entrada en el empleo, y se agrava en tanto en cuanto esto determina las futuras trayectorias laborales de algunos colectivos, jóvenes y personas con baja cualificación laboral, preferentemente (2014, p.257-297).

Pero al margen de los datos, o sumandos a éstos, quizás la incidencia más significativa que la crisis ha generado sobre el Empleo es el incremento del llamado colectivo de *trabajadores pobres*, es decir, personas que aún con estar integradas en el mundo laboral, la

precariedad de sus condiciones de trabajo no les permite cubrir sus necesidades básicas ni alejarse de la exclusión social.

Uno de los elementos centrales de la precarización del trabajo son los bajos salarios, por la incidencia que éstos tienen en la vulnerabilización de grupos de trabajadores y trabajadoras. Tal y como plantea Davía, el perfil de trabajadores de bajos salarios se corresponde con colectivos vulnerables desde lo social, económico y laboral: mujeres, jóvenes, personas inmigrantes, trabajadores y trabajadoras con baja cualificación, a lo que se suma que estos grupos de personas pueden vivir en hogares de intensidad laboral inferior a la media. Todo lo cual está muy condicionado por la creación y/o destrucción de empleo de baja calidad (2014, p.16-30).

La Fundación 1º de Mayo (CC.OO. 2012, p. 10), presenta un informe sobre esta categoría de trabajadores, según el cual un 12 % de la población ocupada vive en hogares por debajo del umbral de pobreza, y si se refieren a trabajadores y trabajadoras autónomos, a tiempo parcial o con contratación temporal se supera ampliamente esa tasa, de modo que el porcentaje de personas trabajadoras por cuenta propia, gran parte de los cuales son autónomas, que se encuentra en riesgo de pobreza se sitúa en el 40 por ciento frente al 7,1 por ciento de las personas trabajadoras por cuenta ajena. Dentro de este último colectivo, el 13,5 por ciento de quienes trabajan con contratación temporal, en gran medida jóvenes, vive por debajo del umbral de pobreza; el caso del trabajo a tiempo parcial, ocupado en su mayoría por mujeres, implica mayor nivel de pobreza: el 18,5 por ciento de quienes trabajan bajo esta modalidad contractual se encuentran en esta situación.

3.2.3.3. Políticas Activas y Políticas Pasivas de Empleo: la Activación como instrumento de inserción laboral

Las políticas de mercado de trabajo pueden diferenciarse según distintos criterios: por un lado tenemos una primera clasificación, en función de si inciden sobre la oferta o sobre la demanda de empleo. Una segunda clasificación se refiere a considerar las políticas de mercado de trabajo en función de si generan o no gasto público.

Respecto al primer grupo, diferenciamos: las que inciden sobre la oferta de trabajo, las que inciden sobre la demanda o las que inciden sobre oferta y demanda simultáneamente. Las medidas que inciden sobre la oferta de trabajo comprenden acciones relacionadas con la edad de escolarización y de jubilación, medidas formativas para mejorar la calidad de la oferta de trabajo, programas de inserción laboral y medidas relacionadas con la reordenación de la jornada laboral; las medidas que inciden sobre la demanda de trabajo se refieren a los incentivos para la creación de empleo para colectivos considerados vulnerables y que pueden comprender la disminución de los costes empresariales y en general todas aquellas medidas que flexibilicen el mercado de trabajo respecto a formas de contratación, costes de los despidos, SMI etc.; las medidas que inciden simultáneamente sobre la oferta y la demanda se refieren al fomento de las iniciativas locales de empleo, la creación de organismos públicos de empleo o la autorización a la creación de organismos privados para

el mismo fin, la subvención y el desarrollo de acciones formativas para los trabajadores entre las que se encuentran la contratación en régimen de aprendizaje y formación, el fomento de la movilidad –geográfica y funcional– de los mismos, entre otras (Alujas. 2003)

Respecto al segundo grupo, las medidas que no generan gasto público, la más significativa es la legislación sobre el empleo, en la que se incluyen los mecanismos de fijación de salarios, o la ordenación y regulación sobre el tiempo de trabajo. En las que sí generan gasto público encontramos las Políticas Pasivas, como las prestaciones por desempleo, la jubilación anticipada y otras, y las Políticas Activas, que cuentan con medidas como la creación y apoyo a los servicios de empleo, de formación, de ayuda a la contratación y medidas específicas de fomento del empleo de determinados colectivos.

A la hora de describir el concepto y evolución de las Políticas Activas de mercado de trabajo, Alujas (2003) nos emplaza a sus orígenes: los años cincuenta y sesenta del pasado siglo XX a partir del concepto sueco de política activa de mercado de trabajo y el concepto de aprovechamiento de la mano de obra surgido en Estados Unidos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) integra ambos enfoques –el sueco y el estadounidense– para definir una política activa de mercado de trabajo que busca incidir en la relación entre el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y el crecimiento económico. Este organismo explicita su concepción de Políticas Activas de Empleo en las Recomendaciones de 1964, que posteriormente desarrolla en los informes de 1966, 1968 y 1970, en las que éstas son presentadas como un instrumento para frenar el deterioro de la relación entre inflación y desempleo.

De hecho, la propuesta de implementar Políticas Activas de Empleo está estrechamente relacionada con los periodos de crisis: en 1976 la OCDE presenta una nueva Recomendación en la que insta a poner en marcha iniciativas e creación de empleo destinadas a las personas y colectivos más afectados por la crisis que en aquella época hizo mella en el conjunto de los estados europeos.

En los sucesivos informes presentados por la OCDE acerca del mercado de trabajo en España, se plantean, como propuestas para incorporar a partir de la década de los 90, lo que deben ser los objetivos de las PAE⁷⁷. Se trata, principalmente, de aumentar la eficiencia del mercado de trabajo a base de conseguir gente trabajadora más competitiva y capaces de desarrollar cualificaciones adaptadas al empleo.

Cabría entender las Políticas Activas de Empleo como un conjunto de medidas para fomentar la creación de puestos de trabajo allí donde la demanda es insuficiente, con el objetivo de conseguir el pleno empleo, y ajustando la oferta y la demanda. Interesa, ante todo, mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas, por lo que la Activación adquiere una importante centralidad en aras de conseguir ese objetivo. Por otro lado, y como

⁷⁷ Citados en Alujas (2003), *Labour Market Policies for the 1990s*, (1990), la versión en castellano está publicada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1991).

forma de ajustar la oferta y la demanda, los Servicios Públicos de Empleo se convierten también en un eje central en la gestión de las PAE.

Es la OCDE la que presenta, en 1990, la estructura de las PAE, que se organizan a partir de tres ejes diferenciados y complementarios: los Servicios de Empleo que incluyen información, orientación, asesoramiento y colocación; las medidas de formación y las ayudas al empleo que implican contratación, autoempleo y creación directa de empleo.

Los Servicios de Empleo buscan preparar al trabajador para la búsqueda de empleo, iniciando esto a través de la información. El asesoramiento ya supone un paso más y está dirigido a aquellos trabajadores que necesitan intensificar la búsqueda y que precisan orientación sobre cómo mejorar su ocupabilidad. Este tipo de acciones de información, asesoramiento y orientación puede estar dirigidas también al empresariado en base a aprovechar mejor los recursos humanos de los que se dispone, adoptar nuevas formas de organización del trabajo, o incorporar distintos tipos de contratación. Son estas medidas necesarias para prevenir el alejamiento o la exclusión del mercado de trabajo. Implica trabajar aspectos tales como la cualificación laboral, la pérdida de autoconfianza o los prejuicios de los y las empleadores a hacia determinadas personas o colectivos.

La Formación es el segundo eje de las PAE, conteniendo distintas posibles medidas como: formación ocupacional, formación continua, formación profesional, programas de garantía social (se diferencian de las anteriores en que tienen un carácter selectivo ya que están especialmente dedicados a la juventud con el objetivo de prevenir el abandono escolar y evitar el alejamiento del mercado laboral) y los programas de readaptación profesional, también considerados selectivos y especialmente dirigidos a personas con distintas tipologías y niveles de discapacidad.

Las ayudas al empleo, consideradas el tercer eje de las PAE, se organizan a través de distintas medidas o programas que comprenden: las ayudas al empleo permanente en el sector privado, la creación directa de empleo en el sector público, las ayudas a desempleados que crean empresas; la creación de empleo destinada a personas con discapacidad a partir de distintas modalidades de servicios o recursos sobre los que se incidirá más adelante.

Las Políticas Activas nacen como complemento a las Políticas Pasivas de Empleo, optimizando las medidas de subsidios que se plantean desde las políticas pasivas, además de incidir en la adaptación de los desempleados a los cambios estructurales mejorando su acceso al mercado laboral. Dentro de las políticas activas se distinguen aquellas que se dirigen, a través del asesoramiento y la mejora de la empleabilidad a dar apoyo a las personas a fin de obtener un empleo de las que se realizan para ofrecer a la persona desempleada, de forma directa, a través de empleos subvencionados.

Tanto las políticas activas como las políticas pasivas de empleo se organizan e incluyen en los respectivos Planes Nacionales de Acción para el Empleo, principalmente a partir del compromiso adoptado por los estados de la UE en la cumbre de Luxemburgo de 1997. Posteriormente, a partir de la firma del Tratado de Niza en el año 2000, son los Planes de

Acción para la Inclusión social los que consideran las necesidades específicas de determinados colectivos vulnerables, a fin de emprender acciones que luchen contra la exclusión social.

Y es en el marco establecido por las PAE, en el que la Activación se configura como un instrumento clave para garantizar la empleabilidad de las personas y su adaptación a los requerimientos del mercado de trabajo.

Como señala Moreno Márquez (2008), existen diversas orientaciones acerca de la Activación, en una de ellas la activación es entendida como inserción laboral a través de Políticas Activas de Empleo, y en otra la activación es entendida como un complejo proceso de inserción multidimensional que trasciende la inserción laboral.

Aunque no existe un acuerdo unánime a la hora de definir el concepto de activación pueden considerarse como un conjunto de políticas, medidas e instrumentos orientados a integrar en el mercado de trabajo a las personas desempleadas, especialmente a las que son receptoras de prestaciones económicas, con el objeto de mejorar sus niveles de integración social y laboral (Zalakaín. 2013, p. 126)

Las políticas de Activación no son, sin embargo, algo nuevo, nacido al amparo de la crisis económica, de hecho, tienen su origen en los años setenta. Entonces eran denominadas “acciones de reciclaje profesional o orientación laboral” diseñadas con el objeto de que los trabajadores pudieran adaptarse de forma ágil a las necesidades de un nuevo contexto económico. Posteriormente, en los años ochenta, las políticas de activación se orientan a insertar en el mercado laboral a colectivos especialmente afectados por el desempleo: personas paradas de larga duración, mayores de 45 años, o jóvenes que aún no habían accedido a su primer empleo (Pérez Eransus. 2010, p.101). La principal novedad que incorpora la Activación, ya a partir de los 90, y especialmente a partir de la eclosión de la crisis, es que se convierten en una herramienta de lucha contra la exclusión. La Activación se marca entonces el desafío de dirigir sus actuaciones a los colectivos en situación de pobreza y exclusión, a los que se les supone una baja empleabilidad, centrándose buscar la mejora de su cualificación en aras de conseguir su integración en el mercado de trabajo. Esto permite incorporar a los programas de Activación una concepción más amplia, que incluye aspectos que van más allá del acceso al empleo y abordan otras dimensiones de la exclusión como son la política, la social y la relacional, buscando mejorar los niveles de participación de la persona en situación de vulnerabilidad o exclusión en estos otros ámbitos.

Ciertamente, la heterogeneidad de las estrategias de Activación es realmente amplia, y en ocasiones confusa en cuanto a los objetivos que persigue. Bajo el término activación se están incluyendo prácticas tan distintas como las derivadas de la lógica punitiva introducida en los años 90 en la asistencia social norteamericana, a través de las políticas de Workfare, o las prácticas de inserción francesas, de orientación solidaria en Francia, o las políticas de mejora de la empleabilidad de carácter universalista en los países escandinavos de orientación socialdemócratas o los programas individualizados de vuelta al empleo

británicos (Pérez Eransus. 2006). Lo cual lleva a plantear dudas y controversias en cuanto a su verdadera finalidad, protectora o disuasoria respecto a la búsqueda de las personas de mecanismos de protección social. Pero sobretodo se está cuestionando la eficacia de la Activación como mecanismo de lucha contra la pobreza y la exclusión social (Pérez Eransus. 2005).

Moreno y Serrano (2007) consideran la Activación como una de las bases del Modelo Social Europeo, fundamentada en tres principios (que lo son también de éste): la *individualización*, en tanto en cuanto se dirige a la intervención sobre las conductas, motivaciones y actitudes de los individuos, obviando una lectura política de la exclusión; el *énfasis en el empleo* como instrumento de integración social, con lo que se limita a considerar la dimensión económica de la exclusión; y la *contractualización*, a partir del cual el acceso a los derechos está condicionado por la actitud hacia el empleo que demuestren las personas, como una forma de “merecimiento”.

Así, se pueden entender las PAE como una serie de medidas dirigidas a mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas. La Activación, como estrategia, implica interrelacionar, y aún condicionar, las Políticas Pasivas de Empleo a las Políticas Activas. En este sentido cabe considerar la Activación como una forma de vincular la prestación por desempleo a la participación del trabajador. La intensidad de las crisis se refleja en la caída de los flujos de entrada y salida del mercado de trabajo. Las altas de contratos indefinidos pasaron de 2,5 millones en 2006 a 1,4 en 2012. De la misma forma, las bajas cayeron de 2 millones en 2007 a 1,6 en 2012. Ocurre lo mismo en términos de contratación temporal. El resultado es que el número de efectivos laborales ha descendido en 2,4 millones entre 2007 y 2012 (...) La caída de la contratación frena la entrada de jóvenes en el mercado de trabajo a la vez que dificulta la reinserción en el caso de pérdida del empleo, sobre todo en el caso de personas con baja cualificación” que la percibe en actividades que mejoren su empleabilidad. Los Servicios Públicos de Empleo deben ser considerados el eje central de las PAE a partir de los cuales se organiza y articula la relación con la persona desempleada así como con otros agentes que, en el caso de tratar la inserción de colectivos vulnerables, implica al Sistema Público de Servicios Sociales y a las entidades y organismos del Tercer Sector de Acción Social, tal y como describiremos más adelante.

3.2.3.4. Políticas de Empleo en España y en Europa: las reforma auspiciadas por los Planes de Estabilidad y los Planes Nacionales de Reforma

En el marco del proceso de construcción de la Unión Europea las Políticas de Empleo y de inserción laboral han ido evolucionando, incorporándose orientaciones, estrategias e instrumentos financieros en los diferentes Tratados de la Unión. Aunque sus orígenes se remontan al año 1951 con la firma del Tratado de París sobre el carbón y el acero (CECA), los posteriores Tratados de Roma (1957) y el Acta Única Europea (1986) a partir de la cual se pone en marcha el Fondo Social Europeo y las Iniciativas Comunitarias de Inserción Profesional, es en el año 1992, a partir de la firma del Tratado de la Unión (llamado tratado

de Maastrich) cuando se da un impulso específico a la formación profesional, a las políticas de pleno empleo y a las acciones orientadas hacia grupos específicos que se encuentran en desventaja para acceder al mercado laboral. Específicamente, es en el marco del Tratado de Ámsterdam (1997) en el que nace la Estrategia de Lisboa (2000) que posteriormente, con la firma del Tratado de Niza (2001) es reformulada para introducir objetivos relacionados con la lucha contra la exclusión social y la inserción por el empleo de los colectivos más alejados del mercado laboral (Estrategia 2020)⁷⁸.

En el contexto español, las Políticas de Empleo se fundamentan en los artículos 40 y 41 de la Constitución de 1978, y se definen de manera específica en la Ley 56/2003, de Empleo, la cual dedica un apartado específico a las Políticas Activas de Empleo (Capítulo II. Artículos 23-26). Así, PAE que se desarrollan en los distintos territorios autonómicos, deben inscribirse en el marco conceptual y normativo definido desde la Unión Europea y desde el Estado español. Y es desde este marco que las distintas CC.AA. desarrollan, de manera específica, programas y servicios dirigidos al fomento del empleo, la formación profesional y la inserción laboral de su población.

En cualquier caso, a la luz del nuevo escenario que la crisis financiera está configurando en la sociedad europea y española, resulta del todo imprescindible adaptar los objetivos y estrategias que se han ido planteando en los últimos años a un contexto que progresa hacia una realidad radicalmente distinta.

Tal y como recuerda Caritas española (2011: 21-23)⁷⁹ el 17 de junio de 2010, precisamente en el marco de la presidencia semestral de España de la Unión Europea, el Consejo aprobó la *Estrategia Europa 2020*, en la que el empleo aparece como un elemento imprescindible para salir de la crisis. A tal efecto, de los cinco grandes objetivos que deben ser alcanzados en el horizonte que marca el año 2020, uno se centra directamente en el empleo y otros dos en aspectos relacionados estrechamente con el mismo, como son la mejora de los niveles educativos y la reducción de la pobreza⁸⁰.

⁷⁸A fin de conseguir tal objetivo, la Unión Europea pone en marcha toda una serie de recursos y programas para la formación y la inserción laboral a través de los Fondos Estructurales y los Programas Comunitarios: Programa de Aprendizaje Permanente (2007-2013), Grundtvig (educación de adultos), Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (2007-2013), Fondos Estructurales para incrementar la cohesión social y económica y la lucha contra las disparidades territoriales, sociales y económicas, FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional 2007-2013), PROGRESS (Programa Comunitario para el empleo y la solidaridad, 2007-2013), Programa Temático Invertir en las personas (acceso a los servicios sanitarios, culturales, la formación y el empleo de colectivos especialmente vulnerables), JASMINE (2009-2011, iniciativa europea para el desarrollo del microcrédito y el apoyo al crecimiento y el empleo), entre otros.

⁷⁹ Se trata de un interesante informe presentado por Cáritas en septiembre de 2011: "Propuestas Políticas de la Cáritas Española ante los retos actuales de la situación social", en el que se articulan propuestas en 6 ejes: protección social y servicios sociales, acceso a una vivienda digna, empleo, migración, cooperación al desarrollo y financiación y fortalecimiento del Tercer Sector.

⁸⁰ Los objetivos se formulan de la siguiente manera: Objetivo 1: Aumentar la tasa de empleo, que actualmente está en el 69 %, hasta el 75% de la población de entre 20 y 64 años. Objetivo 4: Reducir el porcentaje de abandono escolar por debajo del 10% y conseguir que al menos el 40% de los jóvenes tengan estudios superiores completos. Objetivo 5: Reducir en un 25% la población en riesgo de pobreza, de modo amenace a 20 millones de personas menos.

Para la consecución de estos objetivos, se presentan en abril de 2010 las *Directrices Integradas en Materia de Crecimiento y Empleo*. Se trata de un conjunto de diez directrices, cuatro de las cuales están relacionadas con el empleo: la reforma del mercado de trabajo, los sistemas de formación, la mejora de las cualificaciones y el empleo de las personas excluidas. En noviembre del mismo año (2010) se presentó el 5º *Informe de la Comisión sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial*, donde se evalúan las políticas nacionales de los estados miembros y se describe la aportación de las políticas comunitarias. Asimismo, se presentan algunas orientaciones acerca de las futuras políticas europeas de cohesión, las cuales implican: el fomento de la competitividad y la convergencia económica, la mejora del bienestar y la reducción de la exclusión social y la mejora de la sostenibilidad ambiental.

A partir de estas directrices, en abril de 2011, el Consejo de Ministros del Gobierno de España aprueba, y remite a la Comisión Europea, el *Plan Nacional de Reformas 2011*, que desarrolla los objetivos planteados en la Estrategia 2020, a partir de cinco ejes temáticos. De éstos cabe destacar: el compromiso del gobierno español a presentar antes de fin de 2011 una *Estrategia Estatal de Empleo*, que se concretará cada año con un *Plan Anual en Política de Empleo* y la elaboración de un *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2011-2013*, en cuyo diseño se recoge de manera expresa la participación del Tercer Sector.

En conjunto, se trata de una serie de cambios normativos de calado, tanto en la Unión Europea como en España en las que se diagnostican las primeras consecuencias de la crisis sobre la población, a partir de visualizarse un aumento de la vulnerabilidad social y laboral para aquellas personas y colectivos peor cualificados, con una trayectoria profesional limitada, con escasa red familiar y social de apoyo, con mayores periodos de desempleo y en ocasiones con mayor conflictividad personal, familiar y social. Efectivamente, el marco legislativo que se está configurando en el estado español –referido tanto a protección social como a las políticas de empleo– está endureciendo claramente las condiciones que posibilitan el acceso a derechos ya consolidados como parte de nuestro Estado del Bienestar, de manera que se aumenta de manera significativa la brecha social ya existente.

Nuevamente, los problemas que se están produciendo con respecto al empleo, pueden identificarse con aspectos estructurales, que tienen que ver con un mercado laboral muy precarizado y segmentado, un sistema financiero altamente especulativo, junto con la ineficacia demostrada por algunas políticas públicas (Cáritas. 2011, p. 23).

En el estado español, el escenario político e institucional que se dibuja a partir de la consolidación de la crisis está marcado por las reformas propuestas por el gobierno estatal para el periodo 2012-2015 a través del *Programa de Estabilidad* y el *Plan Nacional de Reformas* (PNR). En abril de 2012 el Consejo de Ministros aprueba la remisión a Bruselas del *Programa de Estabilidad 2012-2015*, en el marco del *Procedimiento de Déficit Excesivo* abierto a España en 2009, así como el *Programa Nacional de Reformas 2012*. Ambos documentos recogen la Estrategia de Política Económica del Gobierno para los próximos años. Esta estrategia se basa en un Diagnóstico de la situación de la economía española que da como resultado la

propuesta de una serie de medidas de política económica que se concretan, como ya hemos enunciado, en la Estrategia Fiscal 2012-2015 (Programa de Estabilidad), a la que se suma una serie de amplias reformas estructurales recogidas en el PNR.

El Diagnóstico en el que el gobierno del estado español basa las reformas estructurales a las que posteriormente haremos referencia, parte de considerar los desequilibrios acumulados de la economía española, basada en un excesivo endeudamiento del sector privado –especialmente concentrado en el sector de la construcción– como consecuencia de la llamada “burbuja inmobiliaria”. La crisis financiera se transforma en una crisis de deuda soberana que se convierte en un importante elemento desestabilizador. El diagnóstico parte también de considerar las deficiencias estructurales del mercado de trabajo español, que explican el elevado coste de la crisis en términos de destrucción de empleo.

La interpretación que el gobierno español hace sobre las consecuencias de estos desequilibrios acumulados sobre la economía española se refieren al deterioro de mercado de trabajo, considerado por el gobierno como ineficiente y excesivamente rígido, al deterioro en la solvencia del sector financiero, a la falta de control de las finanzas públicas, como consecuencia de políticas fiscales expansivas e ineficientes y a la debilidad del crecimiento económico.

Es a partir de este diagnóstico, y esgrimiendo la legitimidad que considera le otorga el amplio apoyo electoral recibido en las elecciones generales de noviembre del 2011, que se plantea –en base a la formulación del objetivo de abordar los desequilibrios acumulados para alcanzar la senda de crecimiento sostenible y generar empleo– abordar una profunda reforma del sector público a la vez que una serie de reformas estructurales a nivel laboral, financiero y del mercado de bienes y servicios, desde la perspectiva del refuerzo de la competencia.

Como objetivo central del Programa de Estabilidad 2012-2015 el gobierno estatal se propone una serie de objetivos de carácter macroeconómico basada en la reducción del déficit y de la deuda pública sobre el PIB y que permita alcanzar un 3% en el año 2013 (situado en el 5,3 % del PIB en el 2012) para fijarlo en el 1,1% en el horizonte del 2015⁸¹. La pretensión es que esta propuesta de reducción del déficit público no afecte únicamente al

⁸¹Las medidas propuestas en el PNR para 2012 se organizan en torno a cuatro grandes objetivos que implican importantes reformas de carácter estructural: *Consolidación Fiscal*, en la que se incluyen medidas de austeridad presupuestaria para la Administración Central del Estado, y Planes de ajuste para las CC.AA y las Entidades Locales (EL); *Modernización y Racionalización de las Administraciones Públicas*, que incluyen medidas tendentes a la mejora de la eficiencia y a la eliminación de duplicidades, lo cual implica la supresión de organismos públicos e incluso ayuntamientos, supresión de empleos públicos y paralización de la oferta pública de empleo; *Mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos esenciales*, que supondrán reformas estructurales de calado principalmente en el Sistema Sanitario y en el Sistema Educativo, aunque también afectará a la Justicia, la Seguridad Social y las Televisiones Autonómicas y otros; *Medidas para fomentar el crecimiento, la competitividad y la generación de empleo*, que supondrá la reforma del mercado de trabajo que implicarán medidas referidas a la reforma de las Instituciones Laborales y a la revisión de las Políticas Activas de Empleo, así como otras que implican la reformas del sector financiero, el fomento de la competencia con la liberalización del mercado, el fomento del I+D+I, la optimización del uso e inversiones en infraestructuras, y la corrección de desequilibrios en el sector energético.

gobierno central sino también a las administraciones territoriales, Comunidades Autónomas y gobiernos locales.

Contrariamente al PNR del año 2011, el que presenta este gobierno no incluye ninguna medida de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Recordemos que –ya iniciada la crisis– el PNR 2011 se proponía reducir entre 1.400.000 y 1.500.000 el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social hasta 2019. Esta reducción que estaba ligada a objetivos de fomento del empleo y mejora de la educación, y presenta una serie de medidas concretas articuladas en 4 bloques que debían formar parte del *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2011-2013*⁸²: incrementar la renta de los hogares con personas en edad de trabajar, promover la inclusión activa, reducir el riesgo de pobreza de determinados grupos de población, garantizar el acceso a la vivienda o a un alojamiento digno.

En lo que afecta al Mercado Laboral y a las Políticas de Empleo, el PNR 2012 se vertebraba a partir de tres ejes: Flexibilidad, Formación y Educación. A partir de éstos se proponen medidas dirigidas a la reforma de las instituciones laborales, la revisión de las Políticas Activas de Empleo, la realización de reformas estructurales en el ámbito educativo y en la Formación Profesional, reformas orientadas a la reducción del índice del abandono escolar –especialmente a través del Plan PROA, Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo–, y la mejora de la Empleabilidad de Jóvenes a través de la Formación Profesional, como las más significativas.

La propuesta de reforma de las instituciones laborales que se propone el PNR 2012 y que se hace efectivo con la aprobación del Real Decreto Ley 3/2012 de Reforma Laboral se basa en la rápida destrucción de empleo que se ha generado en los últimos años lo cual achaca a “la debilidad del diseño institucional del mercado laboral” que no ha facilitado la adaptación de las condiciones laborales –y especialmente de los salarios– a la evolución de la economía, (PNR. 2012. Pág. 153), a la alta tasa de temporalidad y a la acusada dualidad del mercado de trabajo.

En definitiva, las propuestas del PNR 2012 suponen la consolidación de las propuestas neoliberales en la configuración del Mercado de Trabajo a través de su Mercantilización, Precarización, Flexibilización y Desregulación. Los objetivos concretos que dan sentido a estos conceptos son los siguientes: favorecer la empleabilidad de la clase trabajadora incorporando a la empresa privada –especialmente las Empresas de Trabajo Temporal (ETT)– a la gestión y la intermediación del empleo (*Mercantilización*); reducir la dualidad laboral, a través de diversas medidas que incorporan nuevas modalidades contractuales: contratos indefinidos sujetos a determinadas características, fomento del trabajo a tiempo parcial y regulación del teletrabajo (*Precarización de las condiciones de trabajo*); favorecer la flexibilidad interna a través del fomento de la movilidad, máxima autonomía empresarial respecto a las condiciones de trabajo, nueva regulación de la negociación colectiva

⁸² Este Plan finalmente no fue aprobado. El último Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAin) lo fue para el periodo 2008-2011.

(“descuelgue” de los convenios colectivos)... (*Flexibilización*); reforma del despido, bajo el epígrafe de mejora de la eficiencia del mercado de trabajo y de reducción de la dualidad laboral, lo cual supone medidas como la eliminación del *despido exprés*, la supresión de la autorización administrativa en los despidos colectivos y la reformulación de las causas de despido entre otras (*Desregulación*).

Gran parte de las medidas anunciadas en le PNR 2012 referidas al Mercado de Trabajo, se desarrollan posteriormente en la Reforma Laboral implementada a partir de la aprobación del *Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*. Preciado Domènech (2012)⁸³ ejemplifica la deriva mercantilizadora, flexibilizadora, precarizadora y desreguladora de la reforma laboral identificando en todo su articulado medidas tales como la asunción por parte de las ETT de tareas propias de los SPE, la incorporación la movilidad geográfica de las personas trabajadoras condicionada a la competitividad, productividad o necesidades organizativas de la empresa, la introducción de la discrecionalidad en la modificación de las condiciones de trabajo, el aumento de las bonificaciones a las empresas a costa de reducir los ingresos de la Seguridad Social, el fomento de los contratos de formación y aprendizaje (en los que se puede permanecer hasta los 30 años), la incorporación de diversas tipologías de contratos indefinidos, incorporando la posibilidad de hacer horas extras en los contratos a tiempo parcial, la desaparición de los Expedientes de Regulación de Empleo (ERE), y la justificación de las causas de despido objetivo, (es decir se puede despedir aunque ello no sea ni mínimamente razonable para alcanzar un fin constitucional legítimo como el mantenimiento de la viabilidad de la empresa), la posibilidad de despedir a un trabajador o trabajadora por faltar hasta 8 días en dos meses por enfermedad común y de forma justificada, la reducción sustancial de la indemnización por despido improcedente, la posibilidad de despedir empleados fijos de la Administración Pública, incluso aunque hayan accedido por oposición, por la mera concurrencia de causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, entre un largo etcétera.

En definitiva, con esta nueva reforma laboral se profundiza en un proceso de reformas, iniciado a mediados de los años 80 y que tienen importantes repercusiones sobre el Mercado de Trabajo. De hecho, CC.OO. (2012) contabiliza un total de 52 reformas desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980⁸⁴. Se podría decir que se trata de reformas progresivas, que culminan en la reforma del año 2012 y que se inicia, como punto de inflexión hacia la temporalidad, en el año 1984, en cuya reforma se introduce la

⁸³ Carlos Hugo Preciado Domènech, Magistrado especialista del Orden Social de la Sala Social del TSJ de Catalunya, presenta un exhaustivo informe sobre la reforma laboral: *Comentarios al Real Decreto Ley 3/2012 de 10 de febrero de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, que posteriormente ha desarrollado en numerosos artículos de carácter científico y divulgativo.

⁸⁴ El propio Estatuto de los Trabajadores, que se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 10 de marzo de 1980, ha sido modificado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

flexibilización del mercado laboral; las que se realizaron en el año 1994 supusieron la segmentación de la negociación colectiva otorgando mayor poder al empresariado sobre los agentes sociales; en 1997 la reforma introduce el concepto de *flexi-seguridad* que implica la flexibilización del mercado de trabajo pero con la incorporación de nuevas formas de estabilidad a través de contratos indefinidos, la mejora de la protección del empleo y la mejora de la negociación colectiva. Y es ya en siglo XXI cuando se inicia una tendencia que, en base al resquebrajamiento del consenso, está dirigida a profundizar precarización de las condiciones de trabajo y la reducción de las prestaciones ligadas al empleo (Laparra. 2006).

Una tendencia que, si bien en ocasiones se ha conseguido ralentizar por causa de la presión social y sindical, en estos momentos está plenamente consolidada, caracterizando el mercado de trabajo español como extremadamente flexible, precarizado, inestable, con una clara tendencia a la eliminación de la negociación colectiva y a la desregulación.

3.2.4. La inserción por el empleo de colectivos vulnerables: políticas, programas y acciones para la inclusión.

Tal y como introducíamos anteriormente, el concepto de inserción sociolaboral se utiliza de forma generalizada en relación a colectivos de jóvenes y adultos en situación de exclusión o vulnerabilidad social. Deriva de considerar a estas situaciones como producto de una doble exclusión: social y laboral, y de considerar la interrelación entre ambas como clave, tanto para la comprensión de ésta problemáticas como para su resolución (Salvà, 2009).

Específicamente, la inserción social por el empleo supone poner en marcha estrategias y actuaciones que, utilizando los recursos que proporciona el mercado de trabajo, faciliten el paso hacia la inserción social de personas y colectivos que se encuentran en situación de exclusión o vulnerabilidad. Estas diferentes actuaciones se integran en las denominadas Políticas Activas de Empleo, a partir de las cuales se formulan e implementan diferentes programas y servicios.

Así, programas y actuaciones dirigidos a la inserción social y laboral de colectivos vulnerables utilizan los recursos que, desde las PAE, se ofrecen al conjunto de la población. Cuentan, eso sí, con estrategias diferenciadoras de modo que sea posible adaptar los objetivos genéricos de inserción laboral a las características específicas que se puedan identificar en uno u otro colectivo considerado vulnerable, pero sobre todo para abordar, de manera adecuada, los factores que inciden en el alejamiento de estas personas del mercado laboral.

Como se ha comentado anteriormente, las PAE son aquellas que, a partir de generar inversión pública, ponen en marcha toda una serie de programas, servicios y actuaciones que faciliten la entrada en el mercado laboral. Estas medidas y recursos pueden ser clasificadas en función de los objetivos genéricos que persiguen.

Así, entre los recursos destinados a la *Orientación y Asesoramiento* encontramos los Servicios integrales de empleo, las Acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia al autoempleo.

Entre los recursos destinados a la *Formación para el Empleo* encontramos como las más significativas, los Programas de Renta Activa de Inserción, los Programas de Formación e inserción laboral de trabajadores inmigrantes, los Programas de formación en tecnologías de la información y actividades emergentes, las Subvenciones a programas experimentales, los Contrato de formación, las Casas de Oficios, Escuelas Taller y Talleres de Empleo.

En el cumplimiento de objetivos vinculados a la *Formación* encontramos aquellas que están dirigidas a fomentar la formación de colectivos especialmente vulnerables ante el mercado de trabajo, como las becas de formación a favor de la igualdad de oportunidades y los programas de cualificación profesional.

Respecto a los recursos que cumplen con el objetivo de fomentarla *Contratación, el mantenimiento del empleo*, así como la *Creación de empleo* encontramos un amplio conjunto de medidas y acciones que van desde contratos en prácticas, las subvenciones a cooperativas y sociedades laborales, la promoción de la ocupación autónoma, los programas de apoyo a mujeres empresarias, los programas de apoyo a centros especiales de empleo, entre otras.

Dentro de estas PAE encontramos también los *Centros Específicos*, dirigidos a colectivos específicamente caracterizados por su situación de vulnerabilidad social y laboral, como los Centros Especiales de Empleo (CEE), los Centros Ocupacionales (CO) y las Empresas de Inserción (EI).

Las Estrategias que utilizan estas políticas específicas de empleo tienen que ver con acciones que individualizan la atención, adaptándola a las características y necesidades de cada persona, según su situación. La estrategia prototípica son los Itinerarios individualizados de inserción, a los que se incorpora una perspectiva integral.

Las personas destinatarias de estas actuaciones son los distintos colectivos que presentan dificultades respecto al acceso al mercado laboral, específicamente jóvenes con escasa formación y cualificación, las personas inmigrantes, las mujeres que viven especiales situaciones de dificultad como la violencia de género, las personas con discapacidad y/o problemática de salud mental, las personas en paro de larga duración y las personas en situación de exclusión social extrema.

Respecto a los Agentes que intervienen en la inclusión por el empleo de colectivos vulnerables encontramos, de manera específica, los Servicios de Empleo, el Tercer Sector de Acción Social y el Sistema Público de Servicios Sociales. Es importante resaltar que si bien estas PAE están fomentadas y financiadas desde las administraciones públicas, en todo aquello que tiene que ver con la gestión de servicios, programas y centros que de manera específicas trabajan para la inserción de los diferentes grupos de población en riesgo de exclusión, es en los que el Tercer Sector participa de manera muy significativa, desarrollando

un papel crucial en la creación de redes suficientemente extensas y articuladas como para atender el mayor número posible de situaciones de dificultad que se dan en estos grupos de población y que les permitan acceder, de una u otra manera, al mercado laboral ordinario.

3.2.4.1. El empleo como instrumento para la inclusión social, en una sociedad sin empleo

La importancia del empleo como medio para la inserción, y en consecuencia la incorporación de los programas de inserción a través del empleo a las acciones propias de la intervención social, se remonta a los años sesenta del pasado siglo XX en que, inicialmente en Francia y posteriormente en el resto de países del entorno europeo incluido España, se inician experiencias de empresas intermediarias o actividades de inserción a través de la económico (Aguilar, Gaviria y Laparra. 1995). Estas acciones, que posteriormente pasaron a formar parte de la denominada *Economía Social*, proponen un nuevo escenario de convivencia entre las políticas de integración social y las políticas empresariales puesto que se pretende ofrecer la posibilidad, a personas en situación de exclusión o riesgo social, de producir bienes y servicios en el mercado en términos de competitividad económica. Se trata de experiencias que –para no ser una nueva vía de marginación a través de contratos atípicos y desregulados– permita contar con empleos cualificados, creando empresas viables que pueden competir en el mercado.

Posteriormente y formando parte de las Políticas Activas de Empleo, van apareciendo otras iniciativas directamente vinculadas a garantizar el acceso al empleo de personas y colectivos con dificultades específicas para acceder al mercado laboral. Estas PAE se desarrollan en los distintos territorios autonómicos inscribiéndose en el marco conceptual y normativo definido desde la Unión Europea y desde el Estado español. Concretamente, es desde las instancias instituciones de carácter autonómico desde las que se definen los diferentes recursos, estrategias, destinatarios y agentes que formarán parte de esas acciones dirigidas a la inserción sociolaboral. A partir de la asunción generalizada de la exclusión como un fenómeno multifactorial, las políticas de inserción a través del empleo suponen abordar las situaciones de vulnerabilidad social desde uno de sus ejes: el económico.

Desde esta perspectiva multifactorial, la relación entre paro y exclusión no es del todo directa (Esping-Andersen, 2000; Moreno, 1995; Sarasa, 2001). Un buen número de estudios muestran cómo las estrategias familiares y las acciones gubernamentales minimizan el impacto de la desocupación⁸⁵. Pero aun considerando la importancia de estos mecanismos compensatorios, el paro y la infraocupación continúan siendo un claro factor de riesgo de pobreza y exclusión social. De hecho, el acceso al trabajo se identifica como uno de los factores que favorecen de manera más directa los procesos de inserción social. En cualquier caso, es importante considerar que, en determinadas circunstancias –cuando se genera una

⁸⁵ VI Informe Foessa. Capítulo 3. *La exclusión social en España, un espacio diverso y disperso en intensa transformación.*

relación *subestandar*, al margen del modelo socialmente aceptado– el trabajo pierde su potencial integrador. Es lo que se denomina *empleo de exclusión* (Laparra. 2007).

El intento de simultanear las políticas Activas de mercado laboral con las Políticas de Inserción tiene ya un cierto recorrido, y en ese sentido es posible plantearse alguna cuestión. Tal y como plantea Pérez Eransus (2005, p. 119), a partir de estas propuestas las Políticas de Empleo abandonan su carácter macroeconómico para ser políticas micro, de menor alcance, orientadas sólo a desempleados o población asistida. La consecuencia es que se corre el peligro de reducir las estrategias de inserción en el mercado laboral a acciones orientadas al individuo dejando de lado otras políticas que supongan aumentar las posibilidades de acceso al empleo, y aún la oferta misma de empleo. Así, la autora cuestiona la eficacia que los programas destinados a los distintos colectivos considerados vulnerables puedan tener frente al problema de dimensiones más amplias como es el paro.

La cuestión es que la mayoría de las acciones dirigidas a la inserción de las personas en situación de exclusión no están orientadas tanto desde la política general del mercado de trabajo como desde las políticas sociales en general y más específicamente desde las políticas de servicios sociales.

Además, partiendo de la diferenciación entre integración e inserción propuesta por Castel (1997), las políticas de inserción por el empleo de colectivos vulnerables responden a esa conceptualización específica, de ayuda social, que utiliza instrumentos, recursos y estrategias específicos. En ese sentido cabe preguntarnos si la persistencia de las políticas de inserción no va en detrimento de la integración, y en el mismo sentido, si es posible que las políticas específicas de inserción permitan transitar a las personas hacia la integración. En palabras de Robert Castel (1997):

¿Qué puede ser una inserción social que no desemboque en una inserción profesional, es decir en la integración? Una condena a la inserción perpetua. ¿Qué es un insertado permanente? Alguien a quien no se abandona por completo, a quien *se acompaña* en su situación presente, tejiendo en torno a él una red de actividades, iniciativas, proyectos. Así, en ciertos servicios sociales vemos desarrollarse una verdadera efervescencia ocupacional. Estos esfuerzos de ningún modo deben subestimarse. Es el honor, pero quizás también el remordimiento, de una democracia que no se resigna al abandono completo de un número creciente de sus miembros cuyo único crimen es ser *inempleables*. Pero estas tentativas tienen algo de patéticas. Recuerdan el trabajo de Sísifo empujando su roca, que siempre vuelve a caer por la pendiente en el momento de alcanzar la cima, pues es imposible calzarla en un lugar estable” (p. 436).

Pero si algo ha aportado la crisis en cuanto a la inserción a través del empleo de colectivos vulnerables es la constatación de encontrarnos en una sociedad “de trabajadoras/es sin trabajo”, al estilo de la sociedad que describió Hanna Arendt a mediados del siglo XX. Ya iniciado el siglo XXI, el empleo ha perdido su potencial integrador. Y esto es así tanto por la falta de empleo como por la precariedad que caracteriza, mayoritariamente, el existente. Lo cual, una vez más, pone en cuestión la eficacia de las estrategias de inserción

por el empleo dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad o exclusión. Así lo plantea Pérez Eransus (2010):

Ante la pérdida del potencial integrador del empleo, se pone en cuestión la eficacia de su utilización como mecanismo de integración con la población excluida. ¿Cualquier empleo integra? Las condiciones de explotación de algunos empleos lejos de favorecerla integración estarían empeorando la situación de exclusión de algunos hogares. Es preciso por tanto repensar las estrategias de activación con los más vulnerables” (p. 108)

Tal y como se pregunta Bauman (2008):

¿Es factible combatir la pobreza y vencerla con ayuda de métodos ortodoxos, hechos a la medida de una sociedad que ya no existe? ¿O debemos buscar nuevas soluciones, como separar el derecho a la vida de la venta de mano de obra y extender el concepto de trabajo más allá del aceptado por el mercado laboral?” (p. 13).

A la luz de este planteamiento, quizás es necesario profundizar en ese nuevo concepto de empleo (o quizás no tan nuevo) que se ha ido construyendo desde propuestas vinculadas a la economía social y solidaria.

Porque además, las Políticas Activas de Empleo están fundamentadas en la ética del trabajo que ha guiado las sociedades industriales y post industriales desde el siglo XIX, y que en lo que se refiere a la inserción de colectivos vulnerables ha generado un amplio repertorio de acciones de carácter formativo y cualificador, pero también educativo, moral y disciplinador. Será por tanto necesario plantearse la necesidad de una nueva ética del trabajo, que ponga en el centro a la persona, desplazando la centralidad de la producción. Y eso, sin duda, puede significar reasignar una nueva centralidad, o un nuevo espacio, a las personas en situación de vulnerabilidad social o exclusión.

3.2.4.2. De los factores que influyen en la exclusión del mercado de trabajo, al trabajo como factor de exclusión

La definición de indicadores que permitan medir la vulnerabilidad social y la exclusión ha significado un avance en la comprensión global del fenómeno, en su objetivación, así como también en la determinación de factores que pueden conducir a las personas y a los colectivos hacia procesos de vulnerabilización y exclusión.

El punto de partida imprescindible es la caracterización de la exclusión social como un proceso multidimensional, y también estructural, en tanto en cuanto la interrelación del individuo con los distintos y variados contextos y estructuras sociales puede ponerle en situaciones en riesgo, empujándole hacia espacios más cercanos a la exclusión.

Tanto las propuestas de indicadores hechas por Laparra Pérez Eransus, Trujillo y García Serrano (2009), como las realizadas por Gomà, Subirats y Brugué (2005), responden a esa visión multifactorial.

Por su parte, Laparra et al., (2009), en el trabajo realizado para el VI Informe Foessa, presentan un sistema de indicadores que ha de permitir identificar a las personas excluidas y cuantificar las dimensiones de los procesos de exclusión (p. 207-219). Su propuesta se organiza a través de tres *ejes*: el económico, el político y el social relacional; seis *dimensiones*: participación en la producción, participación en el consumo, derechos políticos, derechos sociales, conflicto social y aislamiento social; y trece *aspectos*: empleo, ingresos, privación, participación política, educación, vivienda, salud, conflictos familiares, conductas asociales, conductas delictivas, no apoyo familiar, apoyo vecinal e institucionalización. Esta categorización permite a los citados autores-as elaborar una propuesta de 35 indicadores que convierten a la exclusión en un fenómeno medible y que, por tanto, puede ser abordado.

La propuesta de Gomà, Subirats y Brugué (2005) conduce a la medición de la exclusión a partir de identificar 8 *ámbitos*: el económico, el laboral, el formativo, el sociosanitario, el de la vivienda, el relacional, el político y el del contexto espacial; y quince *espacios* relacionados con cada uno de los ámbitos: la renta, el acceso al mercado laboral, las condiciones laborales, el acceso al sistema educativo, el capital formativo, la mortalidad, la morbilidad, la accesibilidad a la vivienda y las condiciones de ésta, las redes familiares y las redes sociales, el ejercicio de la ciudadanía, la participación, y el espacio físico, sociocultural y económico. De éstos se deriva la definición de algo más de 40 factores de exclusión social, relacionados, asimismo, con cada uno de los espacios descritos y que dan lugar a la presentación de un buen número de indicadores de vulnerabilidad o riesgo de exclusión que se dan en los distintos ámbitos sociales.

En ambas propuestas, las posibilidades que tienen las personas y colectivos de estar afectados por situaciones de exclusión social depende de múltiples ejes, dimensiones y aspectos (Laparra et al. 2009), o de diversos ámbitos, espacios y factores (Gomà et al. 2005), en los cuales el empleo ocupa un espacio significativo, pero no predominante.

Desde nuestro punto de vista, la principal transformación que ha incorporado la crisis a la identificación de factores de exclusión respecto al empleo, es que éste se ha convertido en un riesgo en sí mismo.

La aparición de valores como la adaptabilidad y la flexibilidad ha impregnado la nueva ética del trabajo, generando nuevos riesgos de exclusión a través del empleo. En estos casos, no hablamos ya de factores que inciden en la exclusión hacia el empleo, sino del empleo como un espacio específico y diferenciado de exclusión.

En este sentido podemos considerar tanto de la exclusión en el acceso al mercado laboral, como a la exclusión social derivada de las condiciones de trabajo.

En el primer caso, en la línea de lo que plantean Gomà et al., (2005, p. 54-69), podemos referirnos al desempleo (en un sentido estático, es decir, medido en un momento determinado, el desempleo de larga duración y el desempleo sin prestación), el subempleo (construido en base a la voluntad y disponibilidad de trabajar más horas, empleos en condiciones altamente precarias o hasta irregulares), la descualificación (trabajadores-as que

envejecen, analfabetismo digital y el analfabetismo tecnológico) y la imposibilitación (incapacidad o enfermedad).

En el segundo caso, se refiere a la precariedad en el empleo como producto de la dualización de éste y de la segmentación del mercado de trabajo. Una precariedad que se conforman a partir de cinco elementos: la falta de derechos laborales derivada de la inexistencia de una relación laboral regularizada, la precarización de estos derechos producida por la subcontratación, la inseguridad laboral, el empleo de bajo salario y la temporalidad.

A esta visión, el sindicato CC.OO (2012) aporta los siguientes elementos que configuran la pobreza de los trabajadores y trabajadoras en España: la participación en el mercado de trabajo y las características del empleo; la situación profesional, es decir si se es trabajador por cuenta propia o ajena⁸⁶; el tipo de contrato⁸⁷; el tipo de jornada, el trabajo a tiempo parcial involuntario, muy ligado a la precariedad por lo que supone en cuanto a bajos salarios y bajas prestaciones, y que especialmente ocupan las mujeres y la juventud; los bajos salarios, en lo que el SMI juega un papel significativo.

Algunos perfiles sociales tienen un mayor riesgo de pobreza porque están muy vinculados a determinadas situaciones sociolaborales: en especial mujeres, jóvenes, personas con algún tipo de discapacidad, trabajadores/as de edad avanzada, inmigrantes, trabajadores/as de escasa cualificación, y la combinación de dos o más de estas características, indican más o especiales dificultades en el mercado de trabajo, y aumentan el riesgo de estar subempleados, trabajar a tiempo parcial, tener un trabajo precario o de bajo salario. Otros factores claramente discriminatorios en el propio mercado laboral son el sexo⁸⁸, la edad⁸⁹, el nivel educativo alcanzado⁹⁰, la nacionalidad⁹¹ y la discapacidad⁹²(CC.OO. 2012, p.15-22).

⁸⁶ Las tasas de pobreza del trabajo por cuenta propia cuadruplican a las tasas de pobreza del trabajo asalariado

⁸⁷ Como en todos los países de la UE, en España, las tasas de pobreza son más altas entre las personas con un contrato temporal, y entre los trabajadores temporales predominan algunos colectivos como jóvenes, inmigrantes, y personas con bajo nivel de cualificación profesional

⁸⁸ La situación de las mujeres en el mercado laboral está en clara desventaja con respecto a la de los varones. Su menor participación en el mercado de trabajo reglado, la menor valoración de las actividades que realizan (o su concentración en las actividades menos reconocidas), su mayor participación en el empleo a tiempo parcial -tanto involuntario como por carencia de alternativa ante la responsabilización de las actividades reproductivas y de cuidado-, su mayor temporalidad, los diferentes procesos de discriminación sexual como el “techo de cristal” y el “suelo pegajoso”, etc. son diversos los mecanismos por los que las mujeres acceden a menores rentas salariales que los varones.

⁸⁹ La edad está vinculada a la pobreza en el trabajo en el caso de los jóvenes, pero no es un factor especialmente importante entre los trabajadores de más edad. De hecho, la experiencia laboral es un elemento que reduce las probabilidades de estar en situaciones de pobreza. En el caso de los jóvenes se pueden observar diferencias entre unos países y otros, debido a la importancia de las familias como sustentadoras y del mayor o menor desarrollo de la protección social. La tardía emancipación de los jóvenes españoles condiciona sus niveles de pobreza.

⁹⁰ Existe una interrelación entre educación y pobreza. En términos generales, los bajos niveles de estudios se asocian a altas tasas de inactividad, la baja cualificación y las condiciones de empleo precarias.

En la propuesta de Laparra et al (2009), los indicadores de vulnerabilidad y exclusión respecto al empleo hacen también referencia a las características del empleo obtenido y su repercusión sobre los hogares⁹³, y las repercusiones sobre estos hogares relacionadas con dificultades de acceso al empleo o a prestaciones que se derivan de éste⁹⁴.

También el citado informe de CC.OO. relaciona las situaciones de vulnerabilidad con respecto al mercado de trabajo con la situación de los hogares, en tanto en cuanto considera que la pobreza no es individual, por lo que hay que calcularla basándose en la composición de las familias y los recursos de los que dispone. En este sentido, están en mayor vulnerabilidad los hogares con hijos menores o mayores económicamente dependientes, con lo cual es importante identificar la intensidad del empleo en el hogar, el número de cohabitantes económicamente dependientes y la existencia o no en el hogar de transferencias, prestaciones y derechos sociales, en lo que podría considerarse un salario diferido.

En la Comunidad Autónoma de Illes Balears, el Servicio Balear de Ocupación (SOIB) presentó, a lo largo del año 2008, una serie de documentos elaborados con la participación de organizaciones civiles, agentes sociales, y diversos ámbitos de la administración local, en los que se ofrece un diagnóstico ciertamente preciso sobre diversos colectivos vulnerables respecto a su integración en el mercado de trabajo, a la vez que propuestas de actuación para mejorar la insertabilidad laboral de cada uno de los sectores de población tratados. Los grupos de población a los que se refieren estos diagnósticos son: la población con discapacidad, la población joven, la población inmigrada, la población con problemática de salud mental y la población en situación de exclusión social.

Cada uno de estos documentos diagnósticos, que son a la vez propositivos, se enmarcan, en el momento de su publicación, en la Estrategia Europea de Empleo y en el Programa Operativo para el Empleo de Illes Balears y parten de la consideración de estos colectivos como vulnerables respecto a sus posibilidades de integración en el mercado laboral.

⁹¹ Los trabajadores inmigrantes presentan niveles de precariedad laboral superiores a los españoles, condicionado en buena medida por su fuerte presencia en la economía sumergida y su ocupación en actividades ligadas a la temporalidad, la baja cualificación y bajos salarios.

⁹² Las personas con discapacidad tienen dificultades de inserción laboral, puesto que son proclives a sufrir discriminaciones que añaden una dificultad extra en su incorporación al mercado laboral. Sus tasas de inactividad son mayores, lo cual, unido al coste añadido en términos materiales y humanos para las actividades relacionadas con la vida cotidiana, implican una mayor probabilidad de caer en situaciones de pobreza.

⁹³ Hogares cuyo sustentador principal está en paro desde hace un año o más, Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: vendedor a domicilio, venta ambulante marginal, empleadas hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales, temporeros, recogedores de cartón, reparto propaganda, mendicidad. Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: que no tiene cobertura de la seguridad social (empleo irregular). VI Informe Foessa. 2009. Cuadro 3.3, pág.: 215.

⁹⁴ Hogares sin ocupados, ni pensionistas contributivos, ni de baja, ni con prestaciones contributivas por desempleo del INEM. Hogares con personas en paro y sin haber recibido formación ocupacional en el último año. Hogares con todos los activos en paro. VI Informe Foessa. 2009. Cuadro 3.3, pág.: 215

Uno de los aspectos que nos lleva a resaltar la importancia de estos informes es el laborioso trabajo que se hace, en cada uno de ellos, respecto a identificar una serie de factores de vulnerabilidad de cada colectivo, diferenciando los *factores claves* (considerados exclusivos de cada uno de los colectivos) de los *factores asociados* (relacionados con las dificultades de empleabilidad referidos a la población general). Cada uno de los factores de vulnerabilidad respecto a la integración en el mercado de trabajo, se relaciona con las características del contexto familiar, el contexto educativo y formativo, el laboral, factores de vulnerabilidad relacionados con aspectos personales, con la salud, con la situación económica, con el contexto social, con la vivienda y con el sistema judicial.

Aún a pesar de lo loable de este esfuerzo⁹⁵, es necesario observar cómo los factores a los que se hace referencia, en cuanto al ámbito laboral se refiere, están prácticamente centradas en las supuestas características de la persona individual y del colectivo⁹⁶, obviando, o mejor otorgando sólo una relativa responsabilidad a las características del mercado de trabajo o al contexto social⁹⁷.

Parece ésta una forma bastante generalizada de identificar factores de vulnerabilidad respecto al mercado de trabajo de los colectivos señalizados como vulnerables, y a nuestro parecer, errónea. Sin embargo, no es una responsabilidad que queramos atribuir a los servicios y profesionales que trabajan en el ámbito de la inserción por el empleo de éstos colectivos, sino una serie de respuestas claramente condicionadas por las propuestas Activadoras que, como ya hemos señalado anteriormente, tiene en la *individualización* uno de los ejes principales de sus estrategias.

En síntesis, la cuestión central que queremos plantear supone, por un lado, recordar la idea ya expresada en capítulos anteriores, en cuanto a poner en cuestión la propia idea de colectivos vulnerables, puesto que el concepto *colectivo* le confiere una homogeneidad que no siempre es coincidente con la realidad. Pero, ante todo, lo que nos estamos proponiendo remarcar, a la hora de analizar las transformaciones que la crisis haya podido suscitar sobre las posibilidades de integración laboral de los colectivos vulnerables, es que efectivamente ésta ha propiciado un alejamiento de estos colectivos del mercado laboral, pero no por la respuesta de los colectivos sino por la respuesta del mercado de trabajo.

⁹⁵ Esfuerzos que por cierto ha tenido escasas consecuencias en las políticas de integración sociolaboral de colectivos vulnerables en Illes Balears, puesto que estos primeros estudios formaban parte de propuestas de actuación que se vieron truncadas con la entrada de gobiernos ultraliberales y de carácter conservador en todas instituciones de las islas a partir de las elecciones autonómicas de mayo de 2011.

⁹⁶ Falta de experiencia laboral, Falta de experiencia laboral en el mercado de trabajo regular, Falta de habilidades sociales básicas y avanzadas. (prelaborales), Expectativas desajustadas respecto a la realidad el mercado laboral y a las propias competencias, Dificultades para cambiar de perfil laboral, Desconocimiento de las características del mercado de trabajo, Escasa especialización profesional, Dificultades de promoción laboral, Falta de estabilidad en el trabajo, Falta de planificación en la búsqueda de empleo, Falta de proyecto laboral de futuro

⁹⁷ Reticencias por parte del empresariado a la contratación de personas con problemáticas sociales, Discriminación en el ámbito laboral, Estacionalidad el mercado de trabajo, Oferta en la economía sumergida.

Porque la crisis ha incidido en la caracterización de un mercado de trabajo que niega el acceso y precariza las condiciones laborales de grandes grupos de la población, para cebarse especialmente sobre los colectivos y personas más vulnerables y vulnerabilizados, convirtiéndose entonces en un riesgo en sí mismo, en un contexto favorecedor de la exclusión social y pobreza.

Es cierto, sin embargo, que a partir de la crisis determinados colectivos han visto especialmente afectadas sus posibilidades de acceso al empleo, a la vez que pasan a ocupar puestos con condiciones de mayor precariedad laboral. Las personas jóvenes (y especialmente aquellas que han abandonado tempranamente el sistema educativo y sin experiencia de acceso al mercado laboral), las mujeres (especialmente las más vulnerabilizadas como las que asumen cargas familiares diversas o están sujetas a situaciones de violencia de género) y las personas inmigrantes extracomunitarias, pueden ser consideradas víctimas que la crisis deja en los márgenes del Mercado de Trabajo, negándoles, en algunos casos, el acceso a esos márgenes.

Jóvenes que tradicionalmente se les considera un sector de población vulnerable, por las especiales características del momento vital de tránsito hacia la vida adulta, han sido uno de los colectivos en los que más se ha constatado el deterioro de sus condiciones de vida desde la eclosión de la crisis. Tal y como presentan Lasheras y Pérez Eransus (2014b), la juventud están sufriendo trayectorias de inserción difíciles y prolongadas hasta conseguir el primer empleo, además de elevadas tasas de desempleo, y una mayor precariedad evidenciada en la presencia de contratos temporales de corta duración, extensión de jornadas parciales o estar vinculados al empleo informal.

Según datos de Eurostat, el desempleo juvenil ha crecido exponencialmente desde el inicio de la crisis, pasando de un 18,1 % en el año 2007, a un 55,5 % en el 2013. No parece que esta tendencia esté cambiando. Según datos de la EPA, no parece que la situación de temporalidad del empleo de jóvenes haya cambiado significativamente entre el año 2007 y 2013, pero sí marca una diferencia significativa en función de la edad: la tasa de temporalidad de menores de 29 años es el 50,5 en el 2013, frente a una tasa del 30,1 en mayores de 30 años, lo que representa algo más de 20 puntos. La precarización del trabajo de este colectivo está también marcada por las jornadas parciales no voluntarias: frente a un 16,2 % del conjunto de la población que trabaja a tiempo parcial, está el 26,9 % en el tramo de edad comprendido entre los 25-29 años y el 37,8 en los que tienen entre 20 y 24 años, llegando hasta el 56,6 % los contratos a tiempo parcial entre los que tienen entre 16 y 19 años⁹⁸.

Otro dato significativo es el que hace referencia a aquellas personas jóvenes que declaran no haber trabajado nunca: 26,3 % en 2013 frente a 22,3 % de 2009. “Este hecho es central, dado que el sistema de protección español es eminentemente contributivo, y la carencia de experiencia laboral no sólo es un obstáculo en la búsqueda de empleo, sino un

⁹⁸ Datos de la EPA, referidos al primer trimestre de 2014 y presentados en Pérez Eransus y Lasheras (2014: 144)

limitador en las posibilidades de acceso a la protección social” (Pérez Eransus y Lasheras. 2014: 142).

Y si todas estas situaciones con respecto al empleo de la juventud coloca en una situación de gran vulnerabilidad. Los que están más especialmente afectados, incorporándose en algunos casos al espacio social de la exclusión severa, son los jóvenes sin ocupación y que se encuentran fuera del sistema educativo. Para este grupo, según datos del *VII Informe Foessa (2014)*, la tasa de exclusión social y pobreza son del 49,4 % y del 49,1 % respectivamente; también jóvenes que residen en hogares en situación de exclusión: el desempleo tiene una incidencia doble en los y las jóvenes de familias excluidas, el 45 % en el grupo de 16 a 24 años, lo que supondría una tasa de desempleo del 74 % aproximadamente, en este grupo de edad. También los hogares formados por jóvenes recién emancipados sufren especialmente la precariedad en el empleo, son el grupo que viene a conformar, de manera más contundente, ese sector al que se ha dado en llamar “trabajadores pobres”: el 35,5 % de las personas jóvenes que se encuentran en situación de exclusión social están trabajando (Lasheras y Pérez Eransus. 2014, p. 152).

Ciertamente, atendiendo a las situaciones que viven la juventud, especialmente en el Mercado de Trabajo pero también fuera de él, bien puede considerarse que forman parte significativa de esa nueva clase social a la que Guy Standing ha llamado “el precariado”. Parece que así es, en tanto que cumplen prácticamente con todas las características que el economista británico asigna al *precariado*: afrontar trabajos inestables, no realizar un trabajo o un empleo que sea equivalente a su educación, vivir casi por completo del salario, ya que no tienen acceso a otras formas de ingreso complementarias a éste, padecer situaciones permanentes de inseguridad y explotación, con lo que van adquiriendo la categoría de no-no ciudadanía, en tanto en cuanto están perdiendo derechos civiles, culturales, sociales, políticos y económicos⁹⁹.

Tal y como plantean Planas, Soler y Flexas (2014), al amparo del Marco Renovado para la Cooperación Europea en el ámbito de la juventud, en el año 2009 se aprueba las directrices que han de guiar las políticas de juventud a partir de la década 2010-2020. El fundamento teórico de este nuevo marco legislativo es la noción de “*Magical Triangle*”, es decir, las necesarias sinergias que se establecen entre los poderes públicos (a través de las Políticas), la sociedad civil (a través de la intervención social con jóvenes) y la academia (a través de la investigación), a modo de “Triángulo Mágico”. Pero vista la situación de extrema precarización del Empleo Juvenil, los autores advierten acerca de una realidad que se puede describir como “El Triángulo de las Bermudas”, se entiende que por su peligrosidad, conformado por tres vértices: los-as mileuristas que han pasado a ser personas en paro, los-as ni-ni (ni estudian, ni trabajan) y los-as indignados.

⁹⁹ Entrevista a Guy Standing <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=7584>

Aún a pesar de que desde la masiva incorporación de la mujer al Mercado de Trabajo, a partir de mediados del siglo XX, se han ido realizando progresos importantes en materia de igualdad laboral, persistían, en el periodo anterior a la crisis desigualdades para las mujeres trabajadoras respecto de los hombres, que se traducen en un menor reconocimiento de sus cualificaciones profesionales, la segregación profesional, tanto vertical como horizontal, una mayor precariedad del empleo femenino, una mayor tasa de desempleo, un desarrollo del trabajo a tiempo parcial no siempre voluntario y unas retribuciones inferiores. (Alujas. 2007, p. 208).

Desde la eclosión de la crisis hasta la actualidad, sucesivos informes realizados¹⁰⁰ han ido demostrando que ésta está teniendo un impacto desigual entre hombres y mujeres, de manera que los avances que se habían ido consiguiendo en los momentos álgidos del ciclo, en los que se da una cierta igualación de la situación sociolaboral de hombres y mujeres, con la crisis éste acercamiento se ha ralentizado cuando no paralizado, al tiempo que parecen irse confirmando algunas tendencias que no dejan lugar a demasiado optimismo (Otaegui. 2014, p. 4)

Porque si bien es cierto que desde la Cumbre de Luxemburgo y la agenda de Lisboa, se ha otorgado un carácter prioritario en la Estrategia Europea de Empleo al colectivo femenino, y que ésta ha tenido incidencia en los sucesivos PNR españoles (Alujas. 2007, p. 218), la desigualdad laboral sigue acompañando a la mujer desde que se incorpora al Mercado de Trabajo hasta que lo abandona. Aun más en un escenario de crisis, en el que la reforma laboral y las políticas de austeridad han contribuido a ensanchar aún más esa brecha.

Tal y como apunta Otaegui (2014), as políticas sociales y de empleo no son neutrales al género, sino que generan impactos diferenciados sobre mujeres y hombres. En este sentido:

Los recortes en políticas públicas y en servicios sociales, aunque afectan negativamente al conjunto de la sociedad, están produciendo consecuencias especialmente perjudiciales para las mujeres, ya que la desaparición o reducción de estos servicios implica una mayor carga de trabajos reproductivos y de cuidados, que están siendo asumidos por éstas (p. 22).

El grave retroceso que durante el periodo de crisis se está evidenciando en las políticas de igualdad está agravando aún más las desigualdades entre hombres y mujeres, en todos los ámbitos, y muy especialmente en el mundo laboral.

Las consecuencias de la crisis sobre la mayor vulnerabilización de la mujer en el mundo del trabajo las describe Flotats (2014)¹⁰¹, como las “ocho etapas de discriminación laboral de las mujeres”: mayor desempleo e inactividad de las mujeres jóvenes, mayor

¹⁰⁰ Algunos de los más recientes y significativos: *El deterioro laboral de las mujeres como efecto de la crisis*. Amaia Otaegui. Fundación 1º de Mayo. Colección Informes, nº 84. Marzo 2014. *Las mujeres en el mundo de trabajo y la economía*. UGT. Secretaria de Igualdad. Departamento de la Mujer. 8 de marzo de 2014.

¹⁰¹ Anna Flotats. Artículo publicado en el diario Público, el 8 de marzo de 2014. En el se aportan datos resumidos de los informes de Fundación 1º de Mayo y UGT a los que anteriormente hemos hecho referencia.

contratación precaria y a tiempo parcial, mayor desigualdad salarial, se mantienen y se profundiza en las dificultades para conciliar vida familiar y laboral, mayores tasas de desempleo femenino, más tiempo de permanencia en el desempleo de las mujeres frente a los hombres, salarios más bajos y jornadas laborales parciales que tienen repercusiones posteriores en la prestaciones por desempleo y en otras prestaciones sociales.

Un dato relevante se apunta desde el informe de UGT, según el cual una mujer debe trabajar 84 días más al año para obtener los mismos ingresos que un hombre, lo que supone una brecha salarial de casi el 23 %, en perjuicio de las mujeres.

Lo cierto es que la situación de las mujeres se caracteriza por la realización de la mayor parte del trabajo no retribuido, y dentro del trabajo remunerado son *mayoría* en el sector informal, en la percepción de los salarios más bajos y entre las personas trabajadoras pobres (UGT. 2014, p. 2)

Otaegui (2014), basándose en informes de la OIT¹⁰², advierte sobre la feminización del desempleo: con datos del 2013 se identifican más de tres millones de varones en situación de desempleo, a los que hay que sumar los más de dos millones ochocientos mil mujeres que se encuentran en la misma situación. Esto pone en evidencia que el importante avance del desempleo de las mujeres ha terminado por igualar las tasas de desempleo aún a pesar de la fuerte subida del paro masculino en los primeros años de crisis, por el efecto de la ruptura de la “burbuja inmobiliaria”. Con el avance de la crisis, los sectores con más alta concentración de mujeres son los que asisten a una mayor destrucción de empleo: actividades sanitarias, servicios sociales, servicios y comercio (UGT. p. 14)

Pero sin duda el aspecto más destacable es el aumento de la precarización del trabajo de la mujer, que se evidencia en que éstas están más representadas en empleos de baja productividad y con menores salarios, aún a pesar de haber igualado, y aún superado, los niveles educativos de los hombres. El empleo con jornada a tiempo parcial, que ha aumentado en tiempo de crisis para el conjunto de la población, sigue siendo muy superior en las mujeres, según los datos de la EPA a finales de 2013 había 730.000 hombres con esta modalidad de jornada y algo más de dos millones de mujeres, de los siete millones seiscientos mil mujeres ocupadas. Más relevante es el dato de que este tipo de jornada no es deseada por la mayoría de las personas que la tienen: un 66% de las mujeres y un 69% de los hombres declaran que el motivo por el cual tienen un trabajo a tiempo parcial es no haber podido encontrar un empleo a jornada completa. (Otaegui. 2014: 13-15)

Datos aún más recientes, referidos a 2014 confirman que la mayor parte de la contratación de mujeres se agrupa en contratos por obra o servicio (38,19 % en enero de 2014) y contratos eventuales (36,48 %), de manera que en estas dos modalidades precarias por sutemporalidad, se concentra el 74,68 % de la contratación de mujeres.

¹⁰² OIT (2013): *Tendencias mundiales del empleo de las mujeres 2012*.

La temporalidad es el factor determinante de la contratación a mujeres en nuestro país en los dos últimos años y solo el 2,67 % corresponde a contratación convertida en indefinida (UGT. 2014, p. 15).

Las repercusiones, a medio y largo plazo, ya están anunciadas: la desigualdad laboral se traslada a las prestaciones por desempleo, así como al conjunto de prestaciones sociales de carácter contributivo. En el primer caso, el tiempo en desempleo y el sexo son las dos variables que inciden más claramente en las posibilidades de ser preceptor/a de una prestación. Las mujeres desempleadas de larga duración (más de un año) perciben un 77% menos de prestaciones que los hombres. Entre las razones se encuentra la segregación horizontal y vertical, su ubicación en sectores y ocupaciones con menores salarios, la temporalidad y la mayor tasa de jornada a tiempo parcial, además de estar ocupadas en mayor medida en la economía informal con menores salarios. En todos los grupos de edad, las mujeres tienen una tasa de cobertura por desempleo inferior a la de los hombres, que en conjunto es del 37 % de éstos, frente al 28,8 % de las mujeres desempleadas. Muy significativo es el dato que hace referencia al grupo de edad de mayores de 45 años, en el que los hombres alcanzan un 58,1 % de cobertura de la prestación, frente a un 31,8 % de las mujeres, 27 puntos por debajo. (Otaegui. 2014, p. 20).

Respecto a lo segundo, mientras en el año 2011 el número de mujeres sin ningún tipo de prestación fue de 1.095.000, en 2013 la cifra creció hasta situarse en 1.647.500, con lo que el incremento es de 552.500 de mujeres no cubiertas por prestación económica alguna (UGT. 2014, p. 16). Eso sí, pasan a aumentar el número de perceptoras/es de prestaciones asistenciales, según datos del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2012 último año publicado), las prestaciones contributivas disminuyeron entre el año 2009 y 2012 tanto en hombres como en mujeres, de 1.022.300 a 800.600 en el primer caso, y de 602.500 a 580.700 en el segundo, datos aproximados), mientras que en las prestaciones de carácter asistencial aumenta, tanto para hombres como para mujeres: de 391.900 a 646.900 en el caso de los hombres, y de 410.100 a 539.900 en el caso de las mujeres.

Con lo que las mujeres, definitivamente, pasan a engrosar el grupo de trabajadores precarizados, con trabajos precarios, y prestaciones precarias o inexistentes.

La segmentación del mercado de trabajo español ha contribuido a la concentración de los trabajadores inmigrantes en unas determinadas ramas de actividad. A finales de los años 90, en pleno desarrollo económico, cuando la crisis apenas se planteaba como una opción real, el grueso de la población inmigrante se concentraba, por este orden, en cinco áreas: servicio doméstico, agricultura, hostelería, construcción y comercio al por menor¹⁰³.

¹⁰³ Según datos del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS).

Pero tal y como se ha evidenciado en múltiples estudios realizados los últimos años, las características concretas de los trabajos que realizan las/os inmigrantes, han sido definidos como las tres P: Penosos, Peligrosos y Precarios¹⁰⁴. Esta penosidad, peligrosidad y precariedad entabla una estrecha relación con las ramas de actividad a las que se hacía anteriormente referencia: son ámbitos que reclaman un “capital humano” menos cualificado y formado, con mayor proporción de contratos temporales, menor sindicación de sus trabajadoras/es, una jornada media anual superior que en otras ramas de actividad, una mayor incidencia de accidentes laborales y un salario muy por debajo de la media (Cachón. 2004, p. 122), lo cual les coloca en un grupo de cotización bajo.

Según las investigaciones realizadas por Zugasti (2013), la población extranjera realiza itinerarios laborales marcadamente diferentes a los de la población autóctona. Ser extranjera/o aumenta la posibilidad de transitar desde la ocupación al paro, lo cual se explica en parte a partir de las teorías de la segmentación del mercado laboral español y en parte por la situación de discriminación institucional y social que vive este colectivo. Destaca el mayor protagonismo de trayectorias cíclicas entre la población extranjera: se mantienen ocupados en periodos largos en menor proporción que la población nacional y recaen en el paro con mayor frecuencia para volver de nuevo a la ocupación con mayor frecuencia (Zugasti. 2013, p. 123-124). No se trata, en ningún caso, de trayectorias erráticas sino de trayectorias –en palabras de la autora– cíclicas, reforzadas por las características de flexibilidad y precariedad del mercado de trabajo español. Sin embargo, no es del todo acertado hablar del colectivo inmigrante como un grupo homogéneo en cuanto a las trayectorias laborales que, aun partiendo de la mayor vulnerabilidad, están siguiendo. Esta diversidad de trayectorias de la población extranjera se constata, por una parte, en la caída en la exclusión de la que alguna no consiguen salir y que por tanto el paro no supone una situación de paso hacia otras situaciones laborales y por otra en la situación de “auténticas/os supervivientes de la crisis” en los que se observa una mayor integración en el mercado laboral. En este último grupo se sitúan las mujeres, “se mantienen más en el empleo y cuando se encuentran en paro lo recuperan en mayor medida” que los hombres, si bien las “mujeres extranjeras tienen una mayor probabilidad de perder su puesto cualificado para transitar a uno no cualificado que los varones” (Zugasti. 2013, p. 155-157). Menores de 25 años que son, por otro lado, los que tienen mayor probabilidad de transitar del paro a la ocupación, y mayores de 45 años.

Además, en el caso de la población inmigrante, a la ausencia de ingresos que conlleva la pérdida del trabajo, se suma otra consecuencia directa: la imposibilidad de renovación de las autorizaciones de residencia, ya que nuestra legislación de extranjería, resultado de un modelo migratorio basado en el mercado laboral, renueva los permisos de residencia y trabajo sólo en la medida en que la persona inmigrante ha cotizado suficientemente a la Seguridad Social. Con ello, y una vez que la persona inmigrante no dispone siquiera de prestaciones de desempleo, se cae en situación de irregularidad administrativa, aumentando

¹⁰⁴ Destacan los trabajos realizados por el Colectivo IOE en 1998 y 1999, sobre el trabajo de los inmigrantes en la construcción y la hostelería, y publicados por el IMSERSO.

los riesgos de explotación y precarización laboral al verse obligados a trabajar en la economía sumergida para poder subsistir. (Oliver y Caro. 2013). Por si fuera poco, la situación de irregularidad administrativa conlleva la pérdida del derecho a solicitar la reagrupación familiar, debilitando así las redes primarias de apoyo de la persona extranjera.

3.2.4.3. Propuestas y Estrategias, desde las Buenas Prácticas

La Unidad Administradora del Fondo Social Europeo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Servicio Andaluz de Empleo (2004)¹⁰⁵, hacen una propuesta para la identificación de buenas prácticas, entendiendo por éstas la fórmula, mecanismo de acción o metodología que presenta las siguientes características:

- Haber sido exitosa. El proyecto debe aportar resultados positivos mediante una acción que aborda de forma eficaz un objetivo.

- Ser innovadora, lo que conduce a su complementariedad con las políticas existentes. La innovación supone que la actuación debe aportar nuevas soluciones o soluciones diferentes a las ya existentes en el territorio, sector o colectivo de actuación. Las soluciones pueden ser completamente novedosas, es decir, generadas en el propio proyecto, o incorporadas a partir de una transferencia de enfoques o prácticas desde otros contextos territoriales, sectoriales o institucionales. El elemento innovador puede encontrarse en el proceso (medidas, contenidos, métodos, enfoques, instrumentos), en el objeto (nuevas áreas de interés, nuevos colectivos objetivo) o en el contexto (adaptación o mejora de las condiciones del marco institucional o político en el que se ejecutan las acciones, creación de redes).

- Ser transferible, ya sea de forma horizontal (difusión) y/o vertical (integración en sistemas y regulaciones).

Partiendo de esta base conceptual, la metodología que permita identificar las posibles buenas prácticas debe valorar sus *resultados*, su *carácter innovador/complementario* con las políticas generales y su *potencial de transferencia*.

En materia de inserción por el empleo de colectivos vulnerables se identifican algunas metodologías, modelos de intervención y proyectos considerados “buenas prácticas”. Y estos es así por su demostrada capacidad para cumplir con el objetivo de conseguir la integración en el Mercado Laboral de colectivos excluidos de éste, aún en contextos adversos como es el que plantea la actual crisis.

Algunas de esas consideradas buenas prácticas, que describiremos y analizaremos a continuación son:

I. Metodología de Competencias. Fundación SURT

¹⁰⁵ En el documento: *Experiencias Innovadoras en los Proyectos Equal 2002-2004. Buenas Prácticas en Creación de Empresas y Adaptabilidad*.

- II. Acompañamiento en un Itinerario en forma de “rotonda”. Proyecto *Inserqual*. Fundació Pere Tarrés
- III. Apoyo a proyectos emprendedores desde el trabajo en red. Asociaciones de la Red Araña
- IV. Modelo Global-Integral y creación de Empresas Solidarias. Fundación Gatzelan
- V. Itinerarios personalizados de inserción. Fundación Tomillo
- VI. Marco Teórico Básico: la centralidad del acompañamiento. SOIB
- VII. Empresas de Inserción en el marco de la Economía Social y Solidaria
- VIII. Programa Incorpora, asesoramiento a las empresas para la inserción sociolaboral. Fundación la Caixa
- IX. Trabajo de Proximidad con perfiles de exclusión social urbana. Proyectos de Innovación Social, IGOP y UAB

*I. Metodología de Competencias. Fundació Surt*¹⁰⁶

Surt, Asociación de Mujeres para la Inserción Laboral, nació el año 1993 como una asociación sin ánimo de lucro con el objetivo de facilitar los procesos de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, especialmente aquellas que, por razones del contexto social, cultural y también personal, se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad.

La acción de la entidad se fundamenta en tres orientaciones básicas:

Enfoque constructivista, según el cual aprender consiste fundamentalmente en construir significados y atribuir sentido a aquello que se aprende a partir de la experiencia personal y de los conocimientos, sentimientos y valores con los que cada persona se aproxima a los contenidos y actividades que ha de adquirir y trabajar. Para que el aprendizaje sea significativo hace falta establecer relaciones entre aquello que se aprende, aquello que se sabe y el entorno, facilitando así la transferencia de estos conocimientos y experiencias a contextos diferentes de aquellos en los que se han aprendido o realizado.

Perspectiva de género, que significa valorar las experiencias y los aprendizajes específicos de las mujeres; cuestionar los roles de género socialmente impuestos y valorar la actividad de las mujeres en el ámbito doméstico como trabajo socialmente necesario, y en consecuencia, valorar sus aprendizajes como significativos y transferibles a un contexto laboral. Supone también considerar los factores de discriminación en relación al mercado laboral, además de apoyar los procesos de cambio surgidos durante el proceso de inserción de la mujer, ya que modificar su situación laboral o profesional comporta cambios en otros ámbitos de su vida.

Enfoque de competencias: implica poner un énfasis especial en el desarrollo de las capacidades y recursos personales necesarios para dar solidez a su proceso de inserción social y laboral, potenciando la capacidad de autoaprendizaje y transferencia de las competencias adquiridas y desarrolladas en diferentes ámbitos al contexto laboral. Las metodologías dirigidas al desarrollo de las competencias facilitan a la vez que dan valor a los

¹⁰⁶ Fuente: <http://surt.org/>

aprendizajes realizados por las mujeres en ámbitos no formales relacionados básicamente con las responsabilidades en el cuidado de las personas y con la organización de este espacio. Mediante la metodología de competencias estos aprendizajes se pueden hacer visibles y, sobre todo, adquieren valor como capacidades-competencias- significativas en el ámbito laboral.

La metodología de trabajo de SURT está centrada en *itinerarios* de orientación, formación e inserción flexibles, que permiten dar respuesta a las necesidades y demandas de las mujeres, partiendo siempre de su protagonismo. En este contexto la acción de la entidad tiene sentido como apoyo-acompañamiento-al proceso decidido y puesto en marcha por ellas, actuando a la vez como herramienta de mediación entre la mujer y el mercado de trabajo al que quieren incorporarse.

Esta metodología desarrollada a partir de años de experiencia de trabajo con mujeres se vertebra a partir de cinco ejes: Definición del Proyecto Profesional, Análisis de la empleabilidad, Desarrollo de competencias, Apoyo tutorial a lo largo de todo el proceso y Acompañamiento en el puesto de trabajo.

Para la implementación de esta metodología se han desarrollado diversas herramientas y materiales específicos: Herramienta de análisis de la empleabilidad, Balance de Competencias y Herramienta de auto evaluación de competencias transversales.

II. Acompañamiento en un Itinerario en forma de "rotonda". Proyecto InserQual. Fundació Pere Tarrés¹⁰⁷

El protocolo de *InserQual* desarrolla y considera necesarios los siguientes aspectos, con el fin de trabajar los procesos de inserción laboral con calidad: el acompañamiento a lo largo de todo el proceso; el desarrollo de un instrumento de sistematización de procesos, a modo de protocolo que defina todas las fases y las funciones de cada participante; la definición por consenso de conceptos y procedimientos.

En el proyecto *InserQual* el acompañamiento en un itinerario en forma de "rotonda", que se plantea como un itinerario abierto, con la posibilidad de pasar únicamente por aquellas fases que se consideren necesarias, en el orden que también se considere más adecuado a las necesidades de la persona.

El acompañamiento requiere de unas figuras clave: el tutor o tutora referente y el prospector. La primera figura acompaña en todo el proceso, para darle coherencia y adaptarlo a las necesidades y características de las persona. La segunda figura realiza una función de intermediación con el Mercado laboral.

Otra de las claves de *InserQual* es el fomento del trabajo en red, que da la posibilidad de un trabajo conjunto en profundidad, ya que de la diversidad surge un debate

¹⁰⁷ Fuente: <http://www2.peretarres.org/inserqual/castellano/InserQualcas.pdf>

enriquecedor. Para esto resulta muy válido haber diseñado protocolos de intervención y coordinación.

También se propone la creación de espacios de reflexión y análisis que permita revisar la práctica y mejorar la intervención. Además de la creación, revisión y mejora de procedimientos y materiales que permitan hacer un acompañamiento de calidad, así como la elaboración de indicadores que permitan la evaluación.

La inserción laboral se define como un proceso, dividido en fases: acogida, orientación, formación en competencias, formación en el contexto laboral, intermediación, ocupación y cierre del proceso de acompañamiento.

Inserqual crea un sistema global de procesos clave que han denominado "rotonda", que incorpora flexibilidad al modelo clásico, adaptándolo a las necesidades de la persona atendida. Además contiene un procedimiento para cada una de las fases, a las cuales se les ha aplicado las seis dimensiones de calidad (eficacia, accesibilidad, adecuación, fiabilidad, eficiencia y efectividad).

III. Apoyo a proyectos emprendedores desde el trabajo en red. Asociaciones de la Red Araña¹⁰⁸

Red Araña, Red Española de entidades por el empleo, es una asociación de entidades sin ánimo de lucro que desde 1987 desarrolla servicios de promoción de empleo, principalmente de jóvenes y personas en situación de exclusión, con el objetivo de mejorar la empleabilidad y facilitar la incorporación de las personas en desempleo al mercado de trabajo, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia. La organización nació como asociación sin ánimo de lucro que aglutina a un grupo de entidades sociales que anteriormente trabajaban de forma aislada en sus propias localidades. La Red Araña está formada por un buen número de entidades sociales situadas en 15 CC.AA¹⁰⁹. Con el transcurso de los años y las nuevas necesidades detectadas, se han ido desarrollando proyectos de empleo no sólo con jóvenes, sino también con personas extranjeras, mujeres, drogodependientes, reclusos y reclusas, mayores de 45 años, y otros colectivos vulnerables.

En estos nuevos tiempos también han incorporados actividades de intermediación laboral y capacitación hacia el mercado laboral. Red Araña trabaja desde la perspectiva de un servicio integrado de empleo, que incluye: orientación, formación, intermediación a lo que se suma la promoción y el asesoramiento al autoempleo.

Con la finalidad de promover actuaciones que permitan la inserción sociolaboral de colectivos vulnerables, la Red trabaja para agrupar, coordinar y facilitar el desarrollo al mayor número de entidades sociales que trabajen la inserción sociolaboral; generar experiencias empresariales sostenibles, comprometidas con su entorno y fomentar la economía social. El contexto en el que se trabaja es el ámbito local, fomentando el trabajo en

¹⁰⁸ Fuente: <http://www.empleoerred.org>

¹⁰⁹ El detalle de las entidades que conforman la red se puede consultar en el siguiente enlace: http://www.empleoerred.org/th_gallery/socios/

red desde el que compartir, metodologías, experiencias y herramientas de trabajo, adaptadas al medio local.

Uno de los proyectos clave es creación y apoyo a una sociedad anónima “Promotora de Iniciativas Empresariales y Sociales”, formada en su totalidad por entidades sin afán de lucro, desde la que se apoyan financieramente proyectos emprendedores.

IV. Modelo Global e Integral y creación de Empresas Solidarias. Fundación Gatzelan¹¹⁰

En 1981, en la búsqueda de alternativas laborales dentro de un contexto socioeconómico de recesión y desempleo, surge el *Taller-Escuela de la Txantrea*, un proyecto formativo y laboral de fontanería, soldadura y reparación de vehículos, aerogeneradores y electrodomésticos, reconocido por el Gobierno de Navarra y por el Ministerio de Educación. Poco después se constituyeron dos cooperativas, una de aerogeneradores y otra de fontanería, así como un Centro de Promoción de Empleo para jóvenes. Gatzelan (empleo joven) se constituye como Asociación en 1987 y recoge el testigo de las experiencias anteriores en cuanto a servicios de promoción de empleo. En 1995 se inscribe en el Registro de Fundaciones, siendo declarada de interés social por el Gobierno de Navarra.

Como principal objetivo se plantea facilitar la incorporación social de personas en situación o riesgo de exclusión a través de la inserción laboral y contribuir al desarrollo de una economía solidaria en la que las personas sean parte activa. Para el desarrollo de estos objetivos se trabaja en diferentes ámbitos: acogida, orientación laboral, información socio-laboral, intermediación laboral, asesoramiento a iniciativas de empleo y autoempleo, creación y consolidación de empresas propias, formación, procesos de acompañamiento, compromiso con la gestión de calidad, coordinación y trabajo en redes, sensibilización social, impulso de la igualdad de género e investigación.

La principal herramienta que utiliza es el *Modelo Global e Integral*, un modelo que integra todas las fases de incorporación, ofreciendo cobertura tanto a distintas tipologías de usuarios y usuarias como a las distintas fases de un único proceso personal de inserción laboral, adaptándolas continuamente a las necesidades personales y sociales de cada momento. En este sentido, el modelo adoptado funciona como un circuito integral de servicios y acciones articuladas; la heterogeneidad de las situaciones personales lleva a la necesidad de establecer itinerarios de incorporación que se ajusten a las distintas situaciones y momentos personales. Los elementos claves pasan por una orientación personalizada, intermediación, formación pre-laboral, formación laboral, acompañamiento y seguimiento en el puesto de trabajo, coordinación permanente con todas las entidades implicadas y como meta acceso al mercado laboral normalizado.

Desde 1990 se trabaja en la inserción por lo económico a través de diversas *empresas solidarias*: el Albergue de Beire (1990), la Granja de Liebres (1991), el Programa de Agentes Comunitarias de Salud con mediadoras gitanas (1992) y la bicimensajería Oraintxe (1994),

¹¹⁰ Fuente: <http://www.gatzelan.org/>

Biciclos, empresa de reparación de bicicletas (1996), Aranzadi, un Aula de Naturaleza (1998), Miluce, Servicio de Atención a Domicilio del Ayuntamiento de Pamplona (1998), 4Vientos, empresa de limpieza (2000), Transforma, atención a domicilio (2002), Casas Amigas, de atención a la Infancia, y Dosalcubo, Nuevas Tecnologías y Comunicación Social (2003), entre otras.

V. *Itinerarios personalizados de inserción. Fundación Tomillo*¹¹¹

La Fundación Tomillo es una entidad privada, sin ánimo de lucro, no confesional e independiente que nace en 1983 con el propósito de contribuir a la mejora social y al desarrollo de la persona.

Trabaja desde una Metodología que conforma un sistema integral, basado en itinerarios, con orientación, acompañamiento y servicios para el empleo que ha puesto en práctica la Fundación y que constituye un modelo de éxito para la formación profesional y la inserción socio-laboral. Esto implica trabajar desde la metodología de los Itinerarios personalizados de inserción, que incluyen Acogida, Diagnóstico, Desarrollo de habilidades, Formación, Participación-Activación, Búsqueda de Empleo, Inserción Socio-laboral y Seguimiento de la Inserción. La metodología se fundamenta en la información, evaluación y orientación para el diseño individualizado de itinerarios, la formación para la capacitación laboral, y la intermediación laboral.

Se trabaja con personas con grandes dificultades de empleabilidad: jóvenes sin formación, personas inmigrantes, parados/as de larga duración, mujeres alejadas del mercado laboral, víctimas de la violencia de género, personas derivadas de la agencia antidroga, internos de centros penitenciarios.

Se trabaja también desde diversas redes y plataformas, así como en la creación y apoyo de empresas solidarias.

VI. *Marco Teórico Básico: la centralidad del acompañamiento. SOIB*

El *Marco Teórico Básico* para desarrollar procesos de ocupación para colectivos vulnerables en el ámbito de Illes Balears, se elabora desde el Servicio de Ocupación de Illes Balears (SOIB) con la participación de agentes y organizaciones sociales y otras dependencias institucionales¹¹² en el año 2008, después de un detallado análisis de la situación de

¹¹¹ Fuente: <http://www.tomillo.org/>

¹¹² Ajuntament de Calvià, Ajuntament de Palma, Associació Estel de Llevant, Asociación Mallorquina de Personas con Discapacidad Amadip.esment, Fundació Es Garrover, Associació Balear de Persones amb Discapacitat Física (ASPROM), Associació de Joves Empresaris de Balears, Associació de Pares i Amics de Sords (ASPAS), Associació de Protecció a les Persones amb Discapacitat Intel·lectual de Manacor Comarca (APROSCOM), Associació Mallorquina de Salut Mental Girasol, Ateneu Alcari, Cambra de Comerç de Mallorca, Càritas Diocesana, Centro Ocupacional ISLA, Comissions Obreres de les Illes Balears (CCOO), Confederació d'Associacions Empresariales de Balears (CAEB), Confederació de Petita i Mitjana Empresa de Mallorca (PIMEM), Consell de Mallorca, Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració, Conselleria d'Educació i Cultura, Conselleria de Salut i Consum, Coordinadora-Federació Balear de Persones amb Discapacitat., Creu Roja, Fundació Deixalles, Fundació Diagrama, Fundació Natzaret, Fundació Patronat Obrer, Fundació Universitat Empresa de les Illes Balears, Gestió

determinados colectivos vulnerables respecto al Mercado Laboral. Se centra en la idea del acompañamiento profesional como elemento central para el impulso de procesos de inserción por la vía del empleo. Este proceso implica el desarrollo de competencias personales, sociales y laborales de la persona en situación de vulnerabilidad social, de forma que se posibilite un acceso a un lugar de trabajo, así como el mantenimiento de éste. A partir de esta idea central, este marco teórico pretende determinar unos procedimientos básicos y una metodología común para el uso de los distintos agentes que participan en la inserción por el empleo de las personas vulnerables.

El *acompañamiento* se define, por una parte, como “un proceso de ayuda individualizada e integral que facilite a la persona construir su propio proyecto personal y profesional, integrando las necesidades individuales con los requerimientos sociales”; por otra parte, el acompañamiento ha de permitir la incorporación en el mercado de trabajo de manera regular y desde la búsqueda de la calidad.

Este proceso de acompañamiento profesional se entiende como no-lineal, y compuesto por una serie de fases que profesional y usuaria/o pueden “andar y desandar” en varias ocasiones. Comprende, desde la fase inicial a la final, la realización de un diagnóstico –tanto de la propia persona demandante como del mercado de trabajo–, el diseño e implementación de un itinerario personalizado de intervención –que incluye formación junto con búsqueda activa– hasta llegar a la fase de inserción en el mercado de trabajo, ya sea a través de la contratación por cuenta ajena a la auto ocupación. Por ello, otra de las características propias de este proceso de acompañamiento es el tener una estructura circular, o aún mejor, de *círculo*, en el sentido que a partir de un “camino” central es posible ir entrando y saliendo de las distintas fases –que se visualizan como áreas de repostaje– antes de volver al proceso general. Todo ello a partir de la omnipresente centralidad del acompañamiento.

Las fases descritas se basan en la propuesta hecha desde el Protocolo de Inserción InerQual¹¹³, en el que el centro del proceso lo ocupa el *Acompañamiento* mantenido durante todo el proceso, que de manera permanente revisará el diagnóstico y el plan de trabajo realizado. Desde la centralidad del acompañamiento, se definen y describen las diferentes fases: Acogida, Diagnóstico, Plan de Trabajo que incluye: entrenamiento en aspectos pre-laborales, información, formación, intermediación, trabajo personal y social e integración en un puesto de trabajo.

El *Marco Teórico Básico* al cual estamos haciendo referencia propone finalizar en este momento el proceso de acompañamiento de inserción laboral, con el bien entendido que la

Sanitària de Mallorca (GESMA), Grup d'Educadors de Carrer i Treball amb Menors (GREC), Institut de Reinserció Social (IreS), Institut de Treball Social i Serveis Socials a les Illes Balears (INTRESS), PROBENS Promoción y Bienestar Social, Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS-Balears), Societat Cooperativa de Formació Ocupacional Jovent, Unió General de Treballadors de les Illes Balears (UGT), Unión de Asociaciones y Centros de Asistencia a Minusválidos (UNAC).

¹¹³ Fundación Luis Vives, Fundació Pere Tarrés y Fundación Un sol món. “Qualitat en l'acompanyament sociolaboral. Aplicació d'una metodologia de qualitat instrumental”

persona usuaria podrá volver a iniciarlo en el momento en que la necesidad de una nueva búsqueda de empleo se haga patente, o bien se plantee la oportunidad de un cambio de trayectoria en el proceso de inserción laboral. Entiéndase, eso sí, este *Marco Teórico Básico* como una propuesta de mínimos sobre la cual pueden y deben basarse las distintas maneras de trabajar de equipos y entidades y sobre la que la propia experimentación incorpore cambios y revisiones.

VII. Empresas de Inserción, en el marco de la Economía Social y Solidaria

Las Empresas de Inserción forman parte de ese conjunto empresarial diverso que conforma la Economía Social. La Economía Social está regulada por la Ley estatal 5/2011, el propio texto de la Ley define como el conjunto de actividades económicas y empresariales que llevan a cabo entidades privadas en busca del interés general económico y social.

Según presenta la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES), los principios que orientan la Economía Social giran en torno a la primacía de las personas y del fin social sobre el capital, a través de una gestión autónoma, transparente, democrática y participativa. La Economía Social también está guiada por los principios de solidaridad, igualdad de oportunidades, cohesión social, generación de empleo estable y de calidad, conciliación de la vida personal, familiar y laboral, sostenibilidad e independencia respecto a los poderes públicos.

Una distinta versión de la Economía Social es la Economía Solidaria. La Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS), basándose en la Carta de Principios de ésta, se refiere a estos principios como: la búsqueda de equidad, en tanto en cuanto reconoce a todas las personas como sujetos de igual dignidad, que no deben ser sometidas a relaciones basadas en la dominación; el principio de la sostenibilidad ambiental, desde el reconocimiento de los derechos de la naturaleza y el debido respeto a esta desde las actividades económicas y productivas; el principio de cooperación, que debe ser favorecida frente a la competencia, dentro y fuera de las organizaciones; el compromiso con el entorno y el desarrollo local sostenible y comunitario; carecer de carácter lucrativo en tanto en cuanto debe primar el desarrollo integral individual y colectivo; además de entender el trabajo como un elemento clave en la calidad de vida de las personas, de la comunidad y en las relaciones económicas entre la ciudadanía. Según estos principios, la Economía Solidaria aspira a construir un nuevo modelo de sociedad, redefiniendo el papel de la economía como una necesidad a partir de constatar el deterioro social, económico, laboral, humano, político y ambiental de las sociedades actuales, cuyas principales consecuencias son el incremento de la pobreza y las desigualdades, el paro y la exclusión.

En el marco definido por la ES, las Empresas de Inserción se definen como estructuras de aprendizaje, en forma mercantil, cuya finalidad es posibilitar el acceso al empleo de colectivos desfavorecidos, mediante el desarrollo de una actividad productiva, para lo cual, se diseña un proceso de inserción, estableciéndose durante el mismo una relación laboral convencional

Las EI nacen como un instrumento para luchar contra la pobreza y la exclusión social. Son iniciativas empresariales que combinan la lógica empresarial con metodologías de inserción laboral en la misma empresa, en una empresa ajena o en proyectos de autoempleo. Son empresas que no están al margen de los procesos convencionales de la economía, ya que producen bienes y servicios, mejoran el entorno, potencian los servicios a las personas y favorecen la calidad de vida, siendo rentables y competitivas.

Sus destinatarias/os son personas en situación de exclusión que estén inactivas o en paro y que tengan dificultades importantes para acceder a un empleo. La empresa de inserción les procura un itinerario de inserción que consiste en un plan de trabajo personalizado que establece un camino planificado hacia la consecución de la integración en el mercado laboral ordinario. Se trata de un itinerario comprendido por diversas etapas: acogida y asesoramiento, plan de trabajo individualizado, Pre-talleres laborales, Talleres de especialización laboral, Empresa de inserción y entrada en el Mercado de trabajo ordinario. La permanencia de las personas en las EI es temporal.

Las EI deben cumplir unos requisitos: estar participadas al menos del 51% del capital social por entidad sin ánimo de lucro; tener entre sus trabajadoras/es un porcentaje en procesos de inserción, que depende de cada CC.AA y que oscila entre el 30 y el 60 %; aplicar al menos el 80% de los resultados a la mejora o ampliación de las estructuras productivas y de inserción.

En el ámbito estatal están reguladas por *la Ley 44/2007, de 13 de Diciembre, para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción*. Numerosas CC.AA autónomas también han aprobado normativa al respecto. Además, las EI están agrupadas en organizaciones de segundo y tercer nivel, como la Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FADEI)¹¹⁴, en el primer caso, y la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES), en el segundo, ambas a nivel estatal.

*VIII. Programa Incorpora, asesoramiento a las empresas para la inserción sociolaboral. Obra Social la Caixa*¹¹⁵

El programa Incorpora de la Obra Social la Caixa facilita la integración laboral a personas en riesgo de exclusión social. Se trata de un programa de intermediación laboral que combina las necesidades del tejido social y empresarial, para asegurar el éxito en la integración laboral.

Con este fin se ofrece un servicio integral, con personas técnicas de inserción laboral que proporcionan todo el asesoramiento necesario para la empresa, así como pleno apoyo en todas las fases del proceso: desde la selección hasta la completa integración en el puesto de trabajo. Dispone de un programa de responsabilidad social que repercute positivamente en la imagen de la empresa.

¹¹⁴ Consultar: www.faedei.org

¹¹⁵ Fuente: <http://www.incorpora.org/>

La labor de apoyo y seguimiento por parte de las técnicas/os de inserción es fundamental para que, tanto la empresa como la persona trabajadora experimenten un óptimo proceso de integración. Por ello, los técnicos/as desarrollan las siguientes actuaciones: asesoramiento en la detección y análisis de necesidades de contratación, apoyo en el análisis y la definición de los perfiles profesionales según los requerimientos de la empresa, realización de procesos de preselección, “reclutamiento” activo de personal y seguimiento de la integración laboral.

Desde Incorpora se trabaja para la integración laboral de colectivos en riesgo de exclusión social, como son: personas con discapacidad física, psíquica, sensorial y con trastorno mental, inmigrantes, jóvenes con dificultades, mujeres víctimas de violencia doméstica, parados/as de larga duración, mayores de 45 años, personas privadas o ex - privadas de libertad.

Incorpora ofrece a los/as profesionales de las entidades sociales la realización de acciones formativas para la inserción sociolaboral de las personas en situación de exclusión social. Esta formación facilita un marco conceptual y metodológico común y plantea estrategias de aproximación y colaboración con el mundo empresarial, ayudando a la mejora de las competencias y la profesionalización de los/las técnicas de inserción laboral.

IX. Trabajo de Proximidad con perfiles de exclusión social urbana. Proyectos de Innovación Social, IGOP y UAB

Desde esta perspectiva se plantea la proximidad como una postura de trabajo que permite acercarse al sujeto, entrar en contacto y construir una relación con la persona vulnerable que a menudo se encuentra alejada de las instituciones. Se trata de trabajar “con” y lo “más cerca posible” de ella (Roche 2007, citado en Llobet, 2010). La proximidad en relación a la intervención social con personas vulnerables hace referencia a la manera de concebir el otro (el excluido) y la manera de actuar con el otro. En este caso, y posiblemente a diferencia otras prácticas, la proximidad se presenta desde una mirada y efecto «humanizante» de las relaciones que se pueden establecer entre los agentes sociales y las poblaciones excluidas (Lipsy, 1980, citado en Llobet, 2010). Se trata de buscar y poner en marcha estrategias de actuación que permitan reducir la distancia social y subjetiva entre la/el profesional y la persona que a menudo se identifica como “usuaria, los colectivos considerados vulnerables o las comunidades.

Las características que deben tener las prácticas de proximidad con personas vulnerables se refieren a: Investigación activa de la persona en los espacios donde se encuentra (calle, espacio público, casa, etc.), en espacios más informales que formales; Relación personal y directa desde el principio (no hay filtros); Reconocimiento del sujeto con el cual se trabaja la relación; Principio de dignidad, respeto y derechos humanos; El cambio no se plantea como una condición o exigencia de la relación o del plan de trabajo; Escucha activa, conversación, vínculo y acompañamiento en el proceso; El tiempo y el espacio está más en función de la persona y de sus necesidades; Se identifica una figura referente para

mejorar la confianza y la autoestima; Resulta reveladora de las prácticas de los colectivos excluidos (Llobet. 2010, p. 287).

Una interesante experiencia de proximidad es el proyecto “Barrios y Crisis”¹¹⁶, realizado conjuntamente entre el Institut de Govern i Polítiques Públiques y la Universidad Autónoma de Barcelona. Este proyecto se propone dos grandes objetivos: analizar el impacto de la crisis sobre las desigualdades socio-espaciales en los municipios catalanas, concretamente sobre los barrios más desfavorecidos, a la vez que identificar y analizar el tipo de respuestas que se están dando desde los mismos barrios. Incorpora una dimensión hasta ahora olvidada: la territorial.

El proyecto “Barrios y Crisis” explora sobre la importancia de las políticas públicas en los territorios más desfavorecidos, a la vez que pone en valor el trabajo comunitario realizado en estos barrios.

De este proyecto nos interesa destacar, como buenas prácticas en inserción social y laboral, el subproyecto “Innovación Social”, el cual se centra en la construcción de un mapa de experiencias socialmente innovadoras como forma de dar respuesta a la crisis, en colaboración con los actores del territorio.

Síntesis de Estrategias, Instrumentos y Visiones desde las consideradas buenas prácticas:

En el análisis de los distintos programas que anteriormente se han descrito como buenas prácticas se pueden identificar distintas estrategias, instrumentos, visiones y contextos preferentes de intervención. En estos programas, si bien algunos resultan coincidentes en diversos aspectos, otros aparecen como ciertamente diferenciados entre sí, pudiendo configurar distintos modelos de intervención.

Como *Estrategias* principales identificamos: el acompañamiento, la formación en competencias, la intermediación con el Mercado de Trabajo, y el trabajo en red.

- El *Acompañamiento*, se entiende como un proceso de ayuda individualizado e integral, adaptado a las características y necesidades de la persona que inicia el proceso de inserción, tal y como se describe desde el *Marco Teórico Básico*. Surt, lo considera una estrategia de apoyo que se vertebra a partir de cinco ejes: Definición del Proyecto Profesional, Análisis de la empleabilidad, Desarrollo de competencias, Apoyo tutorial a lo largo de todo el proceso y Acompañamiento en el puesto de trabajo. Es también una estrategia utilizada por *Gatzelan* indispensable para conseguir la integración sociolaboral de personas con especiales dificultades para integrarse en el Mercado laboral. Algunos programas, como *InserQual*, consideran que el acompañamiento requiere de unas figuras clave, que resulta ser un referente para la persona a insertar y ejerciendo una función de tutorización, acompaña en todo el proceso, dándole coherencia y adaptando éste a las necesidades de la persona.

¹¹⁶ Fuente: <http://igop.uab.cat/es/barrios-y-crisis/>

- *La Formación en Competencias* supone enfatizar en el desarrollo de las capacidades y recursos personales necesarios para generar procesos de inserción sólidos. Se trata de una estrategia utilizada desde varios de los programas descritos, y muy especialmente desde los que utilizan, como instrumentos, los itinerarios individualizados de inserción, aunque quizás el representante más paradigmático es Fundación Surt, que utiliza como elemento más significativo el Enfoque de Competencias.

- *La Intermediación*, es también una estrategia clave para muchos de los programas definidos como buenas prácticas. Parte de considerar las especiales dificultades que los colectivos vulnerables tienen para acceder al empleo por las propias resistencias que genera el Mercado de Trabajo. Por ello el/la mediadora - insertora resulta ser una figura clave que se utiliza desde la Red Araña, InserQual y Gatzelan, aunque el Programa Incorpora se define específicamente como un programa de intermediación laboral que combina las necesidades del tejido social y empresarial, ofreciendo asesoramiento y apoyo a las empresas durante todas las fases del proceso de inserción laboral.

- *El Trabajo en Red* es una estrategia utilizada desde diversos programas: *InserQual, Red Araña, Gatzelan, Fundación Tomillo, Programa Incorpora*. Ofrece la posibilidad de realizar un trabajo conjunto en profundidad, aportando la riqueza de la diversidad, coordinando las actuaciones y fortaleciendo a las propias entidades que participan en estas redes. El trabajo en red permite, además, elaborar e implementar un marco conceptual y metodológico común.

En cuanto a los *Instrumentos*, destacan los itinerarios individualizados y los protocolos de actuación. Mientras los primeros centran su atención en las personas que realizan procesos de inserción social y laboral, los segundos parten de considerar compartimentar esos procesos en fases diferenciadas a la vez que interconectadas. Ambos, itinerarios y protocolos parten de una visión integral de la intervención, a la vez que flexible, que ha de permitir adaptarse a las necesidades y características de cada persona.

- Los *Itinerarios individualizados*, consideran las particularidades que afectan a cada persona en un momento dado, por lo que debe de diseñarse planes de trabajo particularizados. Son instrumentos utilizados desde prácticamente todos los programas considerados buenas prácticas, *Surt, InserQual, Marco Teórico Básico, Red Araña, Gatzelan, Fundación Tomillo y Empresas de Inserción*.

- Los *Protocolos* organizan y pautan el proceso de integración, partiendo de una concepción integral de este proceso, por lo que se incluye incluyen Acogida, Información, Orientación, Diagnóstico, Desarrollo de habilidades, Formación, Participación-Activación, Búsqueda de Empleo, Inserción Socio-laboral y Seguimiento de la Inserción, como las más significativas.

La mayoría de los programas que utilizan estos instrumentos entienden tanto los itinerarios como los protocolos como abiertos y flexibles de manera que pueden adaptarse a las características y el momento de la persona que realiza el proceso de inserción.

Otros instrumentos utilizados permiten, a la vez que ir definiendo metodologías conjuntas de trabajo, incidir de manera específica en algunos aspectos como el análisis de la empleabilidad, balance de competencias específicas y transversales y la autoevaluación de éstas.

Las distintas buenas prácticas incluyen, asimismo, *Visiones* distintas de la inserción socio laboral de los colectivos vulnerables. Como visiones más significativas encontramos aquellas que colocan a las personas en el centro de la intervención, las que fomentan la proximidad entre las personas usuarias y los servicios y profesionales, las que abogan por la búsqueda de una economía más social y solidaria, y las que se plantean la calidad de la intervención como un objetivo de peso.

- Colocar a *la persona en el centro*: para la *Fundación Surt*, las *Empresas de Inserción*, y las experiencias de *Innovación Social* que presenta el IGOP, la persona construye su propio proceso y le da sentido a éste. Su experiencia personal, sus conocimientos, sentimientos y valores son importantes y hay que ponerlos en valor, así como su “currículum oculto”, aquello con lo que la persona cuenta desde su proceso vital y que puede ser incorporado a su futura experiencia laboral. Los principios que orientan la *Economía Social*, y por tanto la práctica de las *Empresas de Inserción*, giran en torno a la primacía de las personas y del fin social sobre el capital, a través de una gestión autónoma, transparente, democrática y participativa. Las experiencias de *Innovación Social* parten del reconocimiento del sujeto con el que se trabaja y del principio de dignidad y respeto a los derechos humanos, con lo que el cambio no se plantea como una condición o exigencia del plan de trabajo al que deben estar sometidas las personas.

- El *Trabajo de Proximidad* es propio de las experiencias de *Innovación social*. Se trata de buscar y poner en marcha estrategias de actuación que permitan reducir la distancia social y subjetiva entre la/el profesional y la persona que a menudo se identifica como “usuario, los colectivos considerados vulnerables o las comunidades. Implica incorporar la escucha activa como parte significativa del proceso y el establecimiento de vínculos como una prioridad en la intervención social.

- La visión que parte de contribuir al desarrollo de una *Economía Social y Solidaria* permite convertir a las personas en parte activa de la vida social y económica (Gatzelan), comprometer a las personas, a las comunidades y a las instituciones con la defensa del entorno (Red Araña) y el desarrollo local sostenible y comunitario (Empresas de Inserción), dar apoyo la creación de empresas solidarias (Gatzelan y Fundación Tomillo).

- El compromiso con la *Calidad* tiene una doble vertiente: la que hace referencia a la creación, revisión y mejora de procedimientos y materiales que permitan realizar procesos de inserción de calidad (InserQual), y la que hace referencia a la búsqueda de empleos de calidad para las personas y colectivos que realizan procesos de inserción social y laboral (Gatzelan)

Por último, en cuanto a lo que se considera como *Contextos* preferentes de intervención se identifica una importante diversidad entre las buenas prácticas. Encontramos, desde los que consideran el *contexto social* como el más significativo, dado que es en el que se generan y reproducen las situaciones que dificultan el acceso de determinados grupos y colectivos al Mercado de Trabajo; a los que consideran el *ámbito local* un contexto preferente de intervención, puesto que es el que se considera idóneo para favorecer procesos de inserción social; a los que consideran el mundo de la *empresa y el tejido empresarial* como el contexto prioritario ya que es el verdadero generador de empleo y es el que puede posibilitar la integración social y laboral de las personas más vulnerables frente al Mercado Laboral.

3.3. Agentes promotores de la inserción social: transformaciones producidas por la crisis

3.3.1. *Los Servicios Públicos de Empleo estatal y autonómicos*

3.3.1.1. Las dificultades previas de unos Servicios de Empleo cuya prioridad no es la exclusión

3.3.1.2. Los Servicios Públicos de Empleo tras las sucesivas reformas del mercado laboral.

3.3.2. *El Sistema Público de Servicios Sociales: la dificultad de respuesta de un sistema débil y precario*

3.3.2.1. Los Servicios Sociales ante la exclusión, con crisis y sin ella

3.3.2.2. Diagnóstico y perspectivas de los Servicios Sociales, en un contexto de crisis

3.3.2.3. Una nueva vuelta de tuerca: la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

3.3.2.4. La crisis como una oportunidad para repensar los Servicios Sociales

3.3.3. *El Tercer Sector de Acción Social: heterogeneidad, complejidad y doble funcionalidad*

3.3.3.1. Provisión de Bienestar e incidencia política del TSAS en un contexto de crisis

3.3.3.2. Amenazas y oportunidades para el TSAS, durante y después de la crisis

3.3.3.3. El impacto de la crisis sobre el TSAS, en un contexto de reestructuración de los Estados del Bienestar.

3.3.3.4. Las propuestas del Tercer Sector para afrontar la crisis

3.3. Agentes promotores de la inserción social de colectivos vulnerables: transformaciones producidas por la crisis

La crisis no sólo ha incidido en la transformación de la situación vital de las personas, de la sociedad en su conjunto y de las políticas sociales, sino que también ha hecho mella sobre los distintos agentes de inserción por el empleo de colectivos vulnerables.

En estos años de crisis, ya casi una década, ha habido pocas cosas que permanecieran estables, por lo que se hace necesario analizar el impacto que han recibido, y aún están recibiendo, los distintos agentes que participan en la inserción. En algunos casos, la crisis ha evidenciado su verdadera naturaleza, sus debilidades y fortalezas. En otros ha hecho visibles las amenazas externas y ha mostrado la oportunidad que, para estos agentes, puede representar la crisis a la hora de repensarse, refundarse y fortalecerse. También es probable que la crisis esté haciendo emerger agentes nuevos, mientras los “viejos” cambian su rol y función. Agentes renovados, y nuevos agentes, imprescindibles para configurar un nuevo modelo social.

En el siguiente capítulo hacemos referencia a algunas de las transformaciones observadas al respecto. Cabe identificar a aquellos que hemos señalado como Agentes de Inserción, en tanto en cuando, en distinta medida e intensidad, participan en los procesos que han de posibilitar la inserción social y laboral de personas y colectivos especialmente vulnerables frente al Mercado de Trabajo. Nos estamos refiriendo a los Servicios Públicos de Empleo (SPE), el Sistema Público de Servicios Sociales (SPSS) y el llamado Tercer Sector de Acción Social (TSAS).

3.3.1. Los Servicios Públicos de Empleo

El Servicio Público de Empleo (SPE) es la institución que interviene en el mercado de trabajo ofreciendo un servicio de intermediación laboral universal y gratuito en la mayoría de los países de la OCDE. Pero sus funciones van más allá de la intermediación, implementando las políticas activas (orientación y asesoramiento, formación y fomento del empleo) y gestionando las prestaciones por desempleo (Alujas. 2007).

En la estructura que en 1990 presenta la OCDE sobre las Políticas Activas de Empleo, los Servicios de Empleo aparecen como protagonistas de uno de los ejes de éstas, puesto que son los organismos responsables de ofrecer información, orientación, asesoramiento y facilitar la colocación en el mercado de trabajo de las personas desempleadas.

Los Servicios de Empleo buscan preparar al trabajador/a para la búsqueda de empleo, iniciando esto a través de la información. El asesoramiento ya supone un paso más y está dirigido a aquellas personas trabajadoras que necesitan intensificar la búsqueda y que precisan orientación sobre cómo mejorar su ocupabilidad. Este tipo de acciones de información, asesoramiento y orientación puede estar dirigida también al empresariado en base a aprovechar mejor los recursos humanos de los que se dispone, adoptar nuevas formas de organización del trabajo, o incorporar distintos tipos de contratación.

Son éstas medidas necesarias para prevenir el alejamiento o la exclusión, por parte de las/los trabajadoras/es o algún grupo de ellas/os, del mercado de trabajo. Implica trabajar aspectos tales como la cualificación laboral, la pérdida de autoconfianza o los prejuicios de los empleadores a hacia determinadas personas o colectivos.

La Formación es el segundo eje de las PAE, conteniendo distintas posibles medidas como: formación ocupacional, formación continua, formación profesional, programas de garantía social (se diferencian de las anteriores en que tienen un carácter selectivo ya que están especialmente dedicados a personas jóvenes, con el objetivo de prevenir el abandono escolar y evitar el alejamiento del mercado laboral) y los programas de readaptación profesional también considerados selectivos y especialmente dirigidos a personas con distintas tipologías y niveles de discapacidad. En éstos, también los Servicios de Empleo juegan un determinado papel, principalmente a través de las convocatorias públicas que promueven programas y actuaciones dirigida a facilitar el acceso a la formación para el empleo.

También respecto al tercer eje de las PAE, las ayudas al empleo, los SE tienen un papel activo, complementario a los órganos responsables de las decisiones políticas y legislativas que determinan el conjunto de las Políticas Estatales de Empleo, es decir, el Ministerio y las consejerías autonómicas competentes en la materia.

En el Estado español, la organización de los organismos de empleo responden al principio de descentralización promulgado en la Constitución y en las legislación española a partir de la configuración del llamado Estado de las Autonomías. Así, el Estado, a través del Ministerio competente en materia de empleo, dirige y organiza el Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE), considerado un organismo autónomo de la Administración General del Estado, adscrito actualmente al Ministerio de Empleo y Seguridad Social¹¹⁷. El SEPE tiene encomendadas la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la Política de Empleo, en el marco de lo establecido en *la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo*, y está compuesto por unos Servicios Centrales, y una amplia red territorial de oficinas distribuidas en las 52 provincias del Estado español, encargadas de la gestión de las prestaciones por desempleo. Las acciones del SEPE están dirigidas indistintamente al conjunto de trabajadores y trabajadoras activas, desempleadas o no, así como al empresariado en general. Las acciones más significativas del Servicio Público Estatal de Empleo es la gestión del sistema de protección por desempleo así como colaborar con los Servicios Públicos de Empleo autonómicos y otros agentes de ocupación e integración por el empleo en el desempeño que éstos tienen atribuidos respecto al desarrollo de las Políticas Activas de Empleo.

¹¹⁷ Gobierno de la X Legislatura. Presidido por Mariano Rajoy (PP), que conforma la composición de su gobierno el 22 de diciembre de 2011, hasta finales de 2015, fecha en la que está prevista la convocatoria de elecciones generales al Gobierno del Estado.

De forma progresiva se han ido creando los servicios públicos de empleo autonómicos que gestionan las competencias en materia de empleo transferidas a las CC.AA: Galicia y Navarra en 1998, Aragón en 1999, Baleares y Comunidad Valenciana en 2000, Asturias, Cantabria, Extremadura y Madrid en 2001, Andalucía, Cataluña y Murcia en 2002 y por último, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León y La Rioja en 2003 (Alujas. 2008, p. 168). Con estas transferencias se consolida el nuevo modelo del Sistema Público de Empleo consagrado en la Ley de Empleo de 2003. Los Servicios Autonómicos de Empleo son, por tanto, los agentes responsables de gran parte de las Políticas Activas de Empleo y muy especialmente son los que trabajan en la integración por el empleo de colectivos vulnerables. Éstos son organismos autónomos de carácter administrativo, adscritos a la consejería competente en materia de empleo en cada gobierno autonómico, de acceso universal y en los que participan de manera paritaria agentes sociales y económicos relevantes en cada una de las Comunidades Autónomas (CC.AA). Como ya se ha mencionado, la finalidad de estos Servicios Autonómicos de Empleo es la de planificar, gestionar y coordinar las PAE en su territorio.

Pero no podemos dejar de lado que los Servicios Públicos de Empleo, tanto el estatal como los autonómicos, a raíz de las transformaciones normativas que se han ido sucediendo desde el año 2010¹¹⁸ en el conjunto de sistemas de protección españoles, incluida la reforma del mercado laboral, y muy especialmente con la aprobación *del Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, pasan a ocupar un lugar menos significativo en las PAE, a raíz de la creciente privatización de sus funciones.

3.3.1.1. Las dificultades previas de unos Servicios de Empleo cuya prioridad no es la exclusión

Los Servicios Públicos de Empleo españoles deben lidiar con no pocas dificultades, que además se han ido incrementando con la extensión de las tasas de desempleo generadas a partir de la eclosión de la crisis. Del detallado análisis realizado por Fernández Garrido (2011) nos referiremos a aquellas que dificultan, en mayor medida, la realización de tareas de intermediación laboral que permitan el acceso al Mercado de Trabajo de las personas y colectivos desempleados.

Destacamos, por una parte, el alto volumen de trabajo al que deben hacer frente, con unos recursos limitados. En el ecuador de la crisis, el número de personas inscritas en los SE españoles es de 5.600.000 personas, a las que hay que hacer frente con unos recursos que, en estimaciones de la OIT suponen una carga de trabajo promedio equivalente a 450 usuarios por funcionario (OIT, 2011). Esta ratio representa una cifra quince veces más elevada que la existente en países con mucho menos desempleo (como Alemania, Inglaterra o Dinamarca) y

¹¹⁸ A partir de la aprobación del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el cual se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, se ha propiciado sucesivas reformas de los distintos sistemas de protección. En lo que al mercado laboral se refiere éstas empezaron con la aprobación del Real Decreto Ley de 10/2010, posteriormente la Ley 35/2010 para culminar en la ley 3/2012, todas ellas como medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

notablemente superior a otros de los países europeos altamente afectados por la crisis como Irlanda o Portugal (Fernández Garrido. 2011, p. 106).

Otra de las cuestiones destacadas es la importante heterogeneidad de los demandantes de empleo que acuden a las oficinas de los SE, que se constata en la diversidad de perfiles, necesidades y posibilidades de integración laboral. Esta heterogeneidad incide directamente en la diversidad de tareas que los SE deben de afrontar: recualificación y reclasificación de desempleados de larga duración, atención a las demandas de mejora de empleo, orientación y asesoramiento intenso para las nuevas personas usuarias, algunas de ellas con baja o muy elevada cualificación y disponibilidades muy diversas. Esta heterogeneidad se identifica también en los diversos territorios: distancias en el paro registrado en las diversas CC.AA en las que las menos favorecidas tienen niveles de desempleo dos y casi tres veces mayores que aquellas que están tradicionalmente a la cabeza de empleo: se puede establecer una comparación que así lo evidencia entre las tasas de desempleo del Euskadi o Navarra con Canarias, Extremadura o Andalucía. Se evidencia entonces la diversidad de situaciones de empleo y paro, de motivos y variables influyentes en los resultados positivos respecto a la integración laboral, en el que influyen factores de diversa índole. Y esta misma heterogeneidad se contempla en los modelos de trabajo adoptados por los Servicios de Empleo de las distintas autonomías en cuanto a medios y en las dinámicas y modelos de intervención en las políticas activas de orientación e inserción laboral (Fernández Garrido. 2011, p. 108).

Otro factor que actúa en contra de las posibilidades de éxito en la intermediación entre el demandante de empleo y el mercado de trabajo es la temporalidad en recursos y programas. Buena parte de los programas de intermediación que tienen un carácter especial, en tanto en cuanto deben de intensificar sus esfuerzos para la integración laboral de las personas, están sometidas a la temporalidad de las convocatorias anuales. En esta situación se encuentran los programas de acompañamiento, los/as agentes de intermediación, casi la totalidad de las acciones de orientación y gran parte de los programas de Formación para el Empleo (Fernández Garrido. 201, p. 113). De esta manera, los servicios y los programas vinculados a estas convocatorias, generalmente desarrollados por las Administraciones Locales o por el Tercer Sector, deben aceptar la discontinuidad como un problema añadido a la dificultad de integración laboral en un contexto de grave crisis del mercado de trabajo.

Lo cierto es que parece que los SE, estatal y autonómicos, no están pensados, ni mucho menos dotados, para hacerle frente a situaciones de desempleo tan extendidas como la que tenemos en los últimos años en el estado español. Pero ante todo, en ningún caso son una prioridad para ellos la inserción laboral a personas y colectivos en situación de extrema vulnerabilidad o exclusión social y laboral.

Es una vieja, y aún no resuelta, polémica, la que hace referencia a cual debe ser el papel que, en la inserción laboral de personas y colectivos en situación de exclusión social, deben jugar los Servicios de Empleo y los Servicios Sociales. De hecho, incluso aquellas

prestaciones con un marcado carácter asistencial, como son las Rentas Mínimas de inserción, son competencia tanto de unos organismos como de otros en las distintas CC.AA., y aún en una misma comunidad esta competencia va cambiando alternativamente de uno u otro tipo de servicio.

En esa deriva entre asistencialismo y universalismo en la que se enmarcan las políticas sociales del Estado de Bienestar español, esta polémica adquiere todo su sentido. Todavía no se ha conseguido resolver la cuestión según la cual si el empleo es un elemento clave en a integración de las personas, éste debe procurarse al conjunto de la ciudadanía, o bien debe derivar a otro sistema (el SPSS) a aquellas personas sometidas a situaciones de exclusión social con carácter más multidimensional. La dificultad del SPSS para universalizar sus prestaciones, y aún su propia concepción y sus prácticas más tendentes a la especificidad que a la universalidad, tampoco facilita la resolución de este dilema, de manera que los Servicios Sociales siempre acaban tendiendo a asumir el conjunto de actuaciones dirigidas a la inserción social de las personas, incluida la laboral. Así y todo, se da la paradoja que la gran mayoría de los programas y actuaciones dirigidas a la inclusión han focalizado sus objetivos en la empleabilidad de las poblaciones en riesgo, desde un enfoque de capacitación individual, desatendiendo otras dimensiones fundamentales de la inclusión como es el fortalecimiento y expansión de los vínculos sociales.

Y en este escenario, no es de extrañar que el llamado Tercer Sector de Acción Social, con una larga trayectoria, y efectividad, en el trabajo de atención e integración de personas en situación de vulnerabilidad social y exclusión, acabe configurándose como el principal agente en la inserción laboral de estas personas.

Un indicador de la interrelación que las administraciones son capaces de introducir entre las políticas de integración laboral y las de integración social, es la estructura administrativa desde la que se abordan uno u otro tipo de actuaciones.

Respecto al estado español, la actual legislatura (la décima, para el periodo 2011-2015, tras las elecciones generales de noviembre de 2011), las políticas de empleo están claramente separadas de los Servicios Sociales, que se gestionan respectivamente desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) está integrado en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y no parece que establezca un vínculo especialmente sólido de relación y coordinación con el ámbito de los Servicios Sociales.

En cuanto a las estructuras administrativas de las distintas Comunidades Autónomas del estado español, únicamente Galicia y País Vasco, cuenta con una única estructura – Consejería de Trabajo y Bienestar y Departamento de Empleo y Políticas Sociales, respectivamente– que aglutine aspectos relacionados con el Empleo y con los Servicios Sociales. Las quince restantes Comunidades Autónomas gestionan estas políticas desde organismos diferenciados.

Respecto a la existencia en los Servicios de Empleo españoles de programas dirigidos específicamente a la inserción por el empleo de colectivos vulnerables, concretamente, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), no contempla ninguna actuación específica dirigida a colectivos vulnerables, más allá del Programa Prepara, que nació en febrero de 2011 con el fin de “promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas”¹¹⁹, dirigido a personas que han agotado su protección por desempleo, y que prevé mantenerse mientras la tasa de desempleo, según la EPA, se superior al 20 %. Se trata de un mecanismo de protección adicional, justificado por la situación del mercado de trabajo español. Se centra el colectivo de parados de larga duración (más de doce de los últimos dieciocho meses en desempleo) o personas en paro con cargas familiares, pudiendo considerarse éstos población general y no tanto colectivos vulnerables ante la exclusión social.

En cuanto a las CC.AA., tras la consulta de las respectivas páginas institucionales de los 17 gobiernos autonómicos, se observan diversas circunstancias, tanto desde la perspectiva que los servicios sociales integren actuaciones de inserción por el empleo, como que los servicios de empleo incorporen acciones dirigidas a la ocupación de colectivos vulnerables.

Desde el punto de vista de los Servicios de Empleo, el panorama es realmente heterogéneo y ciertamente dispar. Así, encontramos CC.AA., que no incorporan, o al menos no se les da un relieve importante, a las acciones dirigidas a colectivos en riesgos de exclusión desde los Servicios de Empleo o desde los Departamentos o Consejerías competentes en ocupación. Otras, incorporan acciones dirigidas únicamente a colectivos muy específicos, como jóvenes o personas con discapacidad. Encontramos también las que incorporan algunas acciones, que podríamos considerar indirectas aunque significativas, como es el apoyo a la Economía Social. Y en otras CC.AA, la inserción laboral de colectivos excluidos, parece ocupar un espacio significativo, aunque lógicamente no predominante, en las funciones propias de sus Servicios de Empleo

Entre los gobiernos autonómicos que no incorporan en sus Servicios de Empleo acciones dirigidas específicamente a colectivos vulnerables, más allá de las habituales como orientación, intermediación y formación para el empleo a las que se pueden considerar generalistas o algunas comprendidas en sus respectivos Planes de Empleo, encontramos a Cantabria, Castilla-La Mancha, Aragón y Navarra. Estas dos últimas porque la inserción laboral de colectivos vulnerables está incorporada, en el ámbito de los servicios sociales, y en el caso de Navarra con un peso significativo.

¹¹⁹ Ministerio de Empleo y Seguridad Social. SEPE

http://www.sepe.es/contenidos/personas/formacion/programa_prepara/prepara.html. Las ayudas del programa PREPARA se establecieron a partir de la aprobación del Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, y prorrogado a partir del RD-ley 1/2013 del 25 de enero.

Son las más, las comunidades que incorporan en sus políticas de empleo, de manera específica, a algunos colectivos considerados vulnerables. Tal es el caso de Asturias, que desde la Consejería de Economía y Empleo propone programas dirigidos a la inserción laboral de personas con discapacidad, a través del apoyo a Centros Especiales de Empleo y Centros Ocupacionales. También el Servicio Canario de Empleo dedica un espacio a la discapacidad. Castilla-León combina el apoyo a la inserción laboral del colectivo con discapacidad (Empleo con Discapacidad) con el fomento de la Economía Social. Por su parte, la Comunidad de Madrid fomenta la integración laboral de personas con discapacidad, y en el caso de la Xunta de Galicia lo hace a través del apoyo al mantenimiento de los CEE. El Gobierno de la Rioja intensifica algo más este apoyo a la inserción laboral de colectivos específicos sumando a las personas jóvenes más vulnerables, a través de las Escuelas Taller y los Talleres de Empleo, así como a las mujeres, a las que dedica un área de atención específica, explicitando la oportunidad de dar apoyo a los itinerarios personalizados de integración, que generalmente se orientan a la inserción laboral de los grupos más vulnerabilizados.

Los gobiernos autonómicos que muestran apoyo, desde los SE, no tanto aun colectivo, sino a un tipo de acción especialmente dirigido a grupos excluidos como es la Economía Social, son, con distintos niveles de intensidad: el de Andalucía, la Comunitat Valenciana, Extremadura y el Gobierno Vasco. Hay que puntualizar que en el caso de este último la Economía Social ocupa un lugar central en la inserción laboral de personas en situación de extrema vulnerabilidad y exclusión, lo cual implica una toma de partido por los valores y principios de la economía solidaria, de carácter local, consolidando un sector empresarial considerado competitivo y sostenible, en el que juegan un papel significativo las redes de entidades que trabajan en la economía alternativa y solidaria.

En el caso del gobierno de la Región de Murcia se apoyan acciones específicas que pueden considerarse idóneas para la inserción laboral de determinados colectivos como el fomento del desarrollo local, las Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo y la atención (que no se especifica) a “colectivos desfavorecidos”.

Un último grupo de CC.AA. parece dedicar un espacio significativo, en las acciones de sus organismos de empleo, a los colectivos vulnerables. La más destacada de éstas es Cataluña que, a través del Departamento de Empresa y Ocupación, despliega toda una serie de acciones dirigidas a la integración laboral de grupos específicos, como las mujeres, la juventud, las personas con discapacidad, y las personas inmigrantes. A la vez, se identifica un importante apoyo a la economía cooperativa, las Empresas de Inserción, los Centros Especiales de Empleo, y a las empresas inclusivas a través de la Responsabilidad Social Corporativa (RSE). Otra acción digna de mencionar es la consideración de las Clausulas Sociales en la contratación pública, y el apoyo a la estrategia, considerada ya una buena práctica, como es el Trabajo con Apoyo.

También en Illes Balears, a través del Servicio de Ocupación (SOIB) se incorporan convocatorias anuales para la financiación de proyectos de inserción y de formación para colectivos vulnerables, entre los que considera a las personas con discapacidad física, psíquica, sensorial o mental, mujeres víctimas de violencia, jóvenes excluidos/as del sistema educativo y escasamente cualificados/das, y personas en situación de extrema exclusión.

Pero encontramos también CC.AA. que, al margen de las acciones de inserción laboral ligadas a las RMI, articulan una parte de sus acciones de inserción por el empleo de personas excluidas a través de su SPSS. Aragón, desde el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, cuenta con un área de empleo dirigida a la inserción laboral y social de jóvenes, mujeres y personas con discapacidad. Es también el caso de Castilla-León que, a través de su Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, y en el marco de la red de protección para la inclusión social, estructura la inserción laboral a través de diversas iniciativas en las que se incluyen las empresas de Economía Social. La Comunidad de Madrid, a través de la Dirección General de Servicios Sociales, articula el Servicios de Inclusión Activa; y a través de la D.G de Inmigración, específicamente desde *Inmigramadrid*, dedica un espacio a la integración por el empleo de las personas inmigrantes. El gobierno de Extremadura, a través de la Consejería de Salud y Política Social presenta, como novedad para el año 2014, ayudas para la incorporación sociolaboral de jóvenes del Sistema de Protección de Menores. En Illes Balears estas acciones no se dan desde el gobierno autonómico, sino desde los Consells Insulars, que tienen transferidas las competencias en materia de gestión de los Servicios Sociales especializados; en esta comunidad encontramos programas, especialmente desde el Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales, dirigidas a la integración laboral de personas con discapacidad, a través de programas de acompañamiento y mediante la estrategia del Trabajo con Apoyo.

Pero el más significado en este último grupo es el del gobierno de Navarra. El Departamento de Políticas Sociales de esa comunidad da una importancia central a la inclusión social a través del empleo, utilizando diversos mecanismos de incorporación sociolaboral, a través de empleo protegido, ayudas a la contratación, la creación de los Equipos de Incorporación Socio Laboral, entre otras.

No obstante, debemos considerar que los datos que aquí ofrecemos son, obviamente, escasamente descriptivos de la realidad, puesto que no muestran más que una pincelada respecto a la implicación de los SE en la inserción laboral de colectivos vulnerables. Para darles mayor credibilidad sería sin duda necesario conocer la intensidad de los esfuerzos realizados, no sólo en sus propuestas de líneas de acción, sino en el esfuerzo presupuestario, además de un estudio longitudinal que mostrara la evolución de estas acciones antes y después de la crisis. No es este, obviamente, el objetivo central del presente trabajo. Pero así y todo, los datos ofrecidos dibujan, en todo caso, un panorama dispar, excesivamente heterogéneo, probablemente arbitrario y sujeto no tanto a criterios de necesidad social sino de oportunidad política.

3.3.1.2. Los Servicios Públicos de Empleo tras las sucesivas reformas del mercado laboral.

Del conjunto de reformas realizadas en los Servicios Públicos españoles desde el año 2010 hasta la actualidad, los Servicios Públicos de Empleo también se han visto gravemente afectados.

Si nos referimos específicamente a la evolución del Presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) entre 2011 y 2013 ha supuesto una disminución de aproximadamente un 11,4%, casi tres mil quinientos millones menos, y todo esto, cuando el desempleo ha aumentado, incrementándose en un 26,3%, casi 1,3 millones de personas desempleadas más¹²⁰. Si consideramos la inversión per cápita de los SE respecto a las personas desempleadas, en dos años, de 2011 a 2013, se pasa de destinarse 517 euros/mes y persona en 2011, a 363 euros en 2013, casi un tercio menos. La falta de personal en las oficinas de empleo públicas es un hecho comprobado. La eliminación de los 3.000 profesionales en orientación-intermediación de la Red de Oficinas de Empleo Públicas, deja prácticamente en papel mojado el derecho de los demandantes a un itinerario de inserción en el que se concrete su compromiso de actividad (Rubio Arribas. 2013, p.38).

A esto se suma que, con el RDL 3/2012, que reforma nuevamente el mercado de trabajo español, se estable un nuevo marco de colaboración público-privado en las PAE, incorporándose la iniciativa privada, especialmente las grandes empresas de trabajo temporal (ETT) al modelo de SPE diseñado en la ley de Empleo de 2003. Según los datos aportados por Rubio Arribas (2013), en base a datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en tan sólo un 3 % de las contrataciones del mercado de trabajo la intermediación se ha hecho a través de los SE¹²¹.

No olvidemos que los fines del Sistema Nacional de Empleo establecidos en la Ley de Empleo, referentes a la intermediación laboral son, por un lado, ofrecer un servicio de empleo público y gratuito a trabajadoras/es y empresarios/as que facilite la colocación y por otro, proporcionar la información necesaria que permita a los/las demandantes de empleo encontrar un trabajo y a los/as empleadores/as contratar las personas trabajadoras adecuadas a sus necesidades, asegurando el principio de igualdad en el acceso de trabajadoras/es y empresarios/as (Alujas. 2007).

Sin embargo, en la reforma de 2012 se incluyen novedades en materia de intermediación laboral. Por un lado, se legaliza la entrada en el ordenamiento de las agencias de colocación con ánimo de lucro (si bien habrá de garantizarse la gratuidad del servicio para personas trabajadoras; en segundo lugar, se incrementa el ámbito de actuación de estas agencias, que podrán desarrollar actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales

¹²⁰ Desde 2007, España ha sumado cuatro millones de personas paradas, y la OCDE recuerda que el desempleo de larga duración (12 meses o más) ha aumentado en 28 puntos porcentuales, hasta llegar al 47%.

¹²¹ Según un estudio de la Comunidad de Madrid, citado por Rubio Arribas, el 83% de los desempleados no habían recibido ni una llamada o correo de su oficina de empleo en los seis primeros meses de estar inscrito como demandante de empleo, un dato casi más preocupante que el anterior

como orientación e información profesional, dedicarse a labores de selección de personal y efectuar actividades de recolocación de trabajadores/as. Además, el RDL 3/2012 ha permitido que las ETT operen como agencias de colocación siempre y cuando cuenten con la preceptiva autorización administrativa (Morata y Díaz Arnarte. 2013, p.50-51)

Ciertamente, se podía haber apostado por dotar a los servicios públicos de empleo de los recursos necesarios para acometer su labor de manera más eficiente, pero la reforma laboral ha optado, en congruencia con el resto de reformas perpetradas desde los distintos gobiernos liberal-conservadores, estatal y autonómicos, por privatizar también los Servicios de Empleo.

Y aún a pesar de que no existe ninguna razón objetiva que demuestre que los servicios públicos deban funcionar peor que los privados se ha dado lugar a esa reforma privatizadora, cuando lo cierto es que la privatización precariza aún más la atención a los desempleados. Las consecuencias de la reforma sobre los SE ya son observables, a través de una falta de atención personalizada a las personas desempleadas, la escasa prospección del mercado de trabajo, la deficiente información hacia desempleados y empleadas y empresas sobre la utilidad de sus servicios, la lenta adecuación a las nuevas tecnologías, la falta de planificación del tipo de formación que interesa en cada momento para adaptarse a las necesidades del mercado laboral, la poca agilidad en la selección de candidatos y candidatas para las ofertas de las empresas, como más flagrantes ejemplos. (Rubio Arriba. 2013).

Sin lugar a dudas, la mejor dotación de los SE, que podría suponer la incorporación de equipos multidisciplinares, los pondrían en una mejor situación para enfrentarse a las amplias, múltiples y diversas situaciones de dificultad de integración de las personas en el mercado laboral que se han ido agravando con la crisis, así como una mejor disponibilidad para propiciar, aún con el apoyo del SPSS y del TSAS, la inserción social y laboral de personas y colectivos especialmente vulnerables o en situación de exclusión. No parece, sin embargo, que esa sea la tendencia.

3.3.2. El Sistema Público de Servicios Sociales: la dificultad de respuesta de un sistema débil y precario

Los servicios sociales se conciben como uno de los principales instrumentos creados por el Bienestar Social para el logro de sus fines propios, es decir, para la provisión de bienestar, la cobertura de las necesidades sociales, la prevención de la dificultad social y la exclusión, y la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.

Si bien en el tardío desarrollo del Estado del Bienestar español fue posible avanzar en la consolidación, extensión y universalización de otros sistemas de protección (Salud, Educación y en gran medida también el sistema de la Seguridad Social) el Sistema Público de Servicios Sociales (SPSS) no ha conseguido un pleno nivel de desarrollo. El tránsito de la beneficencia a la previsión social y de ésta al intento de construcción de unos servicios sociales acordes con el estado social y de derecho promulgado en la Constitución del 1978 se

han saldado con un SPSS ciertamente precario en cuanto a su nivel de cobertura, escasamente garantista en cuanto al reconocimiento de derechos de ciudadanía, y más universal y generalista en sus enunciados que en su práctica.

La nueva configuración de la Acción Social resultante de la transición de la dictadura a la democracia quiso dar lugar a los nuevos servicios sociales, los cuales habían de representar una ruptura con la beneficencia, contraponiendo el derecho subjetivo al carácter graciable de las anteriores formas de ayuda. Sin embargo, durante ese tránsito histórico –y aún ahora ya en la segunda década del siglo XXI– se identifica claramente lo que Aguilar (2010) denomina la “huella de la beneficencia” en el SPSS español. La importancia de este hecho radica en que ésta representa la base sobre la que se asienta nuestro SPSS, lo cual resulta determinante a la hora de identificar las nuevas perspectivas que para este sistema depara la reformulación de los Estados del Bienestar al calor de las políticas neoliberales que basan gran parte de su legitimación social en el argumento de la crisis económica.

Recordemos que el desarrollo de los servicios sociales en el Estado Español se realizó en base a los avances sustanciales que, desde la transición democrática, se han ido produciendo en tres direcciones: en el plano de la reordenación administrativa, en el plano del desarrollo normativo y en el ámbito de los planes de actuación y la coordinación administrativa (Aleman Bracho y Requena. 1996). La reordenación administrativa que dio lugar a la creación de las 17 Comunidades Autónomas que conforman el estado Español, propició la delegación de competencias en materia de Servicios Sociales y Acción Social a cada una de las CC.AA, que asumieron ésta en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Ligada a esta aceptación de las competencias en dicha materia, todas y cada una de las CC.AA. presentan y aprueban sus leyes autonómicas de servicios sociales, que tienen como objetivo la organización y ordenación del SPSS en su territorio, y la planificación de actuaciones específicas dirigidas a personas y colectivos vulnerables, en riesgo y en situación de exclusión social. La planificación de las actuaciones, que se organiza a través de la aprobación de Planes Estratégicos y Planes Sectoriales de intervención social, definen los objetivos que, para cada uno de los colectivos considerados objeto de intervención del SPSS, se proponen desde cada uno de los niveles de la administración –estatal, autonómico y local– en el territorio que es de su competencia. Así, progresivamente se aprueban y se implementan planes, tanto de carácter generalista como dirigidos a un sector específico de la población, con el fin de prevenir y atender las situaciones de necesidad que puedan generar vulnerabilidad social y exclusión, a la vez que promover procesos de inserción social.

Además de lo mencionado hasta el momento, dos cuestiones resultan significativas a la hora de considerar al SPSS como agente en la inserción por la vía del empleo de colectivos vulnerables. La primera hace referencia a la *estructura* del SPSS, la segunda a los *principios* que, desde el enunciado que se hace en las respectivas leyes autonómicas de servicios sociales, guían el SPSS.

En la construcción del sistema que se inició a partir de la transición democracia, y ya en las llamadas leyes de primera generación aprobadas a lo largo de la pasada década de los ochenta, el SPSS configura su estructura a partir de la organización coordinada de dos niveles de intervención: un primer nivel, que se configura como puerta de entrada al sistema a través de los servicios sociales municipales y que tiene un carácter generalista, polivalente y de acceso universal, denominado de atención primaria, básica o comunitaria; y un segundo nivel, generalmente ubicado en niveles supramunicipales de la administración, de atención especializada y de carácter específico y sectorial.

Respecto a los principios generales que guían la construcción y el desarrollo del SPSS, es conveniente destacar el principio de prevención de la exclusión y el de la integración social como claves a la hora de implicar a los servicios sociales en las políticas, programas y actuaciones dirigidas a facilitar el acceso al empleo de personas y colectivos considerados vulnerables.

Ciertamente, no puede decirse que la inserción por el empleo ocupe un lugar claro y definido en uno u otro nivel de atención, puesto que si bien el nivel especializado aborda situaciones de dificultad referidas a colectivos vulnerables respecto al mercado de trabajo – como son jóvenes, mujeres, personas inmigrantes, personas con discapacidad o personas en situación de exclusión–, la inserción es un de las actuaciones propias del primer nivel de intervención, por tanto de competencia municipal, y reconocida como una prestación social básica en el Plan concertado de Prestaciones Básicas (PPB)¹²². Esta indefinición acarrearán no pocas dificultades a la hora de comprometer a unas u otras administraciones competentes en materia de servicios sociales respecto a la planificación, financiación y gestión de actuaciones dirigidas a la inserción laboral de colectivos vulnerables o en situación de exclusión. Dificultades que se han hecho aún más evidentes en el actual contexto de crisis.

A pesar de esto, la inserción por la vía del empleo de colectivos vulnerables cuenta con un agente significativo que es el conjunto administraciones y organismos públicos del SPSS que, junto con el primer agente anteriormente mencionado, los Servicios Públicos de Empleo, proponen y gestionan medidas de inserción en el mercado de trabajo en aras de abordar e impedir la cronificación de procesos de exclusión social y posibilitar el acceso al mercado de trabajo de los colectivos más vulnerables.

El Sistema de Servicios Sociales español, aún a pesar de los esfuerzos –ocasionalmente más técnicos que institucionales– para acercarse a los modelos de los países de nuestro entorno, no ha tenido más opción que integrarse en un Estado del Bienestar en permanente proceso de construcción-deconstrucción, que se identifica claramente con el modelo propio de los países del sur de Europa caracterizado por sus altas dosis de familiarización, una

¹²² El Plan Concertado para las Prestaciones Sociales Básicas, conocido como PPB, fue propuesto e implementado por el gobierno del Estado español en 1988, una vez transferida la competencia en servicios sociales a las CC.AA, como forma de garantizar un cierto nivel de homogeneidad en el conjunto del territorio español, a través de definición de cuatro prestaciones básicas entre la que se define la inserción, y utilizando el mecanismo de la financiación concertada entre los distintos niveles de la administración.

débil iniciativa pública, la escasa implicación institucional en la defensa de los derechos subjetivos universales, la existencia de un sector privado con una importante capacidad estratégica y un significativo lastre asistencialista (Alguacil, 2012). Todo lo cual condiciona claramente la capacidad de este sistema para enfrentarse a la crisis dando respuestas adecuadas a las situaciones de privación y dificultad social, precisamente cuando debería adquirir un especial significado, actuando como red de protección del conjunto de la ciudadanía y aún de las personas y colectivos más vulnerabilizados (Carbonero et al. 2013, p.11).

3.3.2.1. Los Servicios Sociales ante la exclusión, con crisis y sin ella

Tal y como ya hemos introducido, los servicios sociales en España se han ido definiendo y configurando en virtud de una estructura que, con vocación de complementariedad, organiza el Sistema en dos niveles, el formado por los Servicios Sociales Comunitarios, generalista en cuanto a sus ámbitos de intervención y universal en cuanto a la población a la que van dirigidos, y los Servicios Sociales Especializados, pensados para el abordaje de determinadas situaciones de necesidad, por lo que están restringidos a un ámbito específico de intervención y están dirigidos a grupos de población concretos.

Esta doble organización, si bien clarifica y estructura el SPSS, ha dado lugar a no pocas dificultades. Ciertamente, el nivel de los Servicios Sociales Comunitarios se muestra muchas veces demasiado indefinido, no sólo respecto a la parte del bienestar social del que se ocupa sino también con respecto al cumplimiento estricto del principio de universalidad. El segundo nivel, por su parte, se ha ido configurando como excesivamente sectorializado, lo cual obstaculiza una visión integral de las personas tanto como una perspectiva multidimensional de las problemáticas.

La brecha existente entre los Servicios Sociales Comunitarios y los Servicios Sociales Específicos es, en demasiadas ocasiones, una evidencia que en un contexto de necesaria reformulación del SPSS debe convertirse en un reto. Un reto que debe secuenciar, coordinar y complementar las medidas de atención con las preventivas y las de promoción social, a la vez que avanzar definitivamente hacia un modelo integrado de atención que vincule de manera indisoluble la intervención social individual y familiar con la grupal y comunitaria. Esta brecha también está afectando a ámbitos específicos de intervención y en concreto a la relación entre los Servicios Sociales y la exclusión que se mueve entre un nivel inespecífico y preventivo desarrollado desde los Servicios Sociales Comunitarios que trabaja por la integración social, y un nivel específico, sectorializado, dirigido a colectivos especialmente afectados por la exclusión, y que se articula a través de prestaciones y servicios especializados y relacionados con las medidas de acogida en centros residenciales, la garantía de ingresos y la inserción social a través del empleo.

El SPSS ha sido uno de los sistemas de protección que ha recibido los primeros impactos de la crisis económica. La masiva destrucción de empleo, con lo que esto ha supuesto para la precarización de las condiciones de vida de muchas personas y familias, ha

dado lugar a un importante aumento de la demanda en los Servicios Sociales Comunitarios vinculada principalmente a la necesidad de cobertura de necesidades básicas y a las demandas de apoyo para hacer frente a situaciones de desahucio (Carbonero et al. 2013). También los Servicios Sociales Especializados han visto acrecentada su demanda con la aparición de personas “no excluidas” para las que no se dispone de una oferta adecuada y que con frecuencia tampoco se sienten muy cómodos en los servicios sociales” (Aguilar, Llobet y Pérez Eransus. 2010, p.410). Estas nuevas demandas específicas se han efectuado en las tres tipologías de prestaciones especializadas que vienen dando respuesta a las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social: las rentas mínimas de inserción, los programas de inserción por el empleo (vinculados o no a las RMI) y, en menor medida, los centros de acogida de carácter residencial. Pero ciertamente, estos recursos se han visto sorprendido por una tipología de demandantes distinta a la que hasta entonces acudía a los servicios sociales con lo que se ha ido planteando la necesidad imperiosa de reformular prestaciones y metodologías de intervención para hacerle frente a un perfil sociológico para el que los servicios sociales no estaban preparados. Muy probablemente esto evidencia por una parte, la incapacidad real de los servicios sociales para hacer efectivo el principio de universalidad, y por otra, recogiendo la idea de Aguilar (2010), la profunda huella de la beneficencia, y por ende de las políticas asistencialistas, sobre unos servicios sociales que quisieron configurarse bajo los principios de los modernos estados sociales y de derecho.

En el mismo texto que anteriormente hemos citado, Aguilar et al. (2010) reflexionan acerca de las dificultades que tienen los servicios sociales para trabajar con la exclusión. Estos autores/as aluden a la realidad según la cual las personas en situación de exclusión han sido sistemáticamente expulsadas de los Servicios Sociales Comunitarios para ser derivadas a los programas específicos de atención a la exclusión social. En este sentido, quizás podríamos decir que efectivamente ésta podría ser una de las causas –y consecuencias– por la que desde los servicios sociales se habla más de atención a la exclusión que de promoción de la inserción. La pervivencia del modelo de espera, pendiente de las demandas que se formulan más que de las verdaderas necesidades de la comunidad, sin duda incide sobre esta dificultad. Parece, según los estudios a los que se refieren las/los autoras/es, que la población en situación de exclusión, especialmente los que se encuentran en el espacio de la exclusión severa, se sienten mejor atendidos desde los servicios especializados, muy especialmente a causa de la lentitud y burocracia que se le achaca a los Servicios Sociales Comunitarios. A este respecto, profesionales de los servicios sociales de atención primaria aluden a la sobrecarga de información y gestión y a la reciente asunción de gran parte del peso derivado de la aplicación de la ley de dependencia.

En cualquier caso, hoy por hoy es manifiesta la dificultad de los Servicios Sociales Comunitarios para dar respuesta de manera satisfactoria a las situaciones de exclusión social. Ante la extensión de la exclusión generada a partir de la crisis mundial, es inevitable que los servicios sociales deban replantear su papel en éste ámbito. Para empezar, parecería positivo

reconsiderar el discurso de la atención a la exclusión para incorporar definitivamente el concepto de inclusión social, y aún de ejercicio completo de ciudadanía.

La función del SPSS como agente de inserción por la vía del empleo es ciertamente controvertida desde las instituciones que, precisamente en tiempos de recortes presupuestarios realizan maniobras de derivación de esas funciones de unos a otros sistemas (de los organismos de empleo a los servicios sociales y viceversa). Pero también es discutible para algunos/as autoras/es. Aguilar y Llobet (2010) identifican, en las políticas integrales contra la exclusión, dos niveles de intervención: las acciones destinadas a incrementar la accesibilidad y la adaptación de los distintos sistemas de protección social a fin de reducir sus mecanismos exclusógenos, y las acciones dirigidas directamente a las personas en dificultad y que trabajan en la construcción de procesos concretos de incorporación social. A partir de esta doble diferenciación los autores proponen una serie de funciones que se pueden considerar propias o no del SPSS. Para Aguilar y Llobet, algunas de las funciones propias y específicas de los Servicios Sociales podrían ser: el establecimiento de vínculos con las personas en dificultad, la identificación, conjuntamente con las personas en dificultad, de sus limitaciones, capacidades y oportunidades para su desarrollo personal y su incorporación social, el acompañamiento (que trasciende el concepto de seguimiento) en los procesos de incorporación, entendidos como procesos de desarrollo personal, la provisión de apoyos orientados a la integración en la comunidad, la potenciación de redes sociales y el impulso de la interacción y la participación social. Otras funciones, consideradas impropias por Aguilar y Llobet serían: la provisión de ingresos económicos de subsistencia y la formación para el empleo y la inserción laboral. Desde esta perspectiva, las propuestas respecto al papel que los servicios sociales deben tener en la incorporación social se resumen en tres conceptos, convertidos en funciones específicas: *Desarrollo personal, Acompañamiento y Proximidad*.

Sin duda es necesario clarificar las funciones propias de los servicios sociales en materia de inserción, y aún más de inserción por el empleo, diferenciándolas de aquellas que, siendo propias de otros sistemas de protección, deben ser tenidas en cuenta por los Servicios Sociales. Pero también resulta imprescindible una clarificación de las competencias entre los distintos niveles de la administración, así como la diferenciación y articulación de las acciones que se adjudica a cada uno de los actores, públicos y privados, que intervienen en la lucha contra la exclusión social.

Tratando, de manera específica el papel que el SPSS debe jugar en la inserción por la vía del empleo, lo cierto es que a partir de la asunción del principio de integralidad es imprescindible que el Sistema Público de Servicios Sociales mantenga una estrecha vinculación con el resto de sistemas de protección social. Si bien el acceso al mercado laboral no es un objetivo propio y específico de los servicios sociales, la inserción por la vía del empleo sí se presenta como uno de los objetivos que se plantean desde el SPSS como instrumento para conseguir la plena inserción social de las personas. Sin embargo, la

heterogeneidad de este sistema lo convierte en un instrumento utilizado de manera desigual por los distintos territorios y administraciones.

La importancia del empleo como medio para la inserción, y en consecuencia la incorporación de los programas de inserción por medio del empleo en las acciones propias de los servicios sociales se remonta a los años sesenta que desde el trabajo social y la educación social, inicialmente en Francia y posteriormente en el resto de países del entorno europeo incluido España, se inician experiencias de empresas intermediarias o actividades de inserción a través de la económico (Aguilar, Laparra y Gaviria. 1996). Estas acciones proponen al trabajo social un nuevo escenario de convivencia entre las políticas de integración social y las políticas laborales, generalmente utilizando instrumentos específicos que facilitasen el paso desde la exclusión social a la integración en el ámbito laboral. Estas iniciativas fueron recogidas por equipos de profesionales y activistas sociales que resultaron ser pioneras especialmente en Catalunya (el Ayuntamiento de Barcelona), Madrid (Fundación Tomillo, Norte Joven y otras), Navarra (Traperos de Emaús, el Vivero de Tafalla...), en la Comunidad Valenciana (Talleres Prelaborales de Inserción Social, TAPIs, entre otros) y en el conjunto del estado los Centros de Inserción Sociolaboral impulsados por Cáritas. A lo largo de todos estos años han ido teniendo una incidencia importante en el ámbito de los servicios sociales, siendo a la vez integrados como recursos viables y a potenciar desde las políticas públicas de empleo, especialmente aquellas dirigidas a colectivos y persona con dificultades de inclusión en el mercado laboral. A estas medidas el trabajo social y los servicios sociales han hecho una aportación clave a partir de funciones que sí le son propias como la orientación, el asesoramiento y el acompañamiento a lo largo de todo el proceso de inserción.

De las distintas medidas y recursos que forman parte de las Políticas Activas de Empleo y a las que ya hemos hecho referencia las más directamente vinculadas con los servicios sociales son los Servicios de Orientación Laboral, la Formación Profesional para el Empleo, los centros específicos como las Escuelas Taller, las Casas de Oficios, los Centros Especiales de Empleo, y las Empresas de Inserción, y otras medidas, en muchas CC.AA. eliminadas a partir de los recortes presupuestarios, como la red de Agentes de Ocupación y Desarrollo Local. Esta vinculación se da no tanto porque estos servicios estén integrados en el SPSS, ya que generalmente forman parte de la estructura (directa o indirecta) de los Servicios de Empleo, sino por la utilización que éste sistema hace de ellos en favor de los/as usuarios/as de los servicios sociales.

Desde el SPSS la utilización de los servicios de inserción por el empleo se realiza tanto desde los Servicios Sociales Comunitarios como desde los Servicios Sociales Especializados. En el primer caso, atendiendo a la dimensión local que tienen una parte significativa de las

PAE¹²³; en el segundo, por la complementariedad que estos recursos tienen con los sistemas de garantías de ingresos, especialmente a través de la Renta Mínima de Inserción (RMI).

La dificultad para desvincular las acciones y recursos de inserción laboral del SPSS es clara: hoy por hoy no parece posible contribuir a los procesos de inserción social de las personas sin que el empleo ocupe un lugar, si no central, al menos significativo. Pero lo cierto es que ni el SPSS está en condiciones de ofrecer respuestas y recursos dirigidos a la integración laboral de amplios colectivos de población, ni los Servicios de Empleo parecen estar cualificados, ni dotados suficientemente, como para abordar las múltiples situaciones de dificultad que, más allá del empleo, aquejan a determinados colectivos en situación de exclusión. El resultado es que la antigua batalla competencial entre los servicios de empleo y los servicios sociales a este respecto, no ha acabado de resolverse y como consecuencia lo que se observa es una falta de respuesta institucional que deja a las personas y colectivos cada vez más fuera del sistema.

3.3.2.2. Diagnóstico y perspectivas de los Servicios Sociales, en un contexto de crisis

Tal y como ya hemos referenciado anteriormente, el Sistema Público de Servicios Sociales español, concebido en sus orígenes como el “cuarto pilar del bienestar”, ha sufrido un desarrollo desigual y precario. Es éste un sistema extraordinariamente débil que debe enfrentarse a las duras consecuencias que la crisis está generando en las personas y familias de todo el estado. Más aún, las respuestas institucionales a la crisis están afectando gravemente al ya paupérrimo SPSS que está viendo modificada su capacidad de incidencia real sobre unas necesidades sociales cada vez más crecientes.

A fin de describir con mayor precisión las características y posibilidades del SPSS, así como las transformaciones que la crisis ha podido realizar en éste, resulta de gran interés conocer los informes y diagnósticos que, en los últimos años, diversas organizaciones y entidades con representatividad en el ámbito de los servicios sociales, el trabajo social y las políticas sociales, están realizando. Bien al contrario que la administración pública, estas organizaciones sociales están adquiriendo un rol activo, favoreciendo el diagnóstico y las propuestas de acción con vistas a reformular las políticas sociales y aún de los propios servicios sociales.

Hemos identificado como significativas las propuestas realizadas por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, a partir del Informe de Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales; la Alianza para la defensa de los Servicios Sociales; la Fundación Foessa en diferentes estudios sobre la realidad social española y específicamente en los estudios referidos al impacto de la crisis sobre la población española y sobre la protección social.

¹²³ Ver el informe de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) titulado: *Aspectos de la intervención de las Administraciones Públicas Locales en las Políticas Activas de Empleo en España*. MTAS. Madrid. 2005.

I. El Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales españoles, 2012, 2013 y 2014:

Es cierto que existen un buen número de informes acerca de la evolución que, durante la crisis, ha tenido la pobreza y la exclusión social en España, pero hasta que la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales presentó en el año 2012 su primer Informe sobre el desarrollo de los servicios sociales, no se disponía de un análisis de la situación del SPSS en el conjunto del estado español, y de manera comparada entre las distintas CC.AA. Este primer informe¹²⁴, presentado a principios de 2012 ofrece un detallado diagnóstico de los Servicios Sociales en España a partir del Índice de Desarrollo DEC: Derechos, Economía y Cobertura. Basado en la aplicación de una serie de indicadores referidos a cada una de esas tres variables¹²⁵, permitió caracterizar el desarrollo del SPSS como Débil, a lo que se suma una tendencia negativa. Según el Informe emitido en 2012, en ninguna Comunidad Autónoma los servicios sociales alcanzan el nivel de Alto o Medio Alto, y mucho menos de Excelente, ya que las CC.AA con mayor desarrollo sólo alcanzan sólo alcanzan el nivel de Medio. A nivel global, el conjunto de CC.AA sólo alcanza una puntuación de 4,7 sobre 10.

La tendencia negativa a la que hace referencia el informe se justifica por el creciente recorte del gasto público, que está afectando muy negativamente al desarrollo de los servicios sociales. Además, los desequilibrios territoriales en el conjunto del territorio del estado español se constatan en la enorme disparidad de esfuerzos tanto en lo económico como en cobertura y derechos garantizados entre los distintos territorios (CC.AA) del estado¹²⁶.

Asimismo, se pone de manifiesto el hecho que los servicios sociales no son determinantes en el déficit de las CC.AA: el País Vasco y Navarra, que están a la cabeza de esta calificación son las comunidades con menor déficit de todo el Estado. Contrariamente, comunidades con un desarrollo Irrelevante de sus servicios sociales son las que presentan mayor déficit: tal es el caso de la Comunitat Valenciana y Canarias.

Según plantea el mismo informe, los servicios sociales pueden ser un factor decisivo en momentos como los actuales, no solo para proteger a las personas y familias más afectadas por la crisis, sino como un potente motor de desarrollo y creación de empleo, puesto que se estima que los servicios sociales pueden crear 25 empleos netos por cada millón de euros invertido.

¹²⁴ Este y los sucesivos informes pueden consultarse en: <http://www.directoressociales.com/>

¹²⁵ D. de derechos y decisión política (hasta 2 puntos sobre la valoración global); E. de relevancia económica (hasta 3 puntos sobre la valoración global); C. de cobertura de servicios a la ciudadanía (hasta 5 puntos sobre la valoración global)

¹²⁶ En los datos aportados en el año 2012 un claro ejemplo de esta disparidad es la enorme horquilla del gasto por habitante, que se mueve entre los 773 € por habitante y años de País Vasco a los 119,83 € de Illes Balears. (Informe DEC. 2012:135). Otro importante indicador es el del porcentaje del PIB que dedica cada Comunidad Autónoma a los servicios sociales. Aquí también se evidencia la desigualdad a la que hacíamos referencia que se sitúa entre el 2,74 % del PIB en el caso de Castilla-La Mancha, al 0,5 % del PIB nuevamente de Illes Balears. Como vemos, en estos dos indicadores, Illes Balears se sitúa a la cola de todas las CC.AA. del Estado español. (Informe DEC. 2012, p.135).

Otro elemento que aporta el informe al diagnóstico de los servicios sociales es la consideración de que el mayor desarrollo de los servicios sociales no tiene sólo que ver con un mayor esfuerzo económico, sino también con formas de organización y gestión más eficientes. La implicación de la Administración Local (Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos en el caso de la Comunidad Canaria o Consells Insulars en el caso de Illes Balears) favorece notablemente la mejora de la gestión, la eficacia y la eficiencia de los Servicios. Por su parte, la Planificación Estratégica y la continuidad en las políticas sociales resultan decisivas en la eficiencia y el desarrollo de los Servicios Sociales. En este sentido Navarra y el País Vasco son emblemáticos.

Se identifica también un importantísimo déficit de la información en materia de servicios sociales: inexistencia de datos de cobertura en aspectos básicos como plazas residenciales, centros de día o centros de acogida para mujeres víctimas de violencia de género. Paradójicamente, todas las leyes autonómicas de Servicios Sociales proclaman el derecho básico a la información como uno de los objetivos del sistema. A esta deficiencia se suma, y así lo reseña el Informe DEC 2012, la identificación de diversas incoherencias entre los escasos datos que ofrecen algunas CC.AA y los registrados, para un mismo aspecto, por el nivel estatal a través de los ministerios competentes¹²⁷. Todo lo cual supone una quiebra en el derecho de ciudadanía a la información.

Tras ese primer diagnóstico, se realiza un segundo informe en el 2013 y un tercero en el 2014, aplicando los mismos indicadores. Las tendencias que se observan en esos tres años, en pleno incidencia de la crisis, no pueden ser más desalentadoras.

Los datos aportados por el Informe DEC de 2014 concluyen que los Servicios Sociales en España están en un acusado proceso de deterioro. Uno de los más significativos indicadores es el gasto en Servicios Sociales en términos absolutos y por habitante. Desde el año 2011 al 2013 se han dado dos tendencias: las CC.AA y las administraciones locales han gastado, en 2013, 2.212 millones menos que en 2011, y esto ha sido así en todas las CC.AA excepto en La Rioja; en el año 2013 las administraciones del conjunto del estado han gastado 47,11 € menos por habitante que en el 2011 (se ha pasado de 354,02 € en 2011 a 306,91 € en 2013). Además, mientras los gobiernos autonómicos han recortado el gasto entre el año 2011 y 2013 en un 10,5 %, las corporaciones locales lo han hecho hasta un 20,8 %, de manera que el mayor deterioro de los Servicios Sociales se está produciendo en los servicios básicos y de proximidad.

Esta reducción del gasto en el SPSS tiene una clara repercusión en el deterioro respecto a la oferta de servicios y prestaciones. En el Sistema de la Dependencia, atendiendo a los datos de que dispone la AEDGSS, las reducciones más importantes se dan en las prestaciones económicas de cuidados en el entorno familiar, pero sobretudoo en la ayuda domiciliaria y en

¹²⁷ En base a los datos del SIUSS (Sistema de Información de Servicios Sociales), el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, y los que ofrece el Portal Mayores. Todos ellos al amparo y bajo la responsabilidad del Ministerio de Sanidad, Políticas Sociales e Igualdad.

los servicios de teleasistencia, que cuentan con 6.380 y 7.464 servicios menos respectivamente entre junio de 2013 y mayo de 2014. En lo que se refiere al mantenimiento de las estructuras básicas de los servicios sociales a través de la dotación de profesionales, y también respecto a las RMI, los datos que aporta el Informe DEC 2014 hacen referencia a su estancamiento.

En conjunto, persisten y se agudizan las debilidades del SPSS español. En el año 2014 sólo una Comunidad Autónoma, Euskadi, alcanza un nivel de desarrollo medio-alto, y otra, Castilla-León, un nivel medio; seis CC.AA alcanzan un nivel medio-bajo: Navarra, La Rioja, Asturias, Catalunya, Cantabria y Castilla-La Mancha; tres obtienen un nivel de desarrollo débil, Aragón, Extremadura y Baleares, y las seis restantes: Andalucía, Madrid, Galicia, Murcia, Canarias, y Valencia un nivel irrelevante.

Una de las más importantes conclusiones que aporta el informe es que la preocupación de constatar que en determinadas CC.AA. en las que el índice de pobreza humana se ha incrementado durante un determinado periodo de crisis (2007-2012), como Extremadura, Canarias, Andalucía y Valencia, su índice de desarrollo de los servicios sociales sea bajo, con lo que se hace difícil responder al aumento de las necesidades y de las demandas. En el otro extremo, se observa cómo comunidades con buenas puntuaciones en el Índice DEC, como Euskadi, Castilla-León, Cantabria o La Rioja, han rebajado los índices de pobreza durante la crisis. Aunque en este último dato también hay que tener en cuenta otros factores como las comunidades con tasas más bajas de desempleo, o las que tienen tasas más bajas de población, y por tanto perceptora de pensiones.

II. Una Alianza para la defensa (y la reformulación) de los Servicios Sociales:

En el Manifiesto de Talavera (2003)¹²⁸, el Consejo General del Trabajo Social¹²⁹ reclamaba la universalidad de los Servicios Sociales, considerados éstos como un pilar básico del Estado del Bienestar. Éste fue el punto de partida para una serie de acciones que el Consejo ha ido desarrollando en defensa del Bienestar Social y del SPSS. Más recientemente, tras la celebración de sucesivos Foros Estatales (2008, 2009 y 2010) en el marco del Observatorio Nacional de Servicios Sociales se constituye la Alianza para la Defensa del Sistema Público de Servicios Sociales, formada por diversos actores sociales, representantes institucionales del ámbito profesional, sindical, tercer sector, asociativo, gubernamental y universitario¹³⁰ para conciliar ideas, pensamientos, actividades, así como para reflexionar sobre la situación actual de los servicios sociales.

¹²⁸ Consultar en: http://www.cgtrabajosocial.es/index.php?option=com_content&task=view&id=34&Itemid=16

¹²⁹ También denominado Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. <http://www.cgtrabajosocial.es/>

¹³⁰ Relación de entidades que integran la Alianza: Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Confederación Española de Organizaciones de Mayores (CEOMA), Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual (FEAPS), Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI), Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN), Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, sindicatos Unión General de Trabajadores (UGT) y Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.), Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO), Instituto de

Del trabajo resultante se dan a conocer una serie de líneas estratégicas para la consolidación del Sistema de Servicios Sociales, aportando al respecto tanto análisis de la situación como propuestas. A grandes rasgos, estas se presentan de la siguiente manera:

Se identifica el SPSS como un sistema complejo y de amplias dimensiones, asentado sobre un amplio marco normativo, con una compleja distribución de competencias, y que establece una estrecha relación con otros sistemas de protección. El avance en el reconocimiento de derechos que supone la aprobación de leyes de servicios sociales de carácter autonómico de segunda generación, no impide que persistan grandes diferencias territoriales en lo que se refiere al acceso, universalidad y cobertura de los servicios sociales. Se identifica, asimismo, un importante descenso en la financiación de los servicios sociales entre 2006 y 2010. Es por estas razones que si considera necesario plantear una reordenación del ámbito de los servicios sociales con el objeto de reforzarlos como un sistema específico en el marco del Estado del Bienestar.

Se hace imprescindible sumarse a la perspectiva internacional y europea como eje de referencia del SPSS español. El Tratado de Lisboa, por primera vez en la historia de Europa, estableció la incorporación en la Carta de los Derechos sociales, los derechos fundamentales de la ciudadanía de la Unión Europea, respondiendo a la pretensión de afianzar el llamado modelo social europeo. En este marco se contemplan a los Servicios Sociales como un sistema clave en la estructuración del bienestar, a la vez que se resalta su importancia como elemento preventivo, inclusivo y de fomento de la cohesión social. Es también desde este marco europeo que se incide en los principios de solidaridad, universalidad, financiación pública, igualdad de acceso, garantía de derechos fundamentales, polivalencia, personalización de la atención y de protección a las personas más vulnerables.

Se identifica la necesidad de aportar una visión estratégica para la reorientación de los servicios sociales, que implique dar un salto cualitativo: completar la universalización, garantía de derechos subjetivos, prestaciones básicas garantizadas, corresponsabilidad entre los distintos niveles de la administración.

La definición del sistema de servicios sociales debe tener en cuenta dos elementos de referencia claves: en primer lugar, los aspectos que tienen relación con la autonomía personal y, en segundo, aquellos que atañen a la inclusión social, y que por tanto incluyan garantías de rentas, empleo, formación y acceso a servicios de calidad.

Se considera necesario profundizar en la descentralización, a la vez que articular una política de Estado en torno a los servicios sociales. Esto implica corregir algunas disfunciones que se han constatado tanto en el desarrollo del Plan Concertado como en la aplicación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. El poder dual entre la Administración General del Estado y las CC.AA. ha desplazado a un segundo plano a la Administración Local. Es oportuno, por tanto,

Trabajo Social y de Servicios Sociales (INTRESS) y las Universidades de Alicante, Alcalá de Henares, Girona y Complutense de Madrid.

reflexionar sobre una reorientación del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de servicios sociales en las corporaciones locales, tras más de veinte años de implantación de esta herramienta.

Se hace imprescindible la promulgación de una Ley marco de Servicios Sociales que defina las prestaciones básicas mínimas en todo el Estado, sus características y requisitos de acceso.

Repensar y ordenar los Servicios Sociales Comunitarios (Atención Social Primaria). En este sentido Subirats (2007) ha señalado una serie de puntos débiles del sistema que han dado como resultado: un planteamiento de tendencia asistencialista junto con una fragmentación y descoordinación programática. Frente a ello los servicios sociales comunitarios deben de ser orientados hacia la generación de procesos de inclusión social, el abordaje multidimensional e integral, el fomento de la participación y la corresponsabilidad, recuperar la perspectiva preventiva y el enfoque grupal y comunitario de la intervención social.

El SPSS debe de encargarse de situar a las personas en el centro del sistema, lo cual implica el reconocimiento de derechos sociales subjetivos desde la perspectiva de una ciudadanía social. Esto necesariamente implica añadir inclusividad a la intervención social, a la vez que flexibilidad para adaptarse a una realidad social cambiante.

El SPSS puede ser perfectamente viable como sistema mixto de gestión que debe pivotar alrededor de la complementariedad y la corresponsabilidad. La búsqueda de un sistema de servicios sociales universal, garantista y de calidad implica reconocer y garantizar un modelo de red de servicios sociales de responsabilidad pública y de iniciativa y gestión público-privada; un modelo que garantice un sistema estable de cooperación y colaboración que potencie y priorice a las entidades del tercer sector social en la provisión de los servicios y en la innovación y calidad del Sistema (convenios de colaboración, concertación específica no contractual, contratación pública preferente, incorporación de cláusulas sociales...) (CERMI. 2011).

Por último, la profesionalización y la innovación se plantean como exigencias para el afianzamiento del sistema: formación continua, supervisión, fomento de la investigación, especialización, asunción de responsabilidades profesionales en el ámbito organizativo, de la planificación y gestión, el encuentro de espacios comunes entre profesionales y personas del ámbito académico.

III. Las propuestas de Foessa: repensar las políticas sociales para rescatar a las personas:

La Fundación Foessa (Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada), constituida en 1965 con el impulso de Cáritas Española, puede ser considerada como uno de los más importantes agentes en la investigación de la realidad social española. Desde su origen, esta organización ha publicado sucesivos *Informes sobre la exclusión y el desarrollo social de España* (1967, 1970, 1975, 1980-83, 1994, 2008 y 2014). El penúltimo –*el VI Informe Foessa sobre exclusión*

y desarrollo social en España— que vio la luz en 2009, con datos referentes al año 2008, fue presentado en un momento de tránsito desde *el boom desarrollista* a los inicios de la crisis económica. A partir del 2009, la sociedad española ha empezado a vivir de manera vertiginosa diversos cambios económicos, políticos y sociales que están incidiendo significativamente en el desarrollo social, la calidad de vida y la cohesión social de la población española.

El manifiesto *“La pobreza y la exclusión en la crisis, un reto estructural”*, firmado por el Patronato de la Fundación FOESSA en 2011, destaca varios elementos de partida, puestos ya en evidencia por el VI Informe Foessa (2008) y según el cual el intenso crecimiento que tuvo lugar en España en el periodo comprendido entre los años 1995 y 2007 no se ha traducido en una distribución más equitativa de la renta, ni en la disminución de la pobreza, ni en la potenciación de las medidas de protección que buscasen soluciones a los problemas más graves de integración social. La precariedad del empleo, junto con la fragilidad de los sistemas de protección social, con lo que ello implica en cuanto a déficit en el reconocimiento de derechos, se muestran entonces como elementos estructurales de nuestra sociedad, convirtiendo a la exclusión social en un fenómeno persistente, aún a pesar del crecimiento. Ante esta situación considerada estructural, la pérdida de empleo y los efectos derivados de la crisis no sólo han producido un aumento importante del número de personas afectadas sino que ha hecho que esta situación se extendiera a grupos sociales que hasta el momento no habían tenido que recurrir a los servicios de ayuda.

El más reciente de los Informes Foessa, el *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, presentado en octubre de 2014, aboga por la construcción de un nuevo modelo social. Se parte de constatar las graves situaciones de desigualdad, pobreza y exclusión que, siendo estructurales en nuestra sociedad, se han agravado exponencialmente con la crisis. A su vez, ni el empleo, ni la escasa protección social española, son capaces de contrarrestar esa tendencia hacia la ampliación de la exclusión por lo que se reclama, como imprescindible para la construcción de ese nuevo modelo social, el fortalecimiento de los valores cívicos, una mayor implicación de la ciudadanía y el reforzamiento comunitario.

Otros importantes documentos presentados por Foessa, como los Informes de *Análisis y Perspectivas* (2012, 2013 y 2014) consideran la necesidad de entender y afrontar la lucha contra la exclusión social y la pobreza como un reto estructural, que obliga a repensar las políticas sociales en su conjunto, y las políticas de servicios sociales de manera específica. En este sentido, Foessa reclama la necesidad de otorgar un papel significativo a la sociedad civil, propiciando la participación social, y convirtiendo a ésta en un instrumento que incida de manera real y medible en la calidad de vida de la ciudadanía. Ese reto incluye a la sociedad civil organizada, especialmente a través del Tercer Sector de Acción Social, que deben enfrentarse en este nuevo contexto modulando la relación entre su papel provisor de bienestar a través de la gestión de políticas públicas con el de articulación y cohesión social (Foessa. 2012).

Repensar, en cualquier caso, el papel, las acciones, los contenidos y aún la misión de la sociedad civil, de la participación social y del TSAS, en un ámbito que necesariamente debe ser también repensado como es el Sistema Público de Servicios Sociales.

Otra publicación de Foessa a la que vale la pena hacer referencia, nos alerta acerca de *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*, publicada a finales del año 2010 y coordinado por Laparra y Pérez Eransus. Las propuestas presentadas en sus conclusiones se recogen bajo el epígrafe “*Un plan de rescate para las personas*”. Recate, un concepto usado para referirse a los sectores financieros y productivos y que la crisis está haciendo necesario aplicar sobre las personas y familias sobrepasadas por los efectos generados por esta crisis.

Las propuestas, en términos generales, hacen referencia a la necesidad de luchar en favor de la cohesión social, conjugar la creación de ocupación de calidad con fórmulas de garantía de ingresos mínimos, apoyo social a la vivienda, la salud, la conflictividad y otras situaciones de dificultad social. En cuanto a los colectivos específicos se propone potenciar la conciliación y la igualdad de oportunidades, mantener los procesos de integración de la población inmigrante, impulsar los procesos de integración laboral de las personas discapacitadas y reforzar el proceso de integración de la minoría gitana evitando el retroceso en materia de integración que se ha ido logrando los últimos años (Laparra y Pérez Eransus. 2010).

La situación es grave, compleja y heterogénea, de forma que invita a diseñar políticas específicas en base a un diagnóstico exhaustivo de la realidad, en el cual tienen que colaborar los servicios de ocupación, los servicios sociales, y muy especialmente las entidades sociales. Por eso se reclama un cambio en la concepción de la intervención social que implique fomentar la lógica comunitaria a nivel local.: planes locales y zonas de intervención preferente, que tengan en cuenta la dimensión comunitaria de la inclusión: refuerzo de las instituciones sociales con presencia en los barrios, fomento de la interrelación vecinal, desarrollo del capital social local etc. (Laparra y Pérez Eransus. 2010).

Esto implica reforzar la red de servicios sociales como agente coordinador de la lucha contra la pobreza y la exclusión. Partiendo del diagnóstico de debilidad, fragmentación, dispersión e indefinición de funciones de los Servicios Sociales al que ya hemos hecho referencia, Laparra y Pérez Eransus proponen, para *rescatar* a las personas, *rescatar* también al SPSS dotándole de recursos que le permitan estar en condiciones de articular acciones continuadas en el tiempo, que unifiquen la creación de recursos sociales, el apoyo profesional individual, familiar y comunitario, la detección y acogida de situaciones de dificultad, el diagnóstico específico de cada situación, el diseño y coordinación de planes de intervención de carácter integral –interdisciplinarios e interinstitucionales–, reordenando y reforzando estos servicios como verdadera herramienta en la lucha contra la exclusión social.

3.3.2.3. Una nueva vuelta de tuerca: la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Las repercusiones de las políticas institucionales que se están aplicando durante la crisis no han acabado aún de arremeter contra el débil, precario y mal financiado SPSS. Parece que las medidas de mayor impacto están aún por llegar, de la mano de la ya aprobada *Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* que, en base a la eliminación de los servicios sociales en los ayuntamientos con menos de 20.000 habitantes, los cuales representan el 95% de las corporaciones locales españolas, conseguirá limitar aún más el acceso de colectivos vulnerables a este sistema de protección.

Como hemos ido presentando, se constata el marcado carácter asistencial de gran parte de las prestaciones propias del SPSS: ni están configuradas como derechos subjetivos, ni la población los percibe (ni tan solo reclama) como tal. Esto facilita la progresiva y silenciosa desaparición tanto de prestaciones técnicas como económicas o materiales sin que su supresión tengan un gran impacto sobre la opinión pública. Por esta razón se hace posible la eliminación de éstas tanto desde el ámbito local, como desde el autonómico y aún el estatal¹³¹.

Llama la atención el hecho que en la progresiva reforma del conjunto de sistemas de protección españoles, que se inició con la reforma del artículo 135 de la Constitución española, no se haya reformulado, de manera específica, el SPSS. Se podría decir que la reforma de este sistema se ha hecho “por la puerta de atrás”, no de una manera directa sino a través de la reforma de la Administración Local, posibilitando así asestar un duro golpe a un ámbito cuyas competencias están asignadas a las CC.AA., las cuales han ido transfiriendo determinadas materias al ámbito local.

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local es la reforma más importante de cuantas se han producido en los últimos años en relación al régimen jurídico municipal. Reforma parcialmente la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. Su aprobación ha sido muy controvertida, en tanto en cuanto elimina un buen número de competencias que hasta el momento son de carácter local, principalmente municipal. Su aplicación, después de varias décadas de intento de consolidación de un modelo descentralizado en la prestación de servicios, va a ser ciertamente dificultosa. Precisamente por su conflictividad y dificultad, el gobierno del estado español ha establecido unos plazos para su completa aplicación, que van desde el 31 de diciembre de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2018.

¹³¹ Un claro ejemplo de esto último es la suspensión del *Fondo Estatal para la Integración de las personas Inmigrantes* del cual dependen la mayoría de contrataciones y subvenciones para Entidades Locales y para organizaciones del Tercer Sector de Acción Social (TSAS), para la atención a la población inmigrante a través de programas de formación y programas de sensibilización e inserción (Oliver y Caro. 2013). También la eliminación de diversos programas autonómicos vinculados a los Servicios de Empleo autonómicos, así como la eliminación de figuras como los Orientadores Labores o los Agentes de Desarrollo Local (este es el caso de Illes Balears), contribuye a dificultar aún más el acceso al empleo, denegando la mejora de la formación profesional y la cualificación profesional que el mercado de trabajo, paradójicamente, reclama.

En el caso concreto de los servicios sociales, tal y como recuerda la FEMP (2014)¹³², la disposición transitoria segunda de la Ley 27/2013 establece que el 31 de diciembre de 2015 será el plazo en el que “las CC.AA asuman la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social y la cobertura inmediata de dicha prestación de los servicios asociados a esas competencias, salvo delegación”.

Como se anuncia en el preámbulo de la ley, la reforma del artículo 135 de la Constitución española, en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. Este precepto se desarrolla con la aprobación de la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, que exige, también a las administraciones locales adaptarse a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Los objetivos que en el mismo preámbulo plantea esta reforma son: clarificar las competencias municipales, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Previo a la aprobación definitiva de la ley de reforma de la administración local, cuando ésta era sólo un anteproyecto de ley, el Consejo General de Trabajo Social, conformado por el conjunto de Colegios profesionales de TS de todas las CC.AA, publican un documento de posicionamiento del Trabajo Social ante la reforma. Los principales argumentos por los que se rechaza esta reforma son: por su marcado carácter económico, por encima de los objetivos de carácter social, precisamente en el momento más álgido de la crisis; por su carácter contradictorio, a nivel competencial, con algunos Estatutos de Autonomía (País Vasco, Galicia, Andalucía, Valencia, Cataluña, Extremadura, o Aragón); por su indefinición y ambigüedad en cuanto a la asunción de responsabilidades en materia de financiación y por el grave deterioro de la autonomía local que representa.

Pero muy especialmente, la ley 27/2013 modifica sustancialmente el modelo de servicios sociales que se ha ido intentando construir durante las últimas décadas. La reforma supone una recentralización de las competencias, rompiendo así con las tendencias europeas que propugnan servicios sociales de proximidad locales; la concepción economicista de la reforma aleja a los servicios sociales de las concepciones garantistas del Estado del Bienestar, regresando a formas benéficas y asistencialistas; favorece la privatización de los servicios sociales a partir de favorecer la iniciativa económica privada, con un escaso control por parte de la administración; implica una reducción de las prestaciones y servicios en aras de

¹³² “Plazos y transitoriedad para la entrada en vigor y aplicación de las medidas contenidas en la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, publicado por la Dirección General de los servicios jurídicos, coordinación territorial e internacional de la Federación Española de Municipios y Provincias. <http://www.femp.es/>

controlar y reducir el gasto público social, afectando también a los recursos humanos con los que cuentan los actuales Servicios Sociales Comunitarios.

3.3.2.4. La crisis como una oportunidad para repensar los Servicios Sociales

Numerosas son las aportaciones que nos invitan, en el actual contexto de crisis económica y previsible reconfiguración de los Sistemas Públicos de Servicios Sociales, a identificar los retos que se plantean para el actual SPSS, a repensar sus contenidos, sus apuestas y sus prácticas.

Algunas de las propuestas de futuro apuntan hacia la necesidad de trabajar desde la perspectiva de la planificación estratégica, profundizar en la calidad, avanzar en el uso de nuevas tecnologías, recuperar la capacidad de innovación y proactividad, adaptar estructuras, organizar equipos, dimensionar una red de servicios de proximidad y conseguir la suficiencia presupuestaria (Brezmes Nieto. 2009). Subirats (2007) propone avanzar hacia un Sistema Público de Servicios Sociales dinámico, con capacidad de adaptación a los cambios sociales, con capacidad anticipatoria y objetivos estratégicos. Un sistema que, además, debe tener una dimensión multidimensional e integral, ser próximo y de vocación comunitaria, multinivel y transversal. Un sistema que fomente la participación y la corresponsabilidad entre todos los agentes. Muñoz Luque (2011) plantea seis elementos de debate: universalidad contra especificidad; derecho subjetivo contra asistencialismo; financiación; gratuidad contra copago; equidad territorial, coordinación entre sistemas. De todos los aspectos que aquí se plantean escogeremos algunos como los más significativos y necesariamente revisables ante el nuevo escenario que se está dibujando a partir de la crisis económica.

Destacamos, en primer lugar, la *planificación estratégica*. Ésta aparece como el instrumento por excelencia que ha de permitir planificar las actuaciones en materia de servicios sociales, aunando compromisos políticos, con propuestas técnicas y necesidades ciudadanas. La nueva visión es que estos planes deben de elaborarse en base a la centralidad del territorio. En él deben establecerse alianzas que aúnen esfuerzos de los distintos agentes que intervienen en una comunidad concreta en función de la mejora de la calidad de vida: entidades y movimientos sociales, la ciudadanía, otros sistemas de protección social, que deben estar incorporados desde el inicio del proceso de planificación.

La planificación estratégica debe contar con un triple liderazgo: el político, el técnico y la ciudadanía. Debe tratarse de un proyecto común dotado de sentido, participación, sentimiento de pertenencia, determinación de prioridades y establecimiento de alianzas (Brezmes. 2009). Los ejes que deben guiar una dimensión operativa exitosa son: la proximidad, la territorialización, la participación democrática, la transversalidad, la coordinación y la integralidad, el prestigio y la calidad, la utilización de las nuevas tecnologías y la simplificación de la gestión (Subirats. 2007).

La planificación estratégica debe incluir una apuesta clara por la calidad, así lo plantea Brezmes (2009): “La calidad es una línea esencial de trabajo frente a las tendencias de mercantilización de los servicios públicos: la idea de que somos servicios caros, burocratizados, lentos, rígidos y poco eficaces es una idea muy potente” (p.60). Una calidad que debe buscar servicios eficaces y eficientes, ágiles, flexibles, cercanos, con capacidad de adaptación a las necesidades cambiantes y a la diversidad de la demanda, pero que también debe articular sistemas de respuestas a las quejas y sugerencias, considerar la importancia de los tiempos de espera y reorganizar la atención directa de forma que ésta adquiera un peso más significativo en el conjunto de la dedicación profesional.

Una planificación dotada de objetivos estratégicos que le permitan anticipar dificultades articulando mecanismos de prevención. Esto implica que los servicios sociales amplíen el tiempo dedicado a la planificación de las intervenciones, así como a las actuaciones de carácter preventivo. Una planificación estratégica que debe articularse en función de objetivos a corto, medio y largo plazo (planificación operativa, táctica y estratégica), que prevea partidas financieras al respecto, que organice sistema de información y de evaluación que permitan proyecciones y evaluación de tendencias, y que organice las actuaciones estratégicas sobre las necesidades detectadas en función de los procesos sociales, demográficos y territoriales de cada zona. (Subirats. 2007, p.115).

La planificación estratégica debe, finalmente, participar en la reducción de la fragmentación entre programas y servicios: los servicios y prestaciones deben de estar integrados en la planificación, como elementos propositivos que den respuestas a las necesidades y demandas de la población.

Una segunda apuesta es introducir en el SPSS mayor *proactividad y dinamismo*. El Sistema Público de Servicios Sociales debe reconfigurarse como un sistema con plena capacidad para adaptarse a los cambios sociales. Para ello debe de fortalecerse como tal, reorganizarse flexibilizando los canales de información y coordinación y constituirse no sólo como verdadera puerta de entrada al sistema sino como articulador de la intervención.

Introducir un enfoque dinámico ha de suponer cambiar las formas de trabajar de manera que el SPSS sea capaz de adaptarse rápidamente a los cambios experimentados por las personas y por los contextos en los que se interviene. Esto implica cambiar el rol y la percepción que los servicios sociales tienen en la sociedad, todavía excesivamente identificado con los servicios de la antigua beneficencia, excesivamente burocratizados, invisibles, poco presentes en la comunidad, a menudo inaccesibles. Un modelo dinámico implica abandonar el modelo de espera que en demasiadas ocasiones caracteriza los servicios sociales, volver, o incrementar el trabajo en la calles, con las organizaciones sociales, con la sociedad civil. Convertir a los servicios sociales en elementos visibles y presentes en la comunidad implica un compromiso político y técnico que supone mayor inversión y mejor dotación, pero también cambios en los valores y actitudes.

Aportar dinamismo al sistema implica necesariamente simplificar y mejorar la gestión y la comunicación interna, romper con las tradicionales formas jerárquicas y las estructuras burocráticas que actúan en detrimento de la agilidad en el trabajo. Como alternativa se propone favorecer y potenciar las estructuras de redes que abran canales de comunicación más horizontales y transversales.

En definitiva, se trata de adaptar la estructura y la organización para hacer de éstas estructuras simples, flexibles, abiertas, descentralizadas y comunicadas; basadas en equipos que funcionan con autonomía y orientadas a reforzar la prevención y el trabajo en red. (Brezmes. 2009, p.77).

Esto permitiría trabajar en la línea de crear una red de *servicios de proximidad y con vocación comunitaria*, con el objetivo de potenciar, en la medida de lo posible, la permanencia de las personas en su contexto social habitual, siempre desde la perspectiva del fomento de la calidad de vida. Se trata de territorializar a partir de los criterios básicos de proximidad, accesibilidad y cercanía, articulando redes de servicios y equipamientos ubicados en el contexto próximo de las personas atendidas por los servicios sociales. Así, la garantía de accesibilidad y el funcionamiento en red deben considerarse premisas básicas para los servicios sociales, en lo cual juegan un importante papel la administración local, un papel que no puede ser sustraído bajo el argumento de la austeridad presupuestaria.

Trabajar localmente, permite desarrollar intervenciones de proximidad con una visión polivalente y comunitaria (Subirats. 2007, p.120). Además permite contextualizar cultural y espacial las intervenciones, los programas y las estrategias y promover el acercamiento mutuo del SPSS y de la población. El abordaje local permite, también, optimizar los recursos existentes en un territorio, generar sinergias positivas y la colaboración entre agentes que favorezcan la cohesión social. El territorio emerge así como el sujeto prioritario de intervención, con lo que los diferentes grupos de la comunidad –tercer sector, asociaciones, agentes económicos, culturales, sanitarios, ciudadanía en su conjunto- son considerados auténticos agentes de cambio social, para lo cual hay que generar dinámicas favorecedoras de la participación que garanticen la información, la evaluación del impacto y calidad de los servicios y programas, además de adecuar los equipamientos a las necesidades de cada comunidad.

La proximidad implica no sólo un cambio de modelo, que priorice la búsqueda sobre la espera, sino también un cambio en la propia reorganización de los servicios: el rol otorgado a cada profesional, los horarios y ratios de atención, la dedicación a cada situación, el abordaje interdisciplinar, y por supuesto el incremento –si no el protagonismo– de las actuaciones comunitarias. Tal y como propone Subirats, esto implica: establecer mecanismos de atención que permitan reconocer la diversidad entre las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, reestructurar la organización del sistema intentando enfatizar la conexión de éste con los actores sociales e institucionales que operan en un mismo espacio físico y

establecer pautas y protocolos para la consolidación de colaboraciones entre los agentes de un mismo territorio.

Otro de los retos que debe abordar el SPSS es el de profundizar en la *transversalidad* y la *coordinación* entre sistemas. La visibilización de los servicios sociales es todavía un reto por conseguir. Sólo puntualmente, y nunca de manera generalizada, se ha conseguido que el SPSS tenga suficiente presencia y aceptación social, la realidad es que, las más de las veces, la población, las instituciones, y aún en ocasiones los propios profesionales, los dejan restringidos al ámbito estricto de la marginación social y la exclusión.

La aplicación real y efectiva y el ejercicio permanente y multinivel de la coordinación han de sacar a los servicios sociales de su invisibilidad y aún de su aislamiento.

Respecto a la coordinación, al SPSS se le presenta un reto complejo: coordinación interna entre los distintos niveles del sistema; coordinación interinstitucional, entre los distintos niveles de la administración pública; coordinación entre los distintos sectores provisoros de bienestar (sector público, sector privado altruista y sector privado mercantil); coordinación con los distintos sistemas de protección social (sanitario, educativo, laboral, jurídico...). Se trata, en conjunto, de trascender la pura coordinación para poner en valor el trabajo en red que, preferentemente en el ámbito local.

La coordinación, en el interior del propio SPSS, debe garantizar a la población la claridad en la atención, la no duplicidad. Por ello se hace imprescindible fomentar la coordinación entre los diferentes servicios que componen el sistema, principalmente entre los Servicios Sociales Comunitarios y los Especializados. La compleja organización administrativa de los servicios sociales requiere a técnicos y profesionales la realización de un importante esfuerzo para coordinar las actuaciones que deben redundar en beneficio de las personas usuarias del sistema (ya se trate de individuos, familias, grupos, u organizaciones sociales y comunitarias). Intensificar la creación de canales de coordinación entre los distintos niveles administrativos, dotando al conjunto del sistema de claridad y de agilidad resulta tan imprescindible para la supervivencia del propio sistema como para la buena atención a la ciudadanía, desburocratizando y homogeneizando los procedimientos de información, asesoramiento y atención.

Convertir a los Servicios Sociales en ese ansiado pilar del Bienestar Social que se proponía a partir de los años ochenta del pasado siglo, pasa de manera ineludible por fortalecer las alianzas, y aún la coordinación, con los otros sistemas de protección. Esto implica asumir la transversalidad de las situaciones de riesgo y dificultad social en el resto de sistemas de protección social. O aún más, refundar un nuevo concepto: la multitransversalidad, que implica la imposibilidad de desligar entre sí lo social, lo sanitario, lo educativo, lo ocupacional y lo jurídico. Porque, tal y como plantea Fantova (2004) y Muñoz Luque (2011), promover el desarrollo comunitario, incrementar la cohesión social y prevenir las causas de la exclusión social –todos ellos considerados objetivos del SPSS recogidos por

las distintas leyes autonómicas de Servicios Sociales– difícilmente podrá conseguirse únicamente desde el SPSS.

En este mismo sentido, haciendo referencia a algunas de las principales dificultades de los servicios sociales, Aguilar, Llobet y Pérez Eránsus (2010) plantean la hipótesis según la cual el problema real de los éstos debería abordarse más definiendo su especificidad con respecto a otros sistemas de protección que intentando borrar de su imaginario a las personas pobres en aras de una supuesta universalidad. Tal vez conviene no perder de vista esta perspectiva.

Otro de los objetivos, para ese nuevo modelo de Servicios Sociales, es profundizar en la *participación* y la *correspondabilidad*. En los servicios sociales se tiene la tendencia a asemejar agentes participantes con elementos provisosores de bienestar. Esto es así precisamente porque el reducido papel del estado en la provisión de servicios, ha convertido a la sociedad civil ciudadanía, que estaba llamada a ejercer un papel de agentes activos y participativos en el desarrollo de los servicios sociales, en meros provisosores de bienestar. Esto es así tanto en el caso de las organizaciones de la sociedad civil, convertidas en un Tercer Sector primordialmente gestor de servicios y prestaciones, como en el caso de los individuos y familias, que han debido fortalecer su papel como provisosores de protección y bienestar.

La aparente complementariedad que se observa entre los distintos elementos provisosores de bienestar –en este caso Estado, Familia y Tercer Sector– se plantea sobre la base de la precariedad del modelo de protección social español, y la permanente delegación por parte del estado en la iniciativa privada no lucrativa, o en la propia familia. En este caso, la complementariedad deja de ser tal cosa para convertirse en subsidiariedad, a la vez que las posibilidades reales de participación aparecen mermadas ante el ejercicio de una ciudadanía claramente incompleta. En un estado que se autodenomina social y de derecho, sólo desde la centralidad de las administraciones públicas en la responsabilidad de proveer bienes y servicios que garanticen la calidad de vida de las personas, es posible dar sentido a los conceptos de participación y corresponsabilidad. Una provisión integral de prestaciones y servicios, desde la plena asunción del principio de responsabilidad pública ha de ser la base para la corresponsabilidad entre las administraciones públicas y la ciudadanía.

El objetivo de pasar por la creación de espacios y ámbitos de participación social que sean veraces y representativos, que trasciendan una función puramente informativa, que se conviertan en verdaderos órganos con influencia en las políticas públicas, que incorporen el mayor número posible de representantes sociales, y que en definitiva sean espacios abiertos en los que los actores sociales ganen hegemonía.

Otro de los restos para el SPSS es dilucidar el persistente dilema entre *universalidad vs especificidad*. La universalización de las políticas de bienestar se inicia en España partir del proceso de transición democrática. La promulgación de la ley general de Sanidad, en 1986 y el reconocimiento de las prestaciones no contributivas en 1990, permitieron avanzar de

manera significativa en la universalidad en las políticas de salud y seguridad social respectivamente (Moreno y Sarasa. 1992).

En el SPSS, el principio de universalización está enunciado en todas y cada una de las leyes autonómicas de servicios sociales, tanto las de primera como de segunda generación. Sin embargo, transcurridas ya tres décadas desde los inicios de la construcción del sistema de servicios sociales, nos podemos preguntar hasta qué punto hemos sido capaces de hacer de la universalidad un principio efectivo, y no tanto retórico.

La universalización se presenta como un principio representativo del estado social, y su cumplimiento puede identificarse como un indicador de clara diferenciación respecto a las políticas de carácter benéfico-asistencial.

El debate sobre la universalización, en el ámbito de los servicios sociales, plantea una triple cuestión (Muñoz Luque. 2011), que nos obliga a preguntarnos: ¿los servicios sociales, especialmente los comunitarios, se dirigen realmente a al conjunto de la población? ¿Están accediendo las clases medias a los servicios sociales?, ¿están preparados los servicios sociales para dirigirse a un público “universal”? y ¿en qué sentido la incorporación del Sistema de Atención a la Dependencia ha contribuido, o no, a esto?, ¿cómo se resuelve la relación entre servicios universales y servicios y programas de atención a colectivos específicos?

Ciertamente, si atendemos a la concepción de universalidad como el principio según el cual los servicios sociales son accesibles gratuitamente a toda la ciudadanía, con independencia de sus ingresos y contraponemos este concepto al de selectividad, entendiendo que los servicios sociales deben de dirigirse única o principalmente a aquellos que acrediten falta de medios económicos para cubrir sus necesidades (Moix. 1993), es decir, si planteamos la cuestión de la universalidad desde el punto de vista economicista, la vivencia institucional y social es de concebir los servicios sociales como una “carga”. Si por el contrario, aludimos al significado político de universalidad, desde la concepción del ejercicio pleno de la ciudadanía social en la que el concepto de universalidad se complementa con el de integralidad (*todos los derechos sociales para todas las personas*), acercaremos la idea de universalidad en los servicios sociales al cumplimiento del objetivo de la cohesión social. En este sentido, vale la pena considerar el planteamiento que hace Moix respecto al estigma que la visión economicista del concepto de universalidad confiere a los servicios sociales, en el sentido de que los servicios sólo para pobres serán siempre sólo unos pobres servicios (p.191).

El debate acerca de la garantía de *financiación* de los servicios sociales así como acerca de la *gratuidad* de las prestaciones es un punto clave a tener en cuenta en la tarea de, ante el nuevo contexto económico y social, repensar los servicios sociales. Este debate nos proporciona elementos a considerar en otros dos aspectos de calado, el primero, ya mencionado anteriormente, se refiere a la universalidad del sistema, el segundo transversal a todos ellos, la equidad como principio vertebrador de éste.

No será posible desarrollar un SPSS sin una garantía de financiación para el sistema. En este sentido, un punto que interesa analizar es la participación en ésta de los distintos niveles de la administración: estatal, autonómico y local. La mayoría de las/los autoras/res coinciden en resaltar un progresivo esfuerzo presupuestario por parte de las administraciones locales que hace que el mayor peso de la financiación de los servicios sociales básicos recaiga sobre los municipios. Así lo demuestran los datos del Plan Concertado para las Prestaciones Sociales Básicas (PPB) de 2007¹³³ ofrecidos por el Ministerio competente. Lo que también se evidencia es la prácticamente paralización en el crecimiento de la financiación del PPB, precisamente en un momento en el que las necesidades básicas están generalizándose. (Brezmes. 2009).

La escasez del gasto público, que es estructural en materia de servicios sociales, induce a plantear el sistema de copago. Hay que decir que, sobre todo en aquellas prestaciones que son de titularidad municipal, es decir principalmente las consideradas básicas, los ayuntamientos han ido introduciendo, sin una perspectiva homogeneizadora ni desde el nivel autonómico ni estatal, un sistema de tasas y precios públicos que ha contribuido a dotar de una menor universalidad al sistema.

La corresponsabilidad de las personas usuarias del SPSS con el sistema, a través del copago, ha estado visto por algunos autores como una salida a la sostenibilidad del sistema. Y si bien es cierto que puede ayudar a incorporar criterios de eficacia y eficiencia en las prestaciones éstos no necesariamente deben de considerarse a partir de la contribución económica directa de la ciudadanía. No olvidemos que el SPSS, tal como otros sistemas de protección social más consolidados, podría financiarse íntegramente de manera indirecta a partir de las contribuciones hechas por la vía impositiva. Además, tal y como plantea Muñoz Luque, “la teoría económica predice que cuando el copago se aplica sin relación con el nivel de renta, ocasiona un efecto regresivo sobre la distribución de la renta”, de forma que, en lugar de contar con las prestaciones como un mecanismo de redistribución de la riqueza, generador de equidad, se convierte en un mecanismo que potencia la desigualdad. Por si fuera poco, la falta de mecanismos homogeneizadores respecto a los precios y tasas públicas en los servicios sociales incide de manera significativa en la desigualdad entre los distintos territorios autonómicos, y aún entre los distintos municipios de una misma autonomía.

Respecto al reto que implica generar una verdadera *equidad territorial* en la provisión de servicios sociales, partimos del hecho de que las propias características del SPSS español, que delegó a las CC.AA. las competencias exclusivas en esta materia aún sin haber aprobado una ley general, le predisponen a la inequidad. Y este dato es especialmente grave si consideramos que la Constitución española de 1978 consagra el principio de igualdad e insta a los poderes públicos (artículo 149.1) a regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos y todas las y las españolas en el ejercicio de sus derechos.

¹³³ Datos aportados en Muñoz Luque. 2011. Según datos aportados por el Plan Concertado en el año 2007 las administraciones destinaron. 1.001.161.889 de euros al sistema de servicios sociales básicos, de los cuales el Estado aportó el 9,48 %, las CC.AA. el 30,43 % y las administraciones locales el 60,09 %.

Si bien hace ya algo más de dos décadas el Plan Concertado para las Prestaciones Sociales Básicas (1988) fue central respecto a una cierta garantía de equidad en cuanto a las prestaciones consideradas básicas en el conjunto del territorio español, este objetivo ha ido perdiendo fuerza en la medida que las distintas administraciones, y especialmente la administración del estado, han ido haciendo dejación de su compromiso financiador.

En los sucesivos Informes DEC (2012, 2013 y 2014)¹³⁴ demuestran la extraordinaria disparidad en esfuerzos económicos, niveles de cobertura y reconocimiento de derechos entre el conjunto de las CC.AA. del estado. El abanico que se abre en este sentido es realmente amplio:

Pero la inequidad se observa no sólo en la garantía de acceso por parte de la ciudadanía a los servicios en las distintas administraciones sino también en otros dos aspectos que vale la pena considerar: las ratios entre número de profesionales con que cuentan los servicios sociales y el número de personas atendidas, y otro aspecto realmente importante para el tema que nos ocupa: las diferencias existentes entre CC.AA. respecto al peso que, en la cobertura de las necesidades y la provisión de servicios tienen los distintos elementos provisosores de bienestar, el Estado, el Mercado, la Familia y el Tercer Sector.

Pero el gran reto para los servicios sociales, vista la escasa capacidad que han tenido para hacer frente a la crisis desde modelos de intervención demasiado lastrados por el asistencialismo, tiene que ver con un planteamiento que es más ideológico que técnico y desde el cual convertir al SPSS en un auténtico defensor de los ejercicio de *derechos subjetivos*, en un generador de *ciudadanía*.

La idea de otorgar a las prestaciones y servicios propios de los servicios sociales el carácter de derecho subjetivo contradice la herencia del asistencialismo, propio de formas de ayuda social anteriores a la creación de los Estados del Bienestar. El principio de derecho subjetivo significa superar las condiciones de acceso a las prestaciones derivados de requisitos generalmente de carácter económico y presupuestario. Pero además, la concepción de derecho subjetivo permite superar la estigmatización asociadas a las personas usuarias de los servicios sociales (Muñoz Luque. 2011).

Obviamente, la promulgación de las leyes autonómicas de servicios sociales, muy especialmente las de segunda generación, ha permitido interiorizar este concepto en el discurso y ocasionalmente también en las prácticas de los distintos SPSS. Pero también hay que considerar el hecho de que la simple formulación de derecho subjetivo en las leyes autonómicas, aún a pesar de ser significativamente importante, no es suficiente. La verdadera implementación de este principio se inicia con la publicación de las Carteras de

¹³⁴ Algunas disparidades que se muestran en el informe de 2012: mientras unas comunidades gastan 773 € por habitante y año (País Vasco), otras apenas alcanzan los 120 € por persona en el mismo periodo (Illes Balears). Comunidades que dedican el 2,74% de su PIB en servicios sociales (Castilla-La Mancha, seguidos de Madrid y Navarra), mientras otras dedican tan sólo el 0,5 %. (Illes Balears, seguido de Canarias, Comunidad Valenciana y Madrid)

servicios sociales, que compromete a las administraciones públicas en la definición de prestaciones que, por el hecho de estar normativamente garantizadas, se convierten en derechos subjetivos de la ciudadanía.

En este sentido, no podemos obviar el riesgo que el actual contexto de crisis económica supone para un SPSS tan poco desarrollado como es el español, que está siendo presa fácil de las políticas neoliberales que se amparan en la poca dificultad que supone recortar, o eliminar, derechos que ni tan siquiera son concebidos como tal por la ciudadanía. Y este riesgo al que nos referimos no se limita a la pura reducción de prestaciones, sino también a la posibilidad, observable ya en muchos casos, de que el crecimiento de ayudas de urgencia social y de demandas vinculadas a las coberturas de necesidades básicas comporten el riesgo de reforzar la imagen asistencialista de los servicios sociales, acompañado esto por un creciente debilitamiento del enfoque comunitario y preventivo.

3.3.3. El Tercer Sector de Acción Social: heterogeneidad, complejidad y doble funcionalidad

Tercer Sector europeo se caracteriza por su gran magnitud y por el importante papel que juega en el desarrollo social y económico (García Campà, 2007). Los primeros estudios sobre el Tercer Sector en la UE fueron impulsados por la Comisión Europea en el año 1997, y quedaron recogidos en el anexo I de la Comunicación “El fomento del papel de las asociaciones y las fundaciones en Europa”. Los datos se obtuvieron a partir de 1993 en base a una encuesta realizada a 2.300 organizaciones de toda Europa. Otro estudio empírico sobre el Tercer Sector europeo lo podemos encontrar en el estudio elaborado por Dekker y Broek en el año 1998, en el que estudiaron el grado de participación ciudadana en organizaciones voluntarias.

En la normativa de la UE el Tercer Sector está referenciado, en primera instancia, en la Resolución de 1983 sobre voluntariado, y posteriormente en la Resolución de 1987 sobre organizaciones sin afán de lucro. En el Tratado de Maastrich (1992) se destaca la importancia de la colaboración de las instituciones de solidaridad por su vinculación con la acción benéfico-asistencial y los servicios sociales, lo cual también se recogerá en el Tratado de Amsterdam (1997). Un buen número de directrices y dictámenes han dado lugar a la aprobación del Libro Blanco sobre el futuro de la gobernanza europea, y el tratado por el cual se establece una constitución para Europa (no ratificado por el conjunto de los países miembros), en los que se hacen referencias específicas sobre la promoción de la que llaman *ciudadanía europea activa*, o participación ciudadana.

El estudio detallado de un nuevo y diverso fenómeno como es el Tercer Sector, y específicamente aquel cuyo ámbito de intervención se circunscribe en el espacio propio de la acción social o los servicios sociales y que hemos dado en llamar Tercer Sector de Acción Social (TSAS), implica considerar, por un lado, la complejidad en cuanto a su conceptualización, que parte de la profusa heterogeneidad de sus componentes, la diversidad de definiciones, y la variedad de sus modelos, y por otro lado su doble

funcionalidad, en tanto en cuanto puede ejercer como claro provisor de bienestar (complementaria o subsidiariamente a la función del Estado), o como defensor de los derechos sociales, adquiriendo por tanto una clara función política, lo cual implica, a su vez, una triple definición de sus objetivos: la cobertura de necesidades sociales, la defensa de los derechos humanos o el fomento de la participación social.

El Observatorio del Tercer Sector, lo describe como: “El conjunto de organizaciones que tienen finalidades de interés social y sin ánimo de lucro. Estas finalidades están vinculadas a la mejora del entorno social, y se pueden encontrar organizaciones del tercer sector en campos muy variados, como por ejemplo, medio ambiente, cultura, ocio y juventud, actividades sociales, lucha contra la pobreza y la exclusión, cooperación internacional”¹³⁵.

Como se ha apuntado, el llamado Tercer Sector se define por su *heterogeneidad* y *complejidad*. Esto es así por el hecho de incluir tanto a las llamadas ONG’s, como Entidades de Interés Social (EIS), Entidades de la Sociedad Civil o Iniciativa social. Además, se pueden encontrar organizaciones del tercer sector en campos muy variados, como por ejemplo, medio ambiente, cultura, ocio y juventud, actividades sociales, lucha contra la pobreza y la exclusión, cooperación internacional.

Es por eso que, además del término Tercer Sector, se utilizan otras definiciones como “Sector no Lucrativo” “Sector de Beneficencia”, “Sector Voluntario” “Economía Social” “Organizaciones Voluntarias” “Organizaciones no Gubernamentales” (entre otras. También podemos incluir en la definición de Tercer Sector aquellos movimientos sociales –vecinales o sindicales– que desarrollan una acción reivindicativa, muchas veces de carácter político, por el que representan en cuanto a la transformación social. Lo cierto es que, tal y como plantean Sajardo y Chaves (2006) se puede hablar de un problema de inflación de denominaciones y conceptualizaciones que responden, por otro lado, a distintas visiones del fenómeno. La elección del concepto no es, tal y como argumentan los autores, ni mucho menos neutral, si no que anuncian una determinada posición ideológica.

Una caracterización del Tercer Sector ampliamente aceptada es la propuesta formulada por Salamon y Anheier, investigadores de la Johns Hopkins University. Esta caracterización describe una serie de elementos que son estructurales y de carácter operativo, considera Tercer Sector a aquella entidad que cumple las siguientes características: una organización *formal*, es decir con una forma jurídica específica, que explicita unos objetivos generales y cuenta con una serie de recursos para el cumplimiento de éstos; *privada*, lo cual implica que no estén jurídicamente integradas en la Administración Pública; *no tener ánimo de lucro*, es decir las entidades no lucrativas pueden generar beneficios pero no pueden distribuir estos entre sus patrones/as, asociados/as, directivos/as o personal; estar dotada de *autogobierno*, a partir de órganos creados en el seno de la organización; ser *altruista*, lo cual implica tener un determinado grado de participación voluntaria, ya sea porque la entidad canaliza el trabajo

¹³⁵ Así lo describe en el apartado: *preguntes freqüents* de su página web http://www.observatoritercersector.org/php/general.php?seccio=sc_ts_pmf&idioma=Ct

voluntario, porque la gestión se hace de forma voluntaria o bien porque el objetivo de su existencia es el interés general.

El interés general es, por otra parte, el objetivo primario de las organizaciones no lucrativas y aquello que debe determinar la orientación de sus acciones.

Rodriguez Cabrero y Marbán (2007) dan a conocer cómo otros autores aportan visiones entre las que destacamos considerar Tercer Sector a aquellas organizaciones que trabajan en función de atender necesidades colectivas y disponen de mecanismos de participación y democracia interna (Morris. 2000), o los que diferencian entre entidades de la Economía social-cooperativa y el Sector no-Lucrativo y voluntario (Lorendahl. 1999). Esta diferenciación ha tenido también una amplia acogida en la comunidad científica española, algunos/as de cuyos investigadores/as han considerado esa doble diferenciación como un factor clave a la hora conocer las dinámicas internas, la función social que realiza y la relación que el Tercer Sector establece con otros agentes sociales. Esta clasificación invita a profundizar acerca del distinto rol social que puede ocupar en Tercer Sector en función de ser considerado parte del Sector no-lucrativo-voluntario o parte de la llamada Economía social, en tanto en cuanto define sus ámbitos de intervención y aún sus objetivos.

Continuando con la idea de la heterogeneidad, diversos estudios han dado lugar a plantear la existencia de diversos modelos, en función de sus características el grado de desarrollo, en cierto modo relacionado con la tipología de EB en la que se ubican estas entidades del Tercer Sector. Así, parece posible hablar de cuatro modelos de Tercer Sector: el norteamericano, formado básicamente por organizaciones étnicas y religiosas locales; el escandinavo, entidades con carácter centralizado y organizadas por ámbitos de intervención; el corporatista, formado por organizaciones aglutinadas según líneas ideológicas y religiosas; y el mediterráneo, con fuerte predominio de las organizaciones vinculadas a la iglesia católica.

Pero también, el difícil consenso sobre la conceptualización del Tercer Sector es consecuencia de las diferentes tradiciones disciplinares que lo investigan, lo que da lugar a observar el Tercer Sector desde una gran variedad terminológica: desde el punto de vista economicista se refiere como sector no lucrativo, de economía social, u organizaciones no gananciales¹³⁶; desde el punto de vista político se habla de organizaciones no gubernamentales, sector independiente, sector informal, organizaciones al servicio del progreso humano; desde el punto de vista sociológico se habla de asociacionismo, tercer sector, tercera dimensión, sociedad civil, iniciativa social, entidades de mediación; desde el punto de vista fiscal se habla del *TaxExent*, entre otras (Pujol Furriols. 2004).

¹³⁶ El enfoque NPO, *Non ProffitOrganizations*, y el enfoque de la Economía Social.

Una importante aportación del Anuario del Tercer Sector¹³⁷ de 2010 establece distintas categorías de entidades: las organizaciones de *primer nivel* (asociación, fundación u otras entidades) son organizaciones de base que no agrupan a otras; las organizaciones de *segundo nivel* (federaciones etc.) agrupan a otras entidades de base, es decir, de primer nivel; y las organizaciones de *tercer nivel* (confederación...) agrupan a otras entidades de segundo nivel como federaciones o redes.

Existe también una *Clasificación Internacional de entidades no lucrativas*¹³⁸ que establece distintos grupos, según su ámbito de actuación: Ocio y Cultura, Educación e Investigación, Salud, Servicios Sociales, Medio ambiente, Desarrollo socioeconómico, Vivienda, Protección y promoción de los Derechos Civiles, Servicios relacionados con la Justicia, Derechos del Consumidor, Organizaciones Políticas (partidos), Filantropía y Promoción del Voluntariado, Actividades Internacionales y Cooperación al Desarrollo, Actividades Religiosas, Actividades Económicas, Profesionales y Sindicales, Sin clasificación.

No podemos dejar de lado, por último, la clasificación según las diferentes tipologías jurídicas que comprenden el llamado Tercer Sector: las Asociaciones, las Cooperativas, las Sociedades Laborales, las Mutualidades de Previsión Social, las Corporaciones de Derecho Público de base privada (Colegios Profesionales, Cámaras de Comercio), las llamadas Asociaciones Especiales (Partidos Políticos, Sindicatos, Asociaciones Empresariales, Asociaciones de Consumidores/as y Usuarios/as, Federaciones Deportivas), las Fundaciones, las consideradas Entidades Singulares del Tercer Sector (ONCE, Cruz Roja Española), las organizaciones de la iglesia católica y otras confesiones religiosas, las Obras Sociales de las Cajas de Ahorro, y las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo.

Visto está que desde el punto de vista jurídico, el Tercer Sector se describe por su profusa heterogeneidad, aglutinando organismos difícilmente asimilables entre sí. En ese sentido se podría decir que si bien algunos movimientos sociales de carácter ciudadano, adquieren una estructura jurídica que los hace valedores de pertenecer al Tercer Sector, en poco responden a esa caracterización de *filantrópico, caritativo, independiente, intermedio* a la que anteriormente hemos hecho referencia y que se identifica plenamente con las organizaciones sociales que conforman el TSAS.

Nos encontramos, en definitiva, ante un sector heterogéneo y complejo, en el sí del cual sus componentes tienen más características diferenciales que comunes (Cabra de Luna y Lorenzo. 2005), con una configuración poliédrica en la cual se integran distintas dimensiones –social, económica, política, empresarial– y que combina tres pares de variables: Público-Privado, Forma-Informal, Lucrativo-No Lucrativo.

¹³⁷ Elaborado por la Fundación Luis Vives, con una amplia participación de organizaciones del Tercer Sector, se han editado ya dos Anuarios referidos a 2010 y 2012. <http://www.luisvivesces.org/>

¹³⁸ Basándose en los trabajos previos de la *Clasificación de los estándares internacionales industriales de las Naciones Unidas* (1990), en las *Estadísticas europeas de clasificación de actividades económico-industriales* (Eurostat-1985) y en la *Taxonomía nacional de actividades exentas* (Centro Nacional de Estadística de Entidades no Lucrativas de EE.UU, Hodgkinson, 1989) (Salomon, L y Anheier, H.K. 1993)

Para abordar la doble *funcionalidad* de este heterogéneo Tercer Sector, resulta interesante recurrir a sus orígenes. El nacimiento y legitimación del concepto Tercer Sector se inicia con el Informe de Comisión Filer (1975)¹³⁹ que reconocía la importancia de éste como independiente tanto de lo público como de lo privado, así como su importante peso específico en la economía (Rodríguez Cabrero y Montserrat. 1996).

Existe un amplio consenso respecto a considerar que el Tercer Sector incluye, en líneas generales, todo un espectro de organizaciones no lucrativas que cumplen una doble función, que se hace visible a través su implicación en dos distintos ámbitos de intervención: el que hace referencia a la consecución de objetivos concretos relacionados con su actividad o ámbito de interés, al que podríamos llamar operativo, y aquel que busca, de manera más o menos organizada y más o menos explícita, conseguir una cierta incidencia política.

Las definiciones de Tercer Sector a las que hemos ido haciendo referencia, acogen tanto a organizaciones que dirigen sus fines a la cobertura de las necesidades sociales de grupos e individuos, como a aquellos movimientos sociales que desarrollan una acción reivindicativa, que contribuyen no sólo a visibilizar y cubrir necesidades de las personas y colectivos sino que centran su labor en la transformación social.

Por su parte, el Tercer Sector de Acción Social (TSAS) se ha ido configurando como un conglomerado de entidades y organizaciones igualmente heterogéneas y complejas. Esto ha sido propiciado –tanto en el conjunto de las comunidades autónomas del estado español como en los países de la Unión Europea– en base a un crecimiento exponencial de las organizaciones al llamado de unas necesidades sociales crecientes y diversas a las que ni el estado ni el mercado iban dando cobertura. En general, como apuntan Cabra de Luna y Lorenzo (2005), las organizaciones que conforman el Tercer Sector se definen por exclusión, es decir, por su no pertinencia a ninguno de los otros dos sectores, por lo que se tiende a decir que Tercer Sector es todo lo que no es estado ni mercado.

Así, aún más en un Estado del Bienestar como el español, caracterizado por el agregado del bienestar o *welfare mix*, que establece nuevas relaciones mixtas entre el estado, el mercado y el asociacionismo altruista (Moreno y Sarasa. 1992), por lo que el Tercer Sector no sólo se ha ido caracterizando como un sector específico, diferenciado y con tendencia a la solidez, sino que se ha ido convirtiendo en un elemento clave en la provisión de bienestar.

Tal y como señala Espadas (2006), es cierto que a pesar el término Tercer Sector se ha generalizado para denominar un conjunto de realidades muy heterogéneas, estas organizaciones comparten entre sí una serie de características comunes que las diferencian de la esfera del mercado, del estado y de las redes primarias, pero que se diversifican a partir de cumplir con unas funciones diferenciadas entre sí y que podrían considerarse excluyentes: la asistencial y la política.

¹³⁹ La Comisión Filer – que debe su nombre a su presidente, el líder empresarial John H. Filer – elaboró entre el 1973 y 1975 el más importante documento sobre la filantropía en los EE.UU. La Comisión fue creada por John D. Rockefeller III y una de las más significativas consecuencias es el nacimiento del concepto de Tercer Sector.

Respecto a esta doble funcionalidad, desde los posicionamientos más conservadores, el Tercer Sector es concebido como la continuidad histórica de las formas de filantropía y caridad organizadas, con la función de cubrir las necesidades no cubiertas desde las otras esferas sociales (redes primarias, mercado y estado). Desde este punto de vista el Tercer Sector no se puede considerar un fenómeno nuevo sino de existencia secular y que únicamente va cambiando, a lo largo del tiempo y también en el futuro, las formas de institucionalización.

Desde esa segunda funcionalidad, la identidad del Tercer Sector reside precisamente en su función cívica y política. Algunos/as autores/ras lo consideran como el entramado cívico del Estado del Bienestar, ganando así una clara funcionalidad política. Partiendo de una concepción de Estado que garantiza y gestiona de forma mayoritaria y directa la función de producción y provisión de servicios, el Tercer Sector se orienta primordialmente a ejercer como canal de expresión de las inquietudes ciudadanas, y de colaboración en la definición de las necesidades sociales y en el diseño de la política social.

Así, las distintas funciones atribuidas al Tercer Sector nos llevaría a plantear dos tipos posibles de relación entre las Administraciones Públicas y el Tercer Sector: una complementaria y en ocasiones subsidiaria del Tercer Sector respecto del Estado, el cual asume un rol al que podríamos llamar *delegativo* o, como plantean algunos autores (Rodríguez Cabrero, Marbán y Zurdo. 2009), instrumental, aún con algún espacio para la participación la mayoría de las veces en forma de consulta; y otro tipo de relación –más escasamente observable en el TSAS– que implicaría introducir elementos de control institucional y aún confrontación de la labor del Estado por parte de las organizaciones del Tercer Sector.

En este sentido, y debido precisamente a la importancia del primer rol al que se hacer referencia, el propio concepto de ONG es considerando los casos –ciertamente significativos numéricamente– en los que estas entidades dependen, para la consecución de sus fines, casi exclusivamente de subvenciones otorgadas por el Estado. Esta relación de dependencia repercute en disminuir, sino eliminar, su capacidad crítica hacia las políticas sociales de los organismos de que dependen.

Quizás sería posible proponer un cierto paralelismo con los modelos de la participación social utilizados por algunos autores (García Inda, 1999): el *modelo débil de participación*, asimilado a una visión puramente asistencialista y un *modelo fuerte de participación* más cercano al activismo social.

La diferencia más significativa entre ambos modelos es que si bien el primero se centraría en la denuncia y el trabajo sobre las consecuencias de la desigualdad, el segundo incorpora también la denuncia de las causas junto con propuestas para la transformación social. Ambos, de una u otra forma, incorporan algún tipo de ejercicio práctico de solidaridad y participación dentro de la comunidad, por lo que son en sí mismos ejercicios de ciudadanía.

Considerando las distintas funciones que se le atribuyen al tercer sector podemos

contribuir a consolidar esa concepción heterogénea a la que hemos estado haciendo referencia. Así, Aliena (2009) atribuye al Tercer Sector una triple naturaleza: como promotor de la calidad de vida de la ciudadanía; como instituidor de la social en tanto que determina la relación y las expectativas de los individuos con el Estado; y como actor político en tanto que alienta la participación de las personas en la vida pública.

Por su parte, el *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España* (2010) considera que las entidades de Acción Social operan principalmente en tres ámbitos: el de los derechos, el de las necesidades y el de la participación ciudadana, desde esa múltiple perspectiva propia de la intervención social, como es la atención directa, la promoción, la sensibilización, el fomento, el análisis y denuncia de las necesidades y problemáticas sociales.

Es precisamente esta doble funcionalidad y la diversidad de objetivos que comprometen al TSAS lo que le otorga un papel significativo, a la vez que controvertido, digno de ser estudiado, en lo que es el objeto de la investigación del presente trabajo: la inserción por el empleo de colectivos vulnerables.

Observando la realidad social, resulta ineludible considerar al Tercer Sector español como una realidad dinámica y cambiante, que se encuentra en un proceso de crecimiento y transformación, tanto desde la perspectiva del número de entidades, como de su actividad, configuración interna, sistemas de organización, etc. Los profesores Marbán y Rodríguez Cabrero (2006) se refieren a esta indefinición aludiendo a las “dificultades de la delimitación interna del Tercer Sector y de éste con la empresa mercantil, sobre todo en las zonas fronterizas de la economía social y de las fundaciones de empresa”. A partir de ahí es posible identificar dos enfoques:

El enfoque de la *Economía Social* (tradición europea continental), en el que lo importante es la dimensión democrática de las organizaciones y la producción para el mercado de bienes sociales. Dentro de la Economía Social vendrían a considerarse dos grandes grupos de entidades: Las productoras de mercado privadas. Se trata de empresas creadas para satisfacer necesidades de sus socios/as a través del mercado (por ejemplo, produciendo bienes y servicios). Son, además, empresas con organización democrática y con distribución de beneficios no vinculada al capital aportado por el socio. Estamos hablando, sobre todo, de cooperativas, mutualidades, sociedades laborales, etc. Se trata, en su mayoría, de asociaciones y fundaciones, aunque también de entidades con otras formas jurídicas, cuya producción se suministra mayoritariamente de forma gratuita o a precios económicamente no significativos. La idea básica de los autores que defienden este enfoque es que en el espacio del Tercer Sector vienen a coincidir el sector No Lucrativo y la Economía Social. Este último término, en la práctica, viene a utilizarse como sinónimo de Tercer Sector, mientras que el sector No Lucrativo sería una parte del mismo. Es decir, desde el enfoque de la Economía Social, forman parte del Tercer Sector tanto las entidades *non-for profit* como las *non profit*.

Por su parte, el enfoque de *Sector No Lucrativo* (de tradición anglosajona) destaca la importancia de la no distribución de beneficios por parte de las entidades, así como la importancia del voluntariado. El segundo enfoque, el No Lucrativo, está articulado a nivel internacional en el mundo académico en torno al proyecto de Lester Salomon desde el Centro de Estudios para la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins, de Baltimore (EE.UU.). En nuestro país, hay que destacar dentro de esta línea de estudio los trabajos dirigidos por el profesor Olabuénaga (Fundación BBV, 2000 y 2006). El enfoque No Lucrativo pone el acento en la segunda de las perspectivas de la no lucratividad, es decir, exige a las organizaciones del Tercer Sector que no se hayan creado con el objetivo principal de generar beneficios ni de obtener una rentabilidad financiera y que no puedan repartir beneficios entre sus miembros.

De ahí es posible considerar si es cierto que hay una confrontación entre las entidades Economía Social y aquellas que pertenecen al Tercer Sector no lucrativo. Mientras en la concepción de la Economía Social el Tercer Sector se concibe como una alternativa entre el sector capitalista y el sector público, en la perspectiva del Sector No Lucrativo el Tercer Sector es el ámbito que se comprende entre el mercado y el estado. “De alguna manera el (enfoque) sector No Lucrativo contempla a las personas como receptoras de ayuda mientras que la Economía Social (lo hace) como agentes activos”. (Marbán y Rodríguez Cabrero. 2006). Quienes defienden el enfoque No Lucrativo encuentran que el de la Economía Social da demasiada importancia a la dimensión económica del Tercer Sector, olvidando con ello, o al menos infravalorando, su dimensión socio-política: su capacidad de expresión y desarrollo de la sociedad civil, de participación cívica, de defensa de los derechos sociales, etc. Para ellos, el Tercer Sector engloba a otro tipo de organizaciones que claramente quedan fuera de la Economía Social: las organizaciones que no tienen por finalidad servir a los hogares, es decir, que no desarrollan una actividad productiva (no prestan servicios) sino que tienen una función representativa, reivindicativa y defensora de derechos.

En cuanto a las funciones propias del Tercer Sector, Ruiz de Olabuénaga (2006) considera como función más relevante la de ser una expresión específica de la sociedad civil y de sus relaciones con el estado y mercado, contribuyendo de forma positiva al bienestar de las sociedades. Así se puede también distinguir entre las dinamizadoras, en cuanto que defienden ideas, valores y derechos y promueven actitudes y comportamientos y las productoras de servicios, al proveer servicios, comercializar y producir bienes para colectivos especiales.

Aliena (2009) hace referencia triple naturaleza definida a partir de su función sociopolítica: como *ser providente* puesto que el Tercer Sector protege y promueve las posibilidades de una vida buena para una parte de la ciudadanía, protege a las personas, contribuye a su desarrollo, les ofrece un espacio para este desarrollo y les proporciona recursos; como *instituidor de lo social*: “el Tercer Sector determina, junto al Estado, la familia y el mercado, la naturaleza y calidad del vínculo social, las relaciones entre los sujetos (individuos y grupos), el nexo que establecen estos con el Estado, sus expectativas, etc.” y

como *actor político*, porque así lo requiere su condición de ser providente y fomenta la participación de las personas en la vida política.

A partir de todas estas aportaciones se pueden identificar para el Tercer Sector dos tareas fundamentales: prevenir y corregir procesos de exclusión social, así como promover procesos de inclusión activa y participación. Porque no olvidemos que el Tercer Sector, en el contexto de las democracias modernas, asume también un importante papel como generador de procesos de participación ciudadana. Desde que Alexis de Tocqueville¹⁴⁰, en el año 1840, publicó *La democracia en América*, se ha venido estableciendo una clara vinculación entre asociacionismo –concepto el cual convierte en sinónimo de civilización– y democracia¹⁴¹.

Por su parte, el Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España (2010) considera que las entidades de Acción Social operan principalmente en tres ámbitos: el de los derechos, el de las necesidades y el de la participación ciudadana, desde esa múltiple perspectiva propia de la intervención social, como es la atención directa, la promoción, la sensibilización, el fomento, el análisis y denuncia de las necesidades y problemáticas sociales.

Aún sin haber cuantificado de manera exhaustiva las distintas acciones desarrolladas por las entidades del TSAS, podemos arriesgarnos a decir que predominan aquellas que operan en el ámbito de las necesidades –colaborando con la administración en la definición de éstas, dando respuesta a ellas a través de programas y servicios diversos, en definitiva actuando como promotor de la calidad de vida de la ciudadanía desde una perspectiva claramente instrumentalizada desde las administraciones públicas– por delante del ámbito de la participación ciudadana –actuando como canal de expresión de las inquietudes sociales, alentando a la participación de las personas en la vida pública– y muy por delante del ámbito de los derechos desde el que el TSAS tendría una plena e importante función cívica y política a través básicamente de su incidencia real en el diseño de políticas sociales, con lo que esto supone en cuanto a la defensa de los derechos de ciudadanía.

En relación a la participación ciudadana es indispensable considerar las nuevas formas de participación de base popular, que podemos denominar no formal a causa de la ausencia de jerarquías y estructuras rígidas que caracterizan a las organizaciones formales. A pesar de la incertidumbre respecto de su evolución y de los logros reales que puedan conseguir estos nuevos movimientos, constituyen actualmente verdaderos grupos de presión, con una

¹⁴⁰Paradójicamente, Alexis de Toquerville (1805-1859) fue antiolectivista, y un claro defensor de la caridad privada frente a la ayuda del estado en el cuidado y la atención a los pobres. Es, por esta y otras razones, un símbolo para los conservadores estadounidenses

¹⁴¹La socióloga Alice Gail Bier (1980. Crecimiento urbano y participación vecinal. Madrid, CSIC) hace una sistematización de las funciones encomendadas a las asociaciones voluntarias, sobre la cual vale la pena debatir: *Identificación personal*, puesto que permite al individuo encontrar su lugar en la sociedad; *Progreso social y económico*, en tanto en cuando la calidad de los miembros de una sociedad ayuda a sus integrantes a aumentar su estatus sociales y económico; *Cohesión social*, puesto que minimiza los efectos desintegradores del conflicto; *Orientación*, puesto que la participación a las asociaciones muestra a los participantes como funcionan en su sociedad los procesos sociales y económicos; *Cambio Social*, puesto que proporciona un instrumento o vehículo para el cambio; Distribución del poder, a través no únicamente de la participación de las personas sino también de la constitución de grupos de poder.

importante capacidad de movilización de la ciudadanía basada en la identificación con el este movimiento de personas y colectivos muy heterogéneos, sumado a la pérdida de confianza hacia movimientos sociales clásicos como los sindicatos.

Según ese mismo estudio (Anuario TSAS. 2010) , los tipos de acciones desarrolladas por las Organizaciones No Lucrativas de Acción Social se refieren a la Investigación, Promoción derechos/denuncia, Información/sensibilización, Asesoramiento/orientación, Asistencia psico-social, Inserción laboral, Ayuda a domicilio, Formación/educación, Desarrollo comunitario o local, Alternativas de residencia, Atención de día o centro de día, Ayudas económicas personales, Alimentación, Promoción del voluntariado, Acceso a la vivienda, Atención socio-sanitaria, Coordinación y organización de entidades.

Dirigidas a diversos colectivos de atención: Población general, Familias, Infancia, Jóvenes, Personas mayores, Mujeres, Personas con drogodependencias o adicciones, Personas con discapacidad, Refugiados y demandantes de asilo, Personas inmigrantes, Personas pertenecientes a minorías étnicas, Personas reclusas y ex reclusas, Personas sin hogar, Personas en situación de emergencia (catástrofes...), Personas en situación o riesgo de exclusión, Personas en situación de pobreza, Personas desempleadas, Personas maltratadas, Personas que ejercen la prostitución, Gays, lesbianas, transexuales y bisexuales, Voluntarios/as y/o profesionales, Personas con enfermedades crónicas.

3.3.3.1. Provisión de Bienestar e incidencia política del TSAS en un contexto de crisis

En las sociedades humanas existen diferentes tipos de respuesta o maneras de resolver y paliar las necesidades sociales. Los diferentes modelos de políticas sociales resultantes de la configuración de los Estados del Bienestar a partir de la segunda mitad del siglo XX en la Europa Occidental capitalista, han potenciado u obviado unas u otras formas de respuesta ante las necesidades sociales.

En este sentido, Adelantado, Noguera y Rambla (2000), analizan la forma a partir de la cual las políticas sociales dan cobertura o atienden las diferentes situaciones de desigualdad que se producen a la sociedad capitalista. Es a partir de aquí que se describen los cuatro Sectores de Provisión del Bienestar: el Sector Mercantil del bienestar social que se refiere a la provisión que realizan las empresas privadas en educación, salud, vivienda etc.; el Sector Estatal, que hace referencia al suministro de bienes, servicios y transferencias realizadas por el Estado, comprendido por el conjunto de administraciones públicas; el Sector Informal que se entiende cómo aquel en el cual se provee de recursos de bienestar por parte de las redes primarias de ayuda: familia, vecindarios etc. y el Sector Voluntario, también conocido como Tercer Sector (o Tercer Sector de Acción Social, TSAS), sector no lucrativo o altruismo organizado que se distingue del Informal por un mayor grado de organización y se refiere a los recursos de bienestar que suministran, preferentemente, las Organizaciones no Gubernamentales.

Si buscamos alguna explicación al peso que las organizaciones sociales privadas, generalmente no lucrativas, juegan en el escenario de la política social española, no tenemos más remedio que remitirnos a nuestra historia reciente, al momento histórico de la transición democrática, cuando se inicia el nacimiento –inconcluso, por otra parte– de nuestro Estado del Bienestar y a la gran influencia que dejó sobre éste la acción social de la España franquista (que lo fue incluso en mayor medida que las políticas de bienestar que se desarrollaban en la Europa de principios de los ochenta). Es sabido que una de las características del modelo de bienestar español que se gestó durante la transición y fue heredero del estado totalitario, centralizado y benefactor del franquismo, es el *socialmix*, en el que se consolida la relación de colaboración entre la administración y las organizaciones sociales privadas, generalmente sin afán de lucro, para dar cobertura a las ingentes necesidades sociales que emergen en ese momento histórico y frente a las que las instituciones públicas o bien no están en condiciones organizativas ni presupuestarias de dar respuesta o no disponen de la suficiente voluntad política para abordarlas.

A partir de estas relaciones mixtas se ha ido dando un proceso de *desestatalización* que, si por una parte han mantenido el apoyo a servicios y actividades sociales de las organizaciones benéfico-religiosas (uno de los ejemplos más paradigmáticos es Cáritas), también ha favorecido el crecimiento y consolidación de un amplio tejido de Organizaciones no Gubernamentales de carácter secular.

No ha sido únicamente esta configuración de Social Mix lo que ha estimulado la aparición y el desarrollo de un Tercer Sector con un significativo papel en las relaciones socioeconómicas y en la satisfacción de las necesidades sociales, sino que también ha tenido gran peso la prevalencia de valores individualistas de elección ante las ofertas públicas y privadas de asistencia social, así como la emergencia de nuevas necesidades colectivas. Pero sin duda, los problemas –y la voluntad– de los poderes públicos para asumir directamente la provisión de servicios sociales, acrecentados con la crisis, ha incidido en el alto crecimiento de la iniciativa privada que se ha dado en España en las últimas tres décadas, y que lo ha convertido en un importante, ya casi imprescindible, provisor de bienestar y agente facilitador o mediador en la inserción social y laboral.

Por otra parte, si tuviéramos que definir algunos de los objetivos más significativos de la incidencia política de las entidades del tercer sector nos estaríamos refiriendo a sacar a la luz y poner en el debate público la necesidad de las políticas sociales, especialmente aquellas dirigidas a los colectivos más invisibilizados, pero también a un objetivo que probablemente se sitúa en un horizonte más lejano: avanzar hacia una verdadera vertebración social, a un cambio en nuestra cultura democrática y al nacimiento de una nueva ética ciudadana

Centrándonos en el concepto de incidencia política de las ong's, Vidal y Guixé (2005) la definen como “*el proceso de influir en los resultados, incluyendo las políticas, posiciones y decisiones de las instituciones públicas y privadas*”. Sin lugar a duda, el tercer sector ha jugado, y juega, un

papel indiscutible en la configuración de las políticas públicas. Otra cuestión es determinar en qué sentido, en qué dirección y con qué intensidad se da esta incidencia.

No haríamos honor a la verdad si obviásemos que, en ocasiones, esta llamada incidencia política ha servido en mayor o menor medida para legitimar la falta de voluntad institucional en dar pasos significativos en el desarrollo de los Estados del Bienestar, o para perpetuar un modelo benéfico asistencial que ni tan siquiera en plena consolidación democrática se ha conseguido desterrar en su totalidad.

Por ello, si nos preguntamos en qué consiste esta incidencia política de las entidades sociales, observamos que efectivamente tienen un papel muchas veces insustituible en la identificación de las necesidades y las problemáticas sociales que en ocasiones se les pasa por alto a las instituciones públicas. Algunas experiencias recientes nos inducen a pensar que éstas inciden en las políticas sociales desde una perspectiva básicamente sectorial, es decir, en referencia a temáticas que tienen que ver con los intereses particulares de un grupo de entidades sociales, los que han dado lugar a la propia creación de la organización, y no tanto a los temas de carácter general que afecten al total de la sociedad.

En este sentido en los últimos años se observa un cambio de tendencia que resulta muy significativo y que parte de la coordinación de las diferentes organizaciones para la creación de federaciones, plataformas cívicas y redes de entidades que se conjugan en función de intereses comunes y que son capaces incluso de delimitar los distintos ámbitos de actuación con el fin de no duplicar acciones. Lo cierto es que son cada vez más numerosas las iniciativas del Tercer Sector organizadas en redes o plataformas ciudadanas, tanto a nivel europeo como a nivel del estado español. En España, el Foro del Tercer Sector, promocionado por la Fundación Luis Vives se interesa específicamente por el estudio del Tercer Sector y el papel de este en las políticas sociales y ante los cambios sociales, políticos y económicos que se van produciendo en el proceso de reestructuración del Estado del Bienestar¹⁴².

¹⁴² Otro organismo que aglutina el conjunto de ONG's que trabajan a la ámbito de los servicios sociales es la Plataforma de ONG de Acción Social, <http://www.plataformaong.org>. Esta Plataforma está vinculada a varias redes de entidades, nivel del estado español: La alianza contra la pobreza www.rebelatecontralapobreza.org, la Asociación de Organizaciones Usuarias del Marketing Directo (AOMD) <http://www.marketingdirecto.com>, la Coordinadora de ONG para el Desarrollo <http://www.congde.org/>, la Confederación Empresarial Española de la Economía Social <http://www.cepes.es/>, el Consejo Estatal de ONG de Acción Social <http://www.msps.es/politicassocial/ongvoluntariado/consejos.htm>, el Foro de Agentes Sociales Fundación Luis Vives <http://www.fundacionluisvives.org/>, la Mesa de entidades del Tercer Sector <http://www.taulasocial.org/>. A nivel Internacional: la Plataforma Civicus <http://www.civicus.org>, la Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, el Comité Europeo de Asociaciones de Interés General (CEDAG) <http://www.cedag-eu.org/>, el Pacto Mundial, iniciativa internacional propuesta por Naciones Unidas <http://www.un.org/es/globalcompact/index.shtml>, la Plataforma Social Europea, <http://www.socialplatform.org/>, ENNA. European Network of National Civil Society Associations. Red Europea de Asociaciones Nacionales de la Sociedad Civil. <http://www.enna-europe.org>. Existen, además, otros organismos vinculados y de significación: Observatorio del Tercer Sector <http://www.tercersector.net/>, Observatorio del Tercer Sector <http://www.tercer-sector.org/>, Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia <http://www.3sbizkaia.org/>, Plataforma del Voluntariado de España <http://www.plataformavoluntariado.org/>, Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa <http://www.observatoriorsc.org/>

Así, desde estas estructuras de redes, las organizaciones del tercer sector están buscando, y aun implementando, distintas formas de incidencia política y social a través de: campañas informativas y de sensibilización; la difusión de sus actividades, objetivos y misión a través del uso de las nuevas tecnologías; la presencia en los medios de comunicación; la difusión de publicaciones tanto divulgativas como científicas; las entrevistas con responsables institucionales y políticos como forma de búsqueda de un compromiso específico y de la generación de propuestas concretas de actuación; y de manera incipiente todavía a través de la investigación aplicada que posibilita evidenciar y visibilizar una realidad muchas veces ignorada.

Un buen ejemplo de esta voluntad de incidencia política es la desarrollada por diversas redes, y aún redes de redes, formadas por entidades del Tercer Sector Social. En el año 2010, en pleno momento de desarrollo de la crisis, EAPN (European Anti Poverty Network), la Plataforma de Voluntariado de España y la Plataforma de ONG's de Acción Social, suscriben de manera conjunta la *"Declaración del Tercer Sector de Acción Social: por una estrategia de Inclusión social 2011-2020"*. En esta declaración, realizada en el marco de la Convención del TSAS 2010, se denuncia el incumplimiento, por parte de los estados miembros, de los objetivos marcados en la Estrategia de Lisboa 2000-2010, especialmente en lo que se refiere a la erradicación de la pobreza.

Por otra parte, en esta declaración, las organizaciones del TSAS destacan el impactante efecto de la crisis sobre el aumento de la pobreza, el deterioro de las condiciones de vida de personas y familia, y la extensión de los fenómenos de precariedad social, que afectan a nuevos grupos de población, situándoles en grave situación de vulnerabilidad; que los años de crecimiento económico no han incidido en la reducción de las tasas de pobreza, sino que contrariamente a esto, ha ampliado la distancia entre las clases más ricas y las más pobres; así como la incidencia negativa de las medidas institucionales que, bajo el pretexto de abordar la crisis económica, ha atacado frontalmente los derechos sociales a base de la drástica e injustificada reducción del gasto público.

Desde el pronunciamiento de esta Declaración se propone a los poderes públicos la adopción de un Pacto de Estado por la Inclusión social para el período 2011-2010 que comprometa al conjunto de las administraciones y actores sociales (especialmente al Tercer Sector), que invierta las tendencias estructurales generadoras de exclusión; el desarrollo de Planes de Inclusión Social tanto desde el ámbito nacional como autonómico y local, en el marco de la Estrategia Europea 2020; hacer efectivos los derechos sociales de todas las personas, tal y como está reconocido en el Tratado de la Unión Europea, en la Constitución Española y en los respectivos Estatutos de Autonomía; que se haga efectivo un acuerdo interinstitucional por la inclusión social que garantice la cobertura, para todas las personas, de las necesidades básicas así como la potenciación de medidas de promoción social, desarrollándolo a través de la definición y aprobación de Carteras de Servicios. En definitiva: un compromiso claro de las instituciones respecto a la erradicación de la

pobreza, la reducción de las desigualdades, la precariedad y la vulnerabilidad a través de la salvaguarda del desarrollo y bienestar de las personas.

A través de este llamado, la citada Declaración recuerda a los poderes públicos y a la sociedad en general que las desigualdades, la pobreza y la exclusión social deterioran la calidad de la democracia y ponen en cuestión los valores y principios que la inspiran de bienestar y dignidad de las personas. Recuerdan también el compromiso que los poderes públicos deben adquirir con estos valores e inciden en la idea de considerar el desarrollo económico como algo que tiene sentido en la medida en que es capaz de generar bienestar social. Porque una sociedad que agrava las desigualdades es democráticamente injusta, socialmente inmoral y económicamente insostenible.

Desde esta Declaración se concluye, y esto es importante, que el papel del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) está siendo fundamental para contener los aspectos más negativos de la crisis sobre los grupos más vulnerables, además de adjudicarle a éste un papel esencial en el mantenimiento y desarrollo de la cohesión social. Y es en base a esta creencia que el TSAS debe comprometerse a intensificar esfuerzos para trabajar por un modelo social más justo, defender los derechos de los más débiles, denunciar las situaciones de injusticia, discriminación y marginación, luchar decididamente por la promoción de todas las personas, colaborar estrechamente con el conjunto de las administraciones públicas, así como con todos los actores económicos y sociales, participando activamente en las políticas de inclusión y trabajar de modo unido y coordinado entre las propias entidades del TSAS, tanto en el plano nacional, como en el autonómico y en el local.

Inciendo en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, EAPN, tanto desde el ámbito europeo como español o balear, está mostrando su importante capacidad de incidencia política y social, a partir del análisis permanente y ágil de las propuestas políticas y de la incidencia sobre la realidad social y la vida de las personas.

En este sentido, a principios del año 2012, EAPN presenta su Análisis referido al Estudio de Crecimiento Anual (ECA) de 2012 aprobado en noviembre de 2011 por la Comisión Europea y que define como prioridades claves para los países de la UE además de la consolidación fiscal diferenciada, la normalización del crédito, la promoción del crecimiento y la competitividad y la modernización de la administración pública, abordar el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis. Éstas constituyen los motores principales de la Estrategia Europea 2020, que los estados deben de ejecutar, en el año 2012 a partir de los Planes Nacionales de Reforma (PNR) y los Programas de Estabilidad y Crecimiento.

Analizadas las propuestas formuladas en el ECA, EAPN considera que la consolidación fiscal centrada en medidas de austeridad está socavando el crecimiento y provocando consecuencias sociales negativas. Insta a las administraciones públicas y a sus gobiernos a considerar la necesidad de una recuperación basada en el empleo, además de constatar que las medidas presentadas sobre el trabajo de calidad y el apoyo a los grupos excluidos son insuficientes. Recuerda, asimismo, la importancia que tiene la función de

protección social, destacando la función clave de los Servicios públicos, y la necesidad de impedir que las medidas de austeridad tengan un impacto negativo en el apoyo a la inclusión activa.

En líneas generales, a pesar del apoyo de EAPN al ECA, esta red expresa su preocupación por la falta de coherencia con las propuestas de la Estrategia Europea 2020, particularmente con respecto a la ejecución de políticas efectivas para abordar la pobreza y otros objetivos sociales, eclipsadas por la dominación de los paquetes de austeridad fiscal amparados por la UE y Económica – incluyendo el *Fiscal Compact*. (EAPN. 2012: 3).

Por ello, EAPN reclama un abordaje del desempleo que incluya medidas concretas de Inclusión Activa, es decir medidas robustas de protección social –entre las que se encuentran las de garantía de renta– que complementen las medidas de fomento del empleo, junto con el enfoque centrado en la gobernanza y la participación social.

Pero estas propuestas formuladas por EAPN en lo que podríamos denominar el “ecuador de la crisis” no son más que una muestra de la profusa actividad que el TSAS viene manteniendo en estos últimos años, convirtiéndose en una voz imprescindible durante la crisis que le está llevando a la necesidad de mantenerse en el difícil equilibrio que supone mantener esa doble funcionalidad entre lo asistencial y lo político.

3.3.3.2. Amenazas y oportunidades para el TSAS durante y después de la crisis

El Tercer Sector es, sin duda, un elemento vivo y dinámico de nuestra sociedad. Esto es así no sólo por razones que podríamos denominar endógenas –cómo es su propia heterogeneidad y diversidad– sino también y sobre todo por cuestiones de carácter externo: el Tercer Sector está sometido de manera permanente a los cambios sociales e institucionales del entorno en el cual se desarrolla. Es por lo tanto, un elemento –o más bien un conjunto de elementos– extremadamente vulnerable a los cambios sociales, económicos y políticos, más todavía cuando su relación con las administraciones públicas se ha ido consolidando como subsidiaria y dependiente de estas.

Pero tenemos que partir de una realidad inexorable: en el conjunto de situaciones que se están produciendo en el conjunto de los sistemas, elementos y actores del Estado del Bienestar a partir de la eclosión de la crisis, el Tercer Sector está siendo afectado de una manera muy significativa.

Si bien, durante la primera década del siglo XXI, el Tercer Sector ha vivido una época de clara expansión (Cabra de Luna y Lorenzo. 2005) tanto en España como en los países de nuestro entorno, la propia estructura y características de este nos invita a pensar, que en el actual contexto de reformulación – con una clara tendencia a la destrucción – de nuestro Estado del Bienestar, el Tercer Sector de Acción Social español se encuentra ante un escenario muy amenazador, que puede conducir, en algunos ámbitos y territorios, a la desaparición de un buen número de entidades y organizaciones sociales no lucrativas.

Ya en el año 2005, Cabra de Luna y Lorenzo, anticipaban algunas tendencias que afectan, tanto en positivo como en negativo, al Tercer Sector: las permanentes reestructuraciones de los EB, los cambios en la estructura demográfica (envejecimiento, incidencia del fenómeno de la inmigración, cambios al rol social de las mujeres, cambios a la estructura familiar...), cambios normativos leyes de asociaciones, de fundaciones, de participación ciudadana...), reconocimiento institucional y público del TSAS como un interlocutor válido en la propuesta y gestión de políticas sociales, incremento de la solidaridad a través de donaciones y voluntariado etc, que han dado lugar a un importante desarrollo y crecimiento del propio Tercer Sector. En este contexto se identifican un punto fuerte, que tiene que ver con la aceptación social que se le confiere a partir de la legitimación de su enfoque social, y un punto débil, centrado en una gestión económica extremadamente dependiente de la financiación externa para desarrollar proyectos y acciones.

Es por esta razón que durante esa primera década del siglo XXI, el Tercer Sector se plantea como necesidad y reto la profesionalización de la gestión de sus organizaciones, buscando eficacia y eficiencia. Así, el fuerte y rápido crecimiento del Tercer Sector ha llevado, no solo a su fortalecimiento sino también al aumento de la presión sobre las entidades que lo conforman, una mayor integración en la economía de mercado, y la propia fragmentación del Tercer Sector.

La relación que el TSAS establece con el estado durante esa primera década es realmente ambigua: por una parte subsidiaria al estado, pero asumiendo cada vez una mayor responsabilidad, sin la capacidad de suplantar al sector público. Se genera un discurso de “corresponsabilidad social” de las entidades no lucrativas en relación con el sector público, a la vez que las demandas crecen a un ritmo más rápido que las propias capacidades del sector social.

Por otra parte, y no solo por su rol en la llamada Economía Social, el TSAS resulta ser no únicamente un sector de provisión de servicios y prestaciones propias del Estado de Bienestar, sino también un sector productivo, introduciéndose de pleno a la economía de mercado, compitiendo incluso con entidades de carácter lucrativo. Esto, unido a las exigencias por parte de la administración pública respecto a cumplir con los criterios de calidad de los Servicios, contribuye a la fragmentación del sector, basado en planteamientos individualistas y de competitividad, que posibilitan la aparición de conductas clientelares.

Otro de los retos que se plantea el TSAS durante esa primera década es la necesidad de pasar de las políticas pasivas (el puro asistencialismo) a las políticas activas: la promoción social y educativa, la formación profesional, la integración por la vía del empleo y el desarrollo social, como elemento generador de cohesión social y de cambio.

Pero es cierto que, durante estos últimos años, de alguna manera el fortalecimiento y el amplio desarrollo del TSAS ha contribuido a enriquecer la vida democrática. También ha aportado a los sistemas de protección social su fuerza innovadora y creativa, ha ayudado a abrir nuevas perspectivas, a plantear sus prestaciones en función de la persona humana y de

la búsqueda de la mejor forma de satisfacer sus necesidades, la motivación y el compromiso como factores de identidad, y la capacidad para plantear soluciones a los procesos de integración social des de una clara orientación social.

En el escenario creado en esta primera década, la financiación es, efectivamente, parte de la clave de funcionamiento y de futuro de las organizaciones del sector altruista. Tal y cómo plantean Cabra de Luna y Lorenzo (2005), estamos ante un sector muy atomizado e invertebrado, integrado por un sinnúmero de pequeñas y medianas organizaciones que, a veces, se integran en pequeñas plataformas representativas, pero, todas ellas, carentes de fuerza suficiente para ejercer una verdadera influencia en defensa de los intereses sociales de las personas y de la Sociedad solidaria. Las organizaciones sociales deben agruparse, integrarse, aliarse, etc. en función de intereses sectoriales o cualquier otro criterios de afinidad o proximidad; pero este criterio de alianzas en círculos concéntricos debe tender a desembocar en la consecución de una gran organización-paraguas que, dentro del respeto a todos los diferentes niveles subordinados, integre y represente a la inmensa mayor parte de las organizaciones solidarias y, por tanto, consiga una verdadera capacidad de interlocución, negociación y presión ante las instancias públicas y los poderes económicos (p.95-134)

También desde el Observatorio del Tercer Sector (OTS) (Vidal, Valls y Grabulosa. 2008), describen e identifican algunos de los retos a superar, así como algunas situaciones de vulnerabilidad que necesariamente han de identificarse para poder abordar eficazmente estos retos, aún más en el actual contexto de crisis.

El incremento de las necesidades sociales tiene que convivir con una tendencia cada vez más acusada a la reducción de los presupuestos públicos dedicados a las políticas sociales lo cual inciden directamente en los ingresos de las entidades, demasiado instaladas en la dependencia financiera.

Pero existen también otros retos que las entidades sociales han de identificar y abordar y que el OTS agrupa en varios objetivos específicos: trabajar para el fortalecimiento de las estructuras organizativas en el sí de cada una de las entidades, buscando un mayor grado de eficacia y eficiencia, lo cual tiene que permitir planificar de manera más sistemática las actuaciones, incluidas aquellas que implican la búsqueda de una mayor y mejor incidencia política; buscar el mantenimiento de la coherencia con su misión y valores; promover la generación de conocimiento sobre la realidad social, de forma que las entidades trasciendan el puro activismo para ganar credibilidad social e incidencia; incidir en la consolidación de las relaciones de colaboración entre las entidades, con el objeto de ir consolidando un discurso colectivo, evitando la fragmentación, la individualización, las acciones dispersas, el sometimiento a las necesidades puntuales y el clientelismo político, trabajando por tanto en el fortalecimiento de las incipientes y poderosas redes sociales; reforzar el rol del Tercer Sector como agente de cambio social, promoviendo la transformación social y la conciencia crítica, así como trabajar de manera firme en un cambio en las relaciones laborales de los trabajadores y trabajadoras del tercer sector con sus entidades, unas relaciones laborales

hasta el momento basadas en la precariedad económica y contractual, que genera pocas garantías de permanencia de los/las profesionales y dificultad para consolidar las estructuras y la cultura organizativa de las organizaciones.

Una visión ciertamente diferente –o quizás complementaria– a la del OTS es la que presenta M^a Ángeles Espadas (2009) al preguntarse si ciertamente la crisis del capitalismo global es una amenaza para el Tercer Sector o puede acontecer una oportunidad.

Vale la pena considerar algunos de los aspectos que trata la autora, presentándolos cómo elementos significativos para el debate. Como *oportunidades* se plantea favorecer la inversión en Economía Social a partir de las Empresas Economía Real, que pueden generar un empleo de mayor calidad y una estabilidad que hasta ahora no han sido capaces de crear el mercado y el estado. Esta propuesta es especialmente útil en entornos locales, por ejemplo a el ámbito del servicio a las personas. Se trata, en definitiva, de incorporar modelos muy diferentes al modelo dominante de la empresa y otros sectores –los especulativos– que son los que han generado la crisis.

Respecto a las *amenazas*, una de las más significativas es que el TSAS represente para la administración pública, únicamente, la posibilidad de abaratar costes, sin considerar otros valores añadidos del sector como son la creación de tejido social, el favorecimiento del desarrollo local, la creación de bienes de tipo relacional. Esta instrumentalización del Tercer Sector está muy presente en el discurso y en la práctica de la reestructuración del Estado de Bienestar, más aún con la justificación de la crisis. Esta estrategia, que corre el riesgo de generalizarse, tiene otras consecuencias que todavía pueden contribuir a profundizar en la crisis social en lugar de paliarla, puesto que precariza aún más el mercado de trabajo, además de evidenciarse la carencia de cumplimiento de la responsabilidad pública que le corresponde a la administración en el sentido de no ejercer de manera adecuada las funciones de ordenación, control, tutela, supervisión y evaluación de los servicios externalizados. Así, lo que podría ser por parte de las administraciones una estrategia para la creación de empleo en nuevos sectores y en nuevos yacimientos de ocupación, realmente no generaría verdaderos lugares de trabajo, sino el que se acercaría al que se denomina “empleo de exclusión”, convirtiendo definitivamente al Tercer Sector en un mercado de segunda, residual, para cubrir las necesidades de quienes no tiene posibilitados de acceder al mercado privado. Además, “Estaríamos, no ante la consolidación de un nuevo actor social con posibilidades de promover cambios sociales, sino ante la reedición de las formas caritativas más tradicionales, aunque modernizadas bajo el discurso de la solidaridad” (Espadas. 2009).

Ante este escenario, cabe preguntarse cuáles podrían ser las salidas: ¿más mercado?, ¿más estado?, o bien un nuevo modelo de relaciones entre el Estado y el Tercer Sector que implique nuevas alianzas y nuevas articulaciones. Des de este punto de vista la crisis puede ser una Oportunidad para establecer nuevas estrategias y nuevas formas de relación entre el Estado y el TSAS. Se trataría, como apuntan varios autores de una “reinención solidaria y

participativa del Estado” (Souza de Santos: 1999), o “de repensar lo público a través de la sociedad” (Cunill: 1991).

Si bien el futuro del Tercer Sector va a depender de múltiples factores externos, también, y en gran medida de cómo el TSAS reconstruya su identidad, ya sea a partir de la expresión de formas tradicionales de asistencia y filantropía de carácter benéfico-caritativas, modernizadas mediante el discurso de la solidaridad, o bien a partir a partir de la expresión y participación efectiva de una ciudadanía activa, capaz de mantener unas nuevas relaciones con la administración pública y que establece conjuntamente con ésta un espacio público común.

La primera opción convertiría al TSAS en un espacio paliativo y residual respecto al mercado y el estado, profundizando en el abaratamiento de los costes, la explotación del voluntariado, la precariedad laboral y el descenso de la calidad de los servicios. Todo lo que, además, supondría un retroceso de los sistemas de bienestar hacia la beneficencia y la caridad. En la segunda opción, el Tercer Sector podría ser un elemento clave en la construcción de un nuevo paradigma, de carácter participativo, imprescindible para la creación de una ciudadanía activa e inclusiva. En este sentido, tal y como plantea Alguacil (2003) el Tercer Sector trascendería al estado y al mercado interviniendo incluso en la transformación de éstos: condicionando al estado a la defensa del sector público y a la democratización de sus estructuras mediante el establecimiento de canales adecuados de participan social, y respecto al mercado y al mundo empresarial, el Tercer sector puede propiciar un mayor control social de la producción y del consumo a través de procesos de democracia laboral, de autogestión y de consumo responsable.

En definitiva, los grandes retos y las grandes oportunidades que la crisis del capitalismo global puede aportar al Tercer Sector tienen que ver con la posibilidad de contribuir a la creación de una ciudadanía activa, mediante la reivindicación de los derechos de ciudadanía, actuando como organizaciones inclusivas y como espacios de socialización democrática. Esto querrá decir que el TSAS ha pasado a tomar parte activa en los “asuntos públicos” a partir de la incidencia política, introduciendo temas sociales en la agenda política, participando en la toma de decisiones y en el diseño de la política social, o colaborando en la satisfacción directa de las necesidades a partir de la economía social no lucrativa.

Desde la visión que se aporta en los sucesivos Anuarios del Tercer Sector en España, publicados por la Fundación Luis Vives en 2010 y 2012, los desafíos que las entidades deben afrontar en el corto plazo son claros para el conjunto de las organizaciones: problemas de financiación, necesidad declarada de autonomía (autosuficiencia) y la importancia que supone abordar, de forma continua, una planificación estratégica para hacer frente a las vicisitudes propias de una realidad cambiante. Las de primer nivel se plantean ampliar la sensibilización y defensa de los valores del TSAS, la comunicación, la propia vertebración del sector y la coordinación entre sus organizaciones. Las entidades de segundo y tercer nivel se

proponen mejorar la interlocución con la Administración, la gestión estratégica ante la aparición de nuevas necesidades y cambios en la sociedad, la asunción de un papel en la configuración y la intermediación en las políticas sociales.

En resumen, según declaran las entidades entrevistadas para la elaboración de los Anuarios, al hablar del TSAS hemos de hablar de un sector con perspectivas de estabilidad, confianza y con grandes retos que apuntan a un crecimiento de su presencia dentro de las áreas institucionales y de las dinámicas de la vida diaria, con ímpetu de lograr una mayor profesionalización de su personal, al igual que una mejora de sus procesos de gestión como base para aumentar la calidad y confianza social en el mismo.

3.3.3.3. El impacto de la crisis sobre el TSAS, en un contexto de la reestructuración de los Estados del Bienestar

Inevitablemente debemos situar la defensa de los derechos sociales, como parte de la labor que caracteriza al Tercer Sector, aún más en el marco del llamado Estado Social Europeo. Una labor que se hace aún más necesaria en el actual contexto de reestructuración de los Estados del Bienestar.

Es cierto que los Estado del Bienestar europeos, integrados en una gran variedad de regímenes del bienestar, viven un proceso de reestructuración permanente a lo largo de los últimos 25 años. Una reestructuración que se caracteriza, de manera progresiva, por el freno a la consolidación de la ciudadanía social, la continúa combinación de los distintos elementos provisos de bienestar –Estado, Mercado, Familia y Tercer Sector– y la tendencia a la individualización en la cobertura de las necesidades.

La cada vez más evidente y creciente subordinación de las políticas sociales a las políticas económicas y monetarias, construye un Estado Social subordinado al Capital. No existe, tal y como lo anunció Vicenç Navarro (2000) un Estado Social Europeo, menos aún un proyecto social europeo, sino un conjunto de estados que han ido desarrollando sus propios y diferenciados Estados del Bienestar en base a factores internos que dependen fundamentalmente de las características del pacto social y del compromiso de los gobiernos de cada estado con la expansión y universalización del Estado del Bienestar. Podría asemejarse a lo que Rodríguez Cabrero, Marbán y Zurdo (2008) denominan un entramado flexible de gobiernos nacionales, regionales y locales.

Lo que está ocurriendo en el conjunto de la UE, como consecuencia de las respuestas que los gobiernos están dando a la crisis, se puede resumir de manera sencilla: incremento de las rentas de capital, descenso de las rentas del trabajo, crecimiento de la dispersión salarial, incremento de la regresividad fiscal, disminución de los beneficios fiscales y disminución de la protección social, lo cual tiene como consecuencia un aumento de las desigualdades –tanto real como percibida– es decir un aumento de la percepción subjetiva creciente de desprotección y vulnerabilidad. (Navarro, 2010). Es lo que Rodríguez Cabrero, Marbán y Zurdo (2008) denominan construcción ideológica de la incertidumbre que implica asumir la inevitabilidad de situación política y social generada, junto con el llamado a la asunción

individual de las situaciones de necesidad frente a formas de responsabilización colectivas. Porque el crecimiento de la desigualdad fruto, no ya de la crisis, sino de la reestructuración de los Estados del Bienestar, no sólo hace que crezcan las situaciones de exclusión social, sino que frenan el desarrollo de los derechos sociales. Las tendencias se dirigen hacia la contención del Estado y la consolidación de formas mixtas de provisión que, con la irrupción del mercado como un sector clave en la provisión de servicios, deja al Tercer Sector un papel subsidiario, el cual probablemente aún no hemos alcanzado a dimensionar. Porque en este contexto profuso y confuso, la relación entre el estado y la sociedad civil se precariza, y la participación ciudadana se dispersa y pierde capacidad de incidencia.

Porque en definitiva no se trata tanto de dismantelar los Estados del Bienestar – que nacieron al calor, no lo olvidemos, del consenso social que ha relegado al movimiento obrero al papel de ocasionales espectadores, frenando con ello eventuales movilizaciones generadoras de transformaciones políticas y económicas de carácter estructural– sino de adaptar lo que de estos Estados del Bienestar queda a las exigencias de los intereses económicos y financieros de carácter global.

En esta reestructuración muy probablemente al Tercer Sector corre el riesgo de ser relegado a su mínima expresión, quizás únicamente subsistan las organizaciones sociales de grandes dimensiones, que mantienen una relación especial con las administraciones públicas, o aquellas que se pliegan a centrar su intervención en políticas puramente asistencialistas.

En el VI Foro de Debate del Tercer Sector organizado por la Fundación Luis Vives en el año 2009¹⁴³, se plantea la cuestión sobre los retos del Tercer Sector ante la crisis. Lo cierto es que la crisis económica aparece precisamente en plena etapa de crecimiento y consolidación del TSAS, precisamente cuando éste estaba haciendo importantes esfuerzos para adaptarse a las nuevas condiciones de desarrollo de los Servicios Sociales. La presentación y actualización de las Carteras de Servicios y la aplicación de la Ley de la Dependencia ha generado una ampliación del campo de actuación clásico del Tercer Sector, ampliando las actividades de muchas entidades e invitándolas a asumir nuevos retos: mayor profesionalización, más gestión de equipamientos y programas sociales, inversiones para la ampliación de personal, implantación de mecanismos de calidad, mejora de la transparencia etc. De hecho, se podría decir que un gran número de las entidades que conforman el Tercer Sector se han ido convirtiendo, a los últimos años, en organizaciones empresariales sociales. Es decir, el Tercer Sector se ha ido convirtiendo progresivamente en un sector económico de prestación de servicios en diferentes ámbitos de actuación: atención a mayores, infancia, discapacidad e inclusión social.

Pero esta tendencia no ha sido absoluta, otras organizaciones sociales se han mantenido en el sí de una estructura más clásica, de carácter vocacional, con una estrecha relación con sus usuarios/as, y con un alto compromiso de sus miembros con su misión. Este segundo grupo de entidades son los que se han visto progresivamente desplazadas de la

¹⁴³ Cuadernos de Debate 6, de la Fundación Luis Vives. 2009.

contratación de servicios por parte de las administraciones y las que, como consecuencia, han podido mantener una mayor independencia respecto a las instituciones públicas.

Por otra parte, el desarrollo del Servicios Sociales también ha permitido la aparición, en este sistema de protección, del Sector Privado Mercantil, atraído por la visualización de buenas posibilidades de rentabilidad y seguridad a largo plazo. Un Sector Mercantil conformado por entidades sin experiencia en el sector social, pero con más capacidad de gestión que las entidades del TSAS.

Por su parte, las Administraciones Públicas han ido ampliando el control y la subordinación del Tercer Sector al Sector Estatal, minando su autonomía y libertad, a partir de la nueva ley de contratación¹⁴⁴. Quizás es este el momento en el que el TSAS deja de ser la manifestación más clara de la iniciativa de la sociedad civil, para convertirse en un elemento subsidiario y dependiente del Sector Estatal, con el objetivo principal, y a veces exclusivo, de ser administradores y gestores de recursos públicos. Aún así, numerosas entidades del Tercer Sector se han propuesto mantener la faceta asociativa y de defensa y promoción de los intereses de los colectivos más débiles. Pero esta doble función ha resultado a veces irreconciliable, dado que la defensa de los intereses sociales lleva a tensiones con la administración pública. Este es, por cierto, un debate abierto en el sí de las organizaciones del Tercer Sector: cómo compaginar las actividades asociativas, de representación y defensa de los intereses de la sociedad civil, con la gestión de la prestación de servicios.

Y es en este contexto de debate interno sobre aspectos organizativos, de adaptación a los requerimientos del mercado de prestación de servicios, de intento de reconciliar la misión representativa con la gestora, que la crisis aparece como un factor de convulsión que pone en evidencia sus debilidades, y en definitiva su vulnerabilidad futura. Porque lo que se está evidenciando es que si, como consecuencia de la crisis, el sector mercantil cierra una empresa otra absorbe su cuota de mercado, pero cuando desaparece una entidad social con ella desaparece todo un capital social, una riqueza colectiva que es difícilmente sustituible.

Oriol Homs (2009) presenta cinco ámbitos en los cuales se observa un impacto directo de la crisis sobre las entidades del Tercer Sector: el aumento de las necesidades sociales, ante las cuales el Tercer Sector aparece como un sector clave para su provisión; la reducción presupuestaria de las administraciones públicas que está afectando en primer término a la contrata de servicios y prestaciones considerados no básicos y presionando al sector voluntario en el aumento de las ratios de atención; la menor actividad económica del sector productivo, con lo que las entidades especializadas en los llamados procesos de inserción mediante la actividad productiva –empresas de inserción, centros especiales de empleo– son las más directamente afectadas por la crisis. Según CEPES¹⁴⁵ en el año 2008 se cerraron un promedio de 15 empresas de Economía Social con una pérdida de 40.000 trabajadoras/es del

¹⁴⁴ Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Modificada por el RD Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

¹⁴⁵ Confederación Empresarial Española de Economía Social, <http://www.cepes.es/>

sector, y con un riesgo de pérdida del 25 % más de lugares de trabajo (con la doble consecuencia que mayoritariamente las personas trabajadoras de estas empresas son personas que pertenecen a grupos vulnerables); las dificultades en el acceso al crédito, al que las entidades del TSAS han tenido que recurrir a causa del retraso en los pagos por parte de las Administraciones Públicas y la reducción de los ingresos por donaciones, debido al efecto de la crisis sobre las personas y familias.

3.3.3.4. Las propuestas del Tercer Sector para afrontar la crisis

Pero el TSAS no ha sido únicamente una víctima de la crisis, puesto que debe señalarse el importante trabajo que viene desarrollando, desde los inicios de ésta, para dar respuestas a las repercusiones de la crisis sobre las personas y sobre la sociedad en su conjunto.

Ya en el 2008, el Observatorio de Tercer Sector, presenta la crisis como una oportunidad para la transformación social a partir de una serie de propuestas a implementar por el Tercer Sector¹⁴⁶; En enero del 2009 el Foro de Agentes Sociales del Tercer Sector y de la Economía Social¹⁴⁷ integrado por EAPN, la Plataforma de ONG's de Acción Social, la Plataforma de Voluntariado de España, la Plataforma de la Infancia y CEPES preentan también sus propuestas; Otras las presenta la Fundación Luis Vives¹⁴⁸ en el VI Foro de Debate sobre el Tercer Sector (diciembre de 2009); Más recientemente, en septiembre de 2011, Cáritas Española presenta una propuesta política ante los retos actuales que plantea la situación social¹⁴⁹. Y desde entonces el TSAS ha mantenido, de manera constante, una actitud analítica y propositiva ante la crisis que no se ha visualizado en dirigentes políticos e institucionales.

Desde el *Observatorio de Tercer Sector* (OTS), Vidal et al., (2008), en el documento: “La crisis y el tercer sector: una oportunidad para la transformación social”, plantean una serie de acciones a partir de dos tipologías diferenciadas: las dirigidas a la mejora de la eficiencia de las entidades y las que implican avanzar hacia una mayor reconocimiento del Tercer Sector por parte de otros actores sociales. Es en este sentido en el que el OTS habla de “la otra cara de la crisis”, queriendo ver en ésta una oportunidad para devolver al Tercer Sector su papel como agente de transformación social. Así, la contribución del Tercer Sector a la movilización social implicaría buscar la coherencia de las acciones con la misión y valores de las entidades sociales, estableciendo relaciones de colaboración entre los diferentes agentes sociales, corresponsabilizándose en los asuntos de interés colectivo, generando compromisos y sumando a la participación ciudadana a las actividades generadas desde el Tercer Sector. En definitiva generar entre las entidades del Tercer Sector una reflexión profunda sobre su actividad y función, revisar, reformular y construir un nuevo Tercer Sector más fuerte y con más capacidad para incidir en el ámbito social, político y económico.

¹⁴⁶http://www.observatoritercersector.org/pdf/publicacions/2009-03_crisis_cast.pdf

¹⁴⁷<http://www.plataformaong.org/actualidad/noticias/archivo/34980.html>

¹⁴⁸<http://www.fundacionluisvives.org/servicios/publicaciones/detalle/47598.html>

¹⁴⁹http://www.caritasgranada.org/documentos/PROPUESTAS_POLITICAS_CARITAS.pdf

El *Foro de Agentes Sociales del Tercer Sector y de la Economía Social*, presenta seis grandes propuestas, cada una de las cuales introduce medidas específicas en el ámbito de la Renta, la Protección Social, el Empleo y los Servicios Sociales. Estas propuestas se refieren a la incentivación económica y el empleo, a partir de la revisión de las PAE con el objetivo de favorecer el acceso a éste de las personas que están en los márgenes del empleo o son nuevos desempleados. Incorpora también propuestas de capacitación y formación, como apoyo a la transición del desempleo al Empleo y el retorno al sistema educativo. Otras se refieren al apoyo para reforzar la protección social y los Servicios Sociales, mediante medidas de refuerzo del PPB, medidas de apoyo a las personas en paro que agotan su prestación, medidas de apoyo a la población inmigrante, medidas en materia de Ingresos Mínimos, y medidas de apoyo al propio TSAS en acciones dirigidas al apoyo social y familiar y el apoyo a la inserción sociolaboral. Otro grupo de propuestas están encaminadas al establecimiento de Itinerarios Personalizados de Inserción dirigidos a las personas más vulnerables, lo cual implica establecer políticas activas de empleo para los colectivos susceptibles de, en este contexto de crisis, acentuar su alejamiento del mercado laboral. En quinto lugar se propone la prevención de la economía sumergida, y en sexto lugar, el trabajo con el entorno para garantizar la cohesión social.

Por su parte, la *Fundación Luis Vives* propone renovar del discurso y del liderazgo, Innovar en la satisfacción de las necesidades sociales, fortalecer las alianzas y el trabajo en red, fortalecer la relación con la sociedad civil y desarrollar nuevos instrumentos de acción, tanto jurídicos como financieros, consensuando metodologías y procedimientos.

Sin lugar a duda es del todo imprescindible implementar y experimentar sobre estas propuestas, porque se parte de una idea clave: ésta no es una crisis coyuntural, sino estructural, que implicará la investigación de nuevos paradigmas con capacidad para transformar la realidad que vivimos.

Respecto a las propuestas de *Cáritas Española* ante los retos actuales de la situación social, parten y responde, tal y como se introduce en el propio documento, al compromiso que Cáritas viene estableciendo con las personas en situación de dificultad y exclusión social, así como a su papel como interlocutor cualificado ante los poderes públicos en la defensa de los derechos de las personas más vulnerables. Se trata de 50 propuestas articuladas en 6 ejes que comprenden la Protección Social y los Servicios Sociales, Vivienda Digna, Empleo, Migraciones, Cooperación al Desarrollo y Financiación y potenciación del Tercer Sector.

De ellas nos detendremos en las que hacen referencia a la Protección Social y los Servicios Sociales, el Empleo y el Tercer Sector.

En el primer ámbito se propone incrementar el esfuerzo en protección social para acercarlo al porcentaje medio de la Unión Europea sobre el PIB, que inclusive en tiempos de bonanza económica (entre el 1994 y el 2007) se ha mantenido en valores inferiores a la media europea. El objetivo es elevar el porcentaje de inversión de gasto social del PIB hasta la media de la UE (28 %), aumentando 0,6 porcentuales cada año desde el 2010 al 2020; Unificar

los criterios de acceso y concesión en el Sistema de Garantía de Rentas Básicas o Mínimas y articular un sistema global de garantía de ingresos mínimos con participación del Estado y de las Comunidades Autónomas (CC.AA); Garantizar el acceso, como derecho subjetivo, de todas las personas que vivan en el territorio del Estado al conjunto del Sistema de Servicios Sociales en situación de igualdad; Garantizar un nivel de cobertura mínimo, no sólo en la oferta, sino en la intensidad de las Carteras de Prestaciones de las Comunidades Autónomas, incorporando también nuevas prestaciones que den cobertura a las nuevas necesidades que la crisis ha provocado; Incorporar de forma real y operativa, a través de procesos de participación, a personas destinatarias y a organizaciones sociales, en cuanto sujetos de la intervención social unos y elementos de la sociedad civil organizada otros, como parte activa y sujetos de pleno derecho del sistema de Servicios Sociales; En relación a las organizaciones sociales como actores del sistema, es necesario superar las carencias de los actuales formatos y estilos de coordinación entre las mismas y los servicios sociales públicos.

En cuanto al empleo, se propone articular y desarrollar iniciativas de acompañamiento socio-laboral de empleo de tránsito para colectivos con menor grado de empleabilidad. Articular y desarrollar iniciativas ocupacionales que complementen las medidas de protección social destinadas a los colectivos más desfavorecidos, a través de la regulación de iniciativas ocupacionales en las que se complementen las prestaciones económicas de protección social (inclusión activa). Desarrollar medidas que eviten la discriminación por razón de género y potenciar aquellas que favorezcan una igualdad real entre mujeres y hombres. Impulsar la incorporación de jóvenes al mercado laboral a través de una formación y unas oportunidades adaptadas a su momento vital, especialmente a jóvenes con mayores dificultades. Facilitar la incorporación y la reincorporación de las personas inmigrantes en el mercado laboral. Desarrollar una formación profesional adaptada y accesible a las personas más vulnerables, en colaboración con las empresas, el sector público, los agentes sociales y las organizaciones del Tercer Sector. Mantenimiento, desarrollo y potenciación de las casas de oficios, las escuelas-taller y los talleres de empleo. Reconocimiento de competencias profesionales adquiridas por la experiencia o en entornos formativos no homologables. Orientación de la gestión de la Ley 39/2006, 15 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia, que redunde en beneficio de la inserción de colectivos desfavorecidos. Medidas que apoyen la prospección y localización de actividades económicas que generen empleo. Favorecer un mercado laboral inclusivo donde el trabajo sea un derecho real a ejercer por toda la ciudadanía, también por los colectivos más desfavorecidos.

Respecto al TSAS se proponen medidas para su fortalecimiento, impulsando un nuevo modelo de financiación compuesto por una pluralidad de fuentes: fondos propios, patrocinadores y colaboraciones empresariales (RSC), subvenciones y conciertos públicos a medio y largo plazo. Desarrollo de una ley de subvenciones adaptada a las entidades del TSAS. Propuesta de un régimen fiscal especial que resuelva la carga fiscal del IVA, entre otras.

Se trata, en todo caso, de propuestas que demuestran el gran nivel de implicación que el TSAS tiene con la sociedad, las dificultades en las que se ha ido profundizando con la crisis y las necesidades aparecidas como nuevas como resultado de la extensión de la vulnerabilidad social y la exclusión. Todo ello en un contexto en el que parece posible identificar el nacimiento de un nuevo sujeto político, nacido de la sociedad civil, que puede ser considerado, o no, parte del tercer sector social.

Capítulo 4

Cuatro Paradigmas para explicar la exclusión

Capítulo 4: Cuatro Paradigmas para explicar la exclusión

4.1. El Paradigma Moralizante: la criminalización de la exclusión

4.2. El Paradigma Activador: psicologización y despolitización de la exclusión

4.3. El Paradigma Reflexivo: una actitud crítica que permita generar procesos de integración social

4.4. El Paradigma Alternativo-Transformador: recuperar la centralidad de la vida humana

4. Cuatro Paradigmas para explicar la exclusión y las estrategias de inserción de colectivos vulnerables

A partir de la comprensión y el estudio del Modelo de los Marcos Interpretativos aplicados a las políticas, actuaciones y discursos de inserción por el empleo de colectivos vulnerables, hemos ido identificando cuatro distintos marcos que, en tanto en cuanto responden a distintos modelos explicativos de la realidad y de las distintas prácticas que legitiman esa explicación, pueden ser considerados paradigmas, a los que hemos denominado Moralizante, Activador, Reflexivo y Alternativo-Transformador.

Lo que se presenta a continuación constituye, por tanto, un resultado teórico de la investigación en el sentido de que, en la medida que íbamos respondiendo a las preguntas de investigación planteadas¹⁵⁰, hemos ido viendo la necesidad de enmarcar cada una de las acciones, discursos y estrategias en un modelo distinto y diferenciado de ver la realidad y de actuar sobre ella. Aquí gana sentido la pregunta que se hacen Lombardo y Bustelo (2007) cuando describen el Modelo de los Marcos Interpretativos: *¿qué se esconde debajo de la alfombra?* A partir de la propuesta de las autoras, nos preguntamos:

¿Qué modelo teórico, qué distinta visión de la realidad, de las prácticas, de las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión, hay detrás de cada una de las estrategias, acciones y discursos?

Identificar estas distintas formas de ver, pensar y actuar sobre los procesos de inserción, nos ha llevado a la necesidad de definir estos paradigmas aplicados específicamente a la inserción por el empleo de colectivos vulnerables. La diferenciación entre unas y otras formas de hacer y mirar las estrategias de inserción se establece a partir de identificar: los *Conceptos* propios de las políticas de inserción a los que recurre, los *Actores* a los que hace referencia, aquello que identifica como *Causas* que provocan el problema de la exclusión, las *Dimensiones* de la exclusión que plantea, la *Identificación* que hace de la persona en situación de exclusión, las *Soluciones* que propone, lo que considera como *Normativo* o deseable y la concepción de los *Derechos* que defiende¹⁵¹.

Hemos introducido la descripción de cada paradigma señalando el *Modelo de Estado del Bienestar* con el que pueden identificarse y el *Momento Histórico* en el que aparecen, o ganan mayor significado, a fin de contextualizarlos ideológica y temporalmente. Pero sobretodo, la

¹⁵⁰ Las preguntas de investigación que nos planteamos durante la investigación y que han dado lugar a la formulación de los cuatro distintos paradigmas, son las siguientes: “¿Existen distintos paradigmas desde los que se formulan y se ponen en práctica las políticas y actuaciones dirigidas a la inserción social por la vía del empleo de colectivos vulnerables? ¿Cómo se diferencian estos paradigmas respecto a la conceptualización y la causalidad de la exclusión que realizan y respecto a las soluciones que propone?” “¿En qué paradigma se sitúan las actuales políticas, actuaciones y discursos institucionales y profesionales respecto a la inserción por el empleo de colectivos vulnerables?”

¹⁵¹ Las preguntas de investigación que han dado lugar a este grupo de resultados son: “¿Existen distintos paradigmas desde los que se formulan y se ponen en práctica las políticas y actuaciones dirigidas a la inserción social por la vía del empleo de colectivos vulnerables? ¿Cómo se diferencian estos paradigmas respecto a la conceptualización y la causalidad de la exclusión que realizan y respecto a las soluciones que propone?”

necesidad de relacionar cada uno de los paradigmas descritos con Modelos de Estado del Bienestar responde a que los paradigmas que se presentan están basados en Modelos ya existentes Modelos de Estado que determinan modelos de políticas social, y de Políticas de Empleo. Nuestra aportación se concreta en definir unos paradigma que actúan como Marcos Interpretativos de los discursos y estrategias de inclusión social por el empleo de colectivos vulnerables. En este sentido, el resultado teórico que representa esta definición de los cuatro paradigmas puede entenderse como una reelaboración de algunos de los aspectos desarrollados en el marco teórico, entre los que destacan la concepción que, desde distintas ideologías, se otorga a la comprensión de la vulnerabilidad social y la exclusión, así como las distintas respuestas configuradas a partir de las políticas sociales.

Señalar, antes de pasar a la descripción de cada uno de los paradigmas que, siguiendo el Enfoque de los Marcos Interpretativos que hemos utilizado en esta investigación, la identificación de *conceptos y actores* se relaciona con quién habla (la *Voz*), las *causas* las *dimensiones* de la exclusión, la *identificación* de la persona vulnerable y los derechos, están referidos al *Diagnóstico*; y las soluciones, junto con lo normativo, al *Pronóstico*.

4.1. El Paradigma Moralizante: la criminalización de la exclusión

"No existe eso de la sociedad. Hay individuos, hombres y mujeres, y hay familias"

Margaret Thatcher

"Cuando el infierno son los otros, el paraíso no es uno mismo"

Mario Benedetti

a) Modelo de Estado del Bienestar en el que se inserta (y su momento histórico)

La política social desde la que se articula el discurso propio del paradigma moralizante está claramente identificada con el Workfare, enmarcado en un modelo de estado liberal-conservador, que marca una clara ruptura con los Estados de Bienestar keynesianos. Como es sabido, el Workfare enarbola una dura crítica contra los Estados Providencia, a los que atribuye una posición paternalista, generadora de dependencia hacia las prestaciones sociales públicas

Los discursos propios del Workfare aportan elementos que se configuran como ejes centrales del paradigma moralizante: la denuncia a la dependencia generada por los estados provisorios de bienestar, colocar al empleo en el centro de las políticas asistenciales y estar concebido como un instrumento para alejar a las personas de la situación de dependencia que sus defensores/as atribuyen a las políticas de protección social (Pérez Eransus. 2005). Es el instrumento para la integración utilizado desde los modelos anglosajones y está compuesto por "programas o medidas que requieren el retorno al mercado laboral para que la persona pueda cobrar las prestaciones sociales" (Moreno. 2008, p.144), introduciendo así la idea de condicionalidad. El Workfare puede entonces describirse como no universal, y en cierto sentido, estigmatizador. Propone medidas específicas que van en detrimento de otras,

que podrían considerarse más integradoras en el sentido de reconocer derechos subjetivos, como la formación o la garantía de ingresos. El Workfare hace una apuesta clara por las acciones de inserción social (específicas, no universales, no reconocedoras de derechos), en detrimento de la búsqueda universal y genérica de integración social.

Forma parte del paradigma moralizante lo que Serrano (2007) describe como propio de los países anglosajones donde se tiende a insertar al desempleado en un circuito secundario que normaliza el trabajo precario, a partir de la transformación de la norma y de las condiciones de trabajo; o lo que, como explica la autora, Barbier (2004) identifica con el modelo británico, cuyas políticas sociales tienen un rol muy limitado, dirigidas a incitar a los sujetos a buscar trabajo, y a generar para el mercado un potencial ejército de reserva; o las acciones descritas por Moreno y Serrano (2007, p.38) como aquellas que contribuyen a debilitar la posición de la clase trabajadora y de la ciudadanía frente a la lógica del mercado.

El Workfare supedita lo social a lo económico e interpreta las políticas sociales como un lastre respecto al crecimiento. Es un modelo criminalizador de la pobreza y la exclusión, en tanto en cuanto atribuye a cada persona la responsabilidad respecto a su propio proceso de integración, pero ante todo, busca el ejercicio de un gobierno moral, o moralizante, de la conducta de los individuos. Una criminalización de la exclusión que se presenta, según Wacquant (2006), como una consecuencia directa del programa político neoliberal.

El Workfare responde a los objetivos propios de las políticas ultraliberales: generar dinamismo económico y productividad, a la vez que resignación ciudadana, desafección política y pasividad.

El paradigma moralizante incorpora todas y cada una de las características del Workfare a las que hemos hecho referencia: la denuncia de la dependencia a las prestaciones; la centralidad del empleo como mecanismo de integración, o aún mejor, como forma de evitar que las personas se instalen en la *comodidad* de las prestaciones; la estigmatización que acompaña a las políticas de carácter específico (en tanto en cuanto elude acciones de carácter universalista) dirigidas a grupos a los que se les adjudica connotaciones diferenciadoras respecto al conjunto de la población; la consideración de las políticas sociales como un impedimento al crecimiento económico, y por tanto el predominio de los objetivos económicos por encima de los sociales; y principalmente la búsqueda de la moralización de la conducta de las personas.

En cuanto al momento histórico en el que el Workfare se instala con más fuerza en el conjunto de políticas propias de los Estados del Bienestar, se podría ubicar a partir de la aparición del capitalismo post-industrial, en la década de los noventa del pasado siglo XX, propiciado por la crisis del modelo de acumulación fordista y postfordista, así como por la crisis del estado de bienestar keynesiano. Y esto ocurre en los países anglosajones que, amparados por las dinámicas políticas y económicas instauradas por la globalización neoliberal, animan a sus gobiernos a proponer reformas de claro contenido liberal-conservador. En el caso estadounidense, la reforma se pone en marcha en 1996 de la mano

del entonces presidente Clinton. En ese año se aprueban la *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PWORA) y la *Contract With America Advancement Act*, que sientan las bases para el cambio en el sistema estadounidense de asistencia social o, como dijo el mismo Clinton, “el fin del bienestar tal y como se había conocido hasta entonces”. En Reino Unido, la consolidación del Workfare tiene su origen en la propuesta laborista de Toni Blair a la que se le dio el nombre de: *Un nuevo contrato para el bienestar* (1998) (Moreno Márquez. 2008).

b) Conceptos que relaciona con la inclusión:

Respecto a los Conceptos propios de las políticas de inserción a los que recurre el paradigma moralizante, lo más significativo, por su incidencia en la formulación de las políticas de bienestar, es la apelación a la *responsabilidad individual* de las personas que viven situaciones de dificultad, junto con una clara lectura moral que considera la dificultad social como una “justa recompensa” a la incapacidad o a la no voluntad de estas personas para adaptarse a las reglas.

Ligado al concepto de responsabilidad individual aparece también el de *condicionalidad* de las prestaciones, una condicionalidad que, en caso de incumplirse por parte de la persona usuaria deben de ser convenientemente sancionadas. El concepto, y la idea misma, de *sanción*, responden claramente a ese carácter criminalizador de la exclusión que caracteriza al paradigma moralizante.

c) Actores los que hace referencia:

Los Actores a los que el paradigma moralizante hace referencia son, principalmente el *mercado* que, junto con los organismos internacionales de carácter económico y supranacional¹⁵², aparece como incuestionable e incuestionado. Así, las leyes del mercado se naturalizan, los individuos no pueden responder a ningún tipo de pasión que busque su autonomía, pues debe someterse a la dependencia de las leyes del mercado, como si de leyes naturales se tratara.

Y es a partir de la naturalización de las leyes del mercado que el *empresariado* y la *empresa* pasan a formar parte de los Actores de inserción, ocupando, para el paradigma moralizante, un lugar significado.

d) Qué identifica como causas de la exclusión (Diagnóstico)

Desde la lectura moral que hace el paradigma al que nos estamos refiriendo, las Causas que provocan la vulnerabilidad de las personas y colectivos, así como su exclusión, tienen que ver con la atribución a las personas excluidas de una degradación moral que les impide ser considerados ciudadanos de pleno derecho de una sociedad. Las personas excluidas se

¹⁵² Organización Mundial del Comercio, Banco Mundial, Banco Europeo... y la ya archiconocida Troika, como los más significativos.

convierten para el paradigma moralizante en una *infraclase*, concepto basado en las teorías de Murray (1984, 1990) y Mead (1986, 1992, 1997).

Analizando la obra de L. C. Mead¹⁵³, Bauman (2008, p.111-113) pone de relieve la gran influencia ejercida por la obra de Lawrence Mead en el sentido de considerar la incapacidad de las personas pobres para tomar decisiones acertadas y para aprovechar las oportunidades que les ofrece la sociedad, como la causa principal de su pobreza. Para Mead, los pobres carecen de la capacidad de apreciar las ventajas que les ofrecería una vida de trabajo, puesto que su errónea escala de valores les impide poner al trabajo como un elemento central en su vida. Según esta visión, las enseñanzas de la ética del trabajo sólo tendrán efectos para los y las que estén dispuestos a escucharlas y para los que quieran esforzarse y acogerse a las oportunidades que les ofrece el mundo del trabajo.

Ahí se fundamenta la *Teoría de la voluntariedad de la infraclase* como explicación a la exclusión, según la cual esta *underclass* está incapacitada para asumir el trabajo como forma de vida y a la familia como la institución base de la sociedad. Se trata de una teoría que no vincula la exclusión con la pobreza económica, sino con el debilitamiento de la familia tradicional, y con una excesiva protección hacia los individuos ejercida por los Estados del Bienestar. Porque el concepto *underclass* crea una categoría de persona excluida a la que se atribuye un amplio repertorio de características individuales que van desde la poca fuerza de voluntad, la vagancia, los vicios, la poca capacidad para gestionar su dinero, la predisposición a la delincuencia y al alcoholismo... (Sales i Campos. 2014:13), todo lo cual justifica la transformación de los problemas sociales en problemas individuales, y por tanto la transferencia de la responsabilidad pública hacia la responsabilidad individual.

Tal y como ya hemos presentado anteriormente, el paradigma moralizante basa su Diagnóstico de la situación en el agotamiento del Estado del Bienestar que se ha mostrado *excesivamente proteccionista* con las personas. En un contexto de crisis económica ya no es posible seguir soportando un gasto social que va en detrimento del crecimiento económico a la vez que produce individuos dependientes de las prestaciones sociales. El paradigma Moralizante desarrolla un discurso según el cual la situación que viven los colectivos vulnerables respecto a sus dificultades para conseguir la inserción, tienen que ver con el *agotamiento del Estado del Bienestar*. No sólo no es posible ofrecer protección al total de la ciudadanía, menos aún en un contexto de crisis económica, sino que esta protección se interpreta como generadora de dependencia. Una excesiva protección por parte del Estado y del mercado laboral, junto con un *excesivo gasto social*, produce individuos dependientes, incapaces de trazar su propia trayectoria vital ni de salir por si mismos de su situación de exclusión.

¹⁵³ Lawrence M. Mead, (1992). *The New Politics of Poverty: The Nonworking Poor in America*.

Desde la visión individualizadora de la exclusión que defiende el paradigma moralizante las prestaciones propias de las políticas pasivas de integración deben ser consideradas como un elemento a combatir, por la *falta de responsabilidad de las personas* respecto a su propio proceso e inserción social y laboral que éstas comportan.

El paradigma moralizante parte de la *centralidad del empleo* como principal mecanismo de inclusión social. En este sentido, la escasa, o nula empleabilidad de las personas que forman parte de los grupos considerados vulnerables y, desde un claro juicio moral, su nula voluntad para incorporarse al mundo del trabajo, se identifica como el principal elemento que les hace profundizar en la exclusión social.

Como más adelante veremos, es esta una visión que tiene gran peso en la dimensión de la exclusión y de la persona excluida que defiende cada paradigma, y que, en el caso del paradigma moralizante, incorpora un componente de *criminalización de las personas usuarias de prestaciones*, individuos algunos de los cuales se les caracteriza por una cierta bajeza moral que en ocasiones les llevan a engañar sobre su situación real, a fin de obtener determinados beneficios.

Inciendo en algunos aspectos que ya se han presentado anteriormente, respecto a la responsabilidad que se adjudica a la persona en situación de exclusión, el paradigma moralizante parte de la consideración de una persona acomodada en la dependencia a las prestaciones sociales y que se niega a adaptarse a un nuevo contexto que requiere nuevos sacrificios en favor del desarrollo económico. En ese sentido, toda la responsabilidad respecto a la propia vulnerabilidad y exclusión, es de la propia persona.

e) Qué dimensiones de la exclusión plantea y qué identificación hace de la persona en situación de exclusión

La Dimensión de la exclusión que plantea este paradigma es claramente *individualizadora*, en tanto en cuanto la persona es responsable de su situación de vulnerabilidad, por lo que ni las estructuras sociales, económicas o institucionales, ni la relación que el individuo establece con éstas, ofrecen una explicación acerca de la exclusión social.

El paradigma moralizante identifica a las personas socialmente excluidas como individuos que no quieren seguir las normas y estilos sociales mayoritarios. Se impone entonces un *estereotipo negativo* dominante de la persona vulnerable, en situación de desempleo u otras situaciones de dificultad, por lo que se exige establecer sobre él un control riguroso. El individuo debe entonces acreditar un comportamiento intachable y una probada voluntad del salir de la situación de dificultad.

Partiendo de la pluralidad que, según plantea Serrano (2007), definen las políticas activas de empleo en el sí de la Unión Europea, se podría interpretar como propio del paradigma moralizante una concepción del individuo cuya naturaleza se caracterizaría por la *pasividad*, y que sin embargo deben cumplir con el deber moral de hacerse cargo de sí

mismo. Es esta una visión *paternalista* que entiende a las personas como inadecuadas gestoras de su propio proyecto personal y de su futuro profesional. Es una lógica en la que predomina una visión de determinados grupos sociales, observados bajo un cierto carácter de *sospecha*: jóvenes, excluidos sociales, personas con enfermedades mentales o grupos en mayor riesgo de exclusión. La explicación que se da respecto a la conducta pasiva de la personas en situación de exclusión gira en torno a considerar que o bien es el resultado de un “cálculo racional” de éste que “lógica y racionalmente” valora que no le compensa trabajar ni insertarse, o bien se considera el resultado de un déficit de personalidad. A la persona en situación de exclusión se la considera alternativamente, o según los casos, como vagos y parásitos del sistema o como enfermos que deben ser curados de su falta de motivación, o de su inadecuada actitud ante las responsabilidades que le impone la sociedad. El paradigma moralizante entiende la exclusión como el resultado de la incapacidad o la falta de voluntad del individuo para adaptarse a las reglas sociales que le permitan sentirse, y ser aceptado, como ciudadana de pleno derecho de una sociedad. Esta visión comporta un claro juicio moral hacia las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión, de manera que la integración –desde la centralidad que se le atribuye al empleo– estará sujeta a la capacidad y/o voluntad del sujeto a integrarse en el mercado de trabajo.

Pero el paradigma moralizante es también capaz de identificar las consecuencias sociales que está teniendo la crisis, en el sentido de observar el nacimiento de “una nueva pobreza”, verdaderas víctimas de la crisis, que desde el discurso moralizador confronta sus intereses con la “pobreza de siempre”. Esto contribuye a segregar a determinados grupos en situación de exclusión, distinguiendo a los que están dispuestos a trabajar de los que ya antes de la crisis vivían dependientes de los subsidios públicos o de actividades moralmente inaceptables. Una distinción entre pobres merecedores/as y no merecedoras/es, a la que ya hemos hecho referencia en el marco teórico del presente trabajo (Capítulo 2), y al que se han ido refiriendo numerosos autores (Bauman, 2008; Sales, 2014), y que marcan, en definitiva, la historia de la acción social.

f) Qué soluciones propone:

Respecto a las Soluciones que propone, desde esta perspectiva se entiende que la ayuda de los estados genera una dependencia indeseable, por lo que éstos no deben prestar ayudas sino *proporcionar los recursos* para que cada cual los utilice en su propio beneficio y según sus propias capacidades. El régimen postnacional schumpeteriano de Workfare, en el que se sustenta el paradigma moralizante, promueve la innovación organizacional y del mercado con el objetivo de favorecer la competitividad, subordinando las políticas sociales a las necesidades de flexibilización del mercado de trabajo y a las necesidades de la competencia en el mercado internacional. Entre sus propuestas no encontraremos ninguna que se encargue de rebajar las tensiones sociales, de evitar la fragmentación social, ni de luchar contra la descohesión social. De ahí que las propuestas del paradigma moralizante vayan en la línea del *rearme moral*, de generar *incentivos negativos a la protección* del estado, y

de establecer un sistema coercitivo hacia las personas que se colocan al margen del pensamiento hegemónico

Las medidas específicas que propone están sujetas a la *obligatoriedad* de las personas a obtener un empleo. Esta obligatoriedad, que puede ser considerada un incentivo o una amenaza, pretende sacar a las personas de los circuitos asistenciales, propiciando un rápido regreso al mercado laboral (Moreno. 2008). Sus medidas referidas específicamente a la inserción son, por tanto, puntuales y temporales, porque el mercado de trabajo es el verdadero generador de oportunidades y el único contexto desde el que las personas pueden hacerle frente a una situación de vulnerabilidad.

Complementariamente, gran número de sus prácticas de intervención van dirigidas a la *vigilancia y control del demandante de prestaciones sociales*, a fin de sondear su actitud frente al mercado de trabajo. Así gana sentido utilizar el *contrato* como instrumento desde el que se establece una reciprocidad social, una construcción negociada de reglas que tiende a sustituir los instrumentos normativos, es decir, a las leyes. Se restablece el valor del trabajo como criterio de autodisciplina y como panacea para resolver los males que aquejan tanto a al individuo como a la sociedad (Serrano. 2007).

g) Qué considera como normativo:

Para el paradigma moralizante, lo considerado Normativo o deseable se refiere a conseguir que la ciudadanía esté conformada por *trabajadores flexibles, adaptables* y ajustado a una economía globalizada.

El paradigma moralizante pone su prioridad en el desarrollo económico, por lo que las estrategias gubernamentales deben de estar dirigidas a la adaptabilidad de las personas trabajadoras a las necesidades del mundo empresarial. Se reclama entonces una mayor capacidad de adaptación, por parte de los trabajadores, para cumplir con los requerimientos de mercado de trabajo.

Las barreras, impedimentos o mecanismos que perpetúan la situación, vistas desde el paradigma moralizante, tienen que ver, con el excesivo proteccionismo de los Estados del Bienestar. Esta concepción, tal y como ya hemos ido explicando en los apartados anteriores, tiene mucho que ver con la dimensión adjudicada a la exclusión, totalmente individualizadora, así como a la persona excluida, a la que se considera un individuo dependiente, cuya moral le induce a acomodarse a las prestaciones públicas como una forma de rechazo al trabajo, al esfuerzo y al compromiso con el conjunto de la ciudadanía.

Para el paradigma moralizante lo normativo está representado por los llamados *emprendedores*, mientras que se identifica como problemático a los individuos considerados dependientes de las prestaciones sociales.

h) Qué concepción de los derechos defiende:

A partir de todo lo expuesto, parece coherente entender que la asunción de Derechos esté estrechamente ligada a la obligación de tener un empleo, con lo que la responsabilidad respecto a los derechos de la ciudadanía deja de ser social para convertirse en estrictamente individual. El paradigma moralizante es la expresión más extrema de la *individualización del riesgo*, en contra del discurso de la responsabilidad institucional. A partir de la responsabilización que adjudica la persona acerca de su propia integración, y de insistir en la condicionalidad de acceso a las prestaciones sociales “las nuevas políticas sociales definen derechos que solo se pueden ejercer si las personas beneficiarias se comprometen a respetar obligaciones previas. A partir de ahora, para tener derecho a los derechos habrá que aceptar una medida que supone la incapacidad de la persona puesta bajo tutela” (Alaluf. 2009, p.35).

Para el paradigma moralizante *no existen los derechos que no estén ligados a obligaciones*. En este sentido, y considerando la responsabilidad que este modelo otorga a las personas con respecto a su propio proceso de inserción, los derechos se adquieren a partir de la obtención de un empleo, lo cual es considerado una obligación.

4.2. El Paradigma Activador: psicologización y despolitización de la exclusión

“Cuando creíamos que teníamos todas las respuestas, de pronto, cambiaron todas las preguntas”

Mario Benedetti

Puesto que no pretendemos eludir la posible controversia que la definición de estos cuatro paradigmas puede suponer, no podemos abordar la descripción del paradigma activador sin evidenciar la fina línea divisoria existente, en algunos aspectos, entre éste y el paradigma moralizante. Nuestra explicación al respecto estriba en identificar las similitudes que podemos encontrar entre los dos modelos de Estado del Bienestar que les dan cobertura: el Workfare en el caso del paradigma moralizante y el Welfare basado en el Estado Social Inversor en el caso del paradigma activador. Si bien es cierto que el primero (Workfare) se fundamenta en una orientación punitiva, propia de las políticas sociales anglosajonas, mientras que el segundo (Welfare) responde a una orientación ciertamente amplia, que va desde el universalismo escandinavo, a la solidaridad continental, es precisamente en la definición de Políticas Activas de Empleo donde podemos identificar semejanzas y aún confusiones.

Pérez Eransus (2005, p.117-131) explica la similitud que se puede dar entre estos dos modelos de políticas sociales, y por tanto la ambivalencia en la que a menudo se sitúa la investigación al respecto, en el nacimiento de las Políticas Activas de mercado laboral en el marco de la Unión Europea, desde las que se orientan los Planes de Empleo de los países miembros.

Las Políticas de Activación que surgieron en los países nórdicos en los años cincuenta para designar las políticas públicas relacionadas con el ámbito laboral, introducen elementos que acercan la visión del Workfare y del Welfare, al introducir, por ejemplo, contraprestaciones de carácter laboral para el cobro de prestaciones asistenciales, emulando las políticas implantadas en los años ochenta en EE.UU. En España estas propuestas tardaron más en llegar, pero se fueron haciendo efectivas a partir de las sucesivas reformas laborales que, en el año 2000, incorporan programas como el de Renta Activa, de base claramente contraprestacionista (Laparra. 2006)

Tal y como plantea Pérez Eransus, las Políticas Activas de Empleo europeas surgidas de la Estrategia de Lisboa abandonan las políticas de índole macroeconómico dirigidas a aumentar las oportunidades de acceso al empleo del conjunto de la población planteadas en la Suecia de los años cincuenta, para dar lugar a acciones de carácter microeconómico, propias del Workfare, orientadas a la población desempleada o asistida. En el contexto europeo, las Políticas de Activación ponen el énfasis en la necesidad de mejorar las capacidades individuales de las personas que se encuentran al margen del mercado de trabajo a fin de mejorar su empleabilidad, contraponiendo esto a la idea de responsabilidad social pública. Para Pérez Eransus las Políticas de Activación se alejan aún más del significado original que los suecos dieron en los años cincuenta a las PAE al colocar al empleo en el centro de las políticas asistenciales y estar concebido como un instrumento para alejar a las personas de la situación de dependencia a la protección social. Workfare y Welfare comparten entonces, a través de las PAE nacidas de la Estrategia de Lisboa, la centralidad en el empleo y la mejora de la empleabilidad como ejes centrales para el abordaje de la vulnerabilidad social y la exclusión. Comparten también el ideal de la flexibilidad y de la adaptación de la persona a los requerimientos del mercado de trabajo.

Esto hace que, en ocasiones, las diferencias estén determinadas por leves matices que, sin embargo, desde nuestra propuesta, marcan una clara diferenciación entre el paradigma moralizante, basado en el control moral y la moralización de las conductas y el paradigma activador, basado en la psicologización de la integración social.

a) Modelo de Estado del Bienestar en el que se inserta (y su momento histórico):

El paradigma activador se enmarca en la propuesta del *Estado social inversor* (Giddens, 1999) que representa la llamada “tercera vía”, como renovación de la socialdemocracia. Giddens propone dirigir el énfasis hacia la “redistribución de posibilidades” y el deber de construir una sociedad de “tomadores de riesgo responsables”. Sugiere, como lema principal para la nueva política: “ningún derecho sin responsabilidad” que, contradice el principio de los derechos sociales incondicionales propios de una socialdemocracia “a la antigua” (Inza. 2012, p.108). El estado debe ser, más que provisor de bienestar y protección social, un generador de oportunidades para el futuro, de manera que la ciudadanía participe activamente, y con responsabilidad, en su propio bienestar y en el bienestar social.

En cierta medida, el Estado Social Inversor puede considerarse contrapuesto a los Estados Providencia –como modelo de sociedad buena que ha permanecido como ideal en el imaginario europeo– que formaron parte de las bases fundacionales de los *Welfare State* europeos. La propuesta giddensiana reaparece con el objetivo de intervenir proactivamente antes de que aparezcan las situaciones de pobreza y exclusión social, asociadas con las cambiantes condiciones del empleo y de los modelos de familia. (Inza 2012, p.104). Este enfoque se identifica como aquel que recoge la necesidad de concebir el gasto social no como un coste sino como una inversión necesaria que redunde en el funcionamiento eficiente del Estado del Bienestar, que garantice el crecimiento económico, la competitividad y el desarrollo social.

Morel, Palier y Palme (2012), citados por Laparra y Pérez Eransus (2012, p.189-190), presentan el paradigma de la Inversión Social como una propuesta innovadora planteada en el debate europeo acerca de la reorientación de los Estados del Bienestar en el actual contexto de crisis. Se trata de un modelo que potencia la capacidad productiva de una sociedad, y parte de la consideración de la desigualdad como una situación generadora de dificultad, en el sentido de que reduce el crecimiento y la eficiencia y conduce a la inestabilidad económica (Stiglitz. 2012).

La Inversión Social pone el énfasis en el desarrollo del capital humano, en transformar las políticas sociales en factores productivos, de manera que rechaza las políticas pasivas frente a la potenciación de políticas activas, todo ello en la búsqueda de sociedades más integradas, funcionales y productivas. Más que la provisión directa de recursos, el principio guía de la IS es la inversión en capital humano, con una especificación: “allí donde sea posible”, aún con el peligro de dejar fuera de las políticas sociales a las persona más excluidas.

Se plantean entonces cuestiones tales como: la gestión eficaz del riesgo individual y colectivo, la consideración de las oportunidades que este riesgo puede ofrecer aprovechado su lado positivo, con lo que la dotación de recursos no ha de servir tanto para proteger del riesgo sino para ofrecer la oportunidad de afrontarlo. El empleo se presenta entonces como un ámbito principal para la gestión de las oportunidades.

Este nuevo enfoque convierte el Estado del Bienestar en un Estado de Inversión Social (EIS), según el cual la política social es un instrumento de desarrollo económico que invierte principalmente en aquellas ciudadanas/os potencialmente emprendedoras/es. Supone un cambio con respecto al que considera el “viejo modelo del Estado Social”, en el que los excluidos difícilmente forman parte de su estrategia de inversión.

Complementariamente, los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, principalmente a partir del compromiso adoptado por los estados de la UE en la cumbre de Luxemburgo de 1997, proponen el desarrollo del modelo propuesto por el *Estado Social Inversor*, enunciando en ellos lo que se ha dado en llamar la *Activación*. Moreno y Serrano

(2007) describen la activación como un aspecto nuclear del Modelo Social Europeo (MSE)¹⁵⁴ basado en tres principios fundamentales: la individualización, el énfasis en el empleo y en la contractualización.

La *individualización* se refiere a la intervención en las conductas, motivaciones y actitudes individuales por encima de trabajar en la modificación de las condiciones estructurales que posibilitan la existencia de la pobreza y la exclusión social; el *énfasis en el empleo* se refiere al trabajo que se realiza desde estas políticas a fin de intervenir en los comportamientos –incentivar, persuadir, motivar– de las personas frente al mercado laboral, centrándose en la dimensión económica de la ciudadanía y prescindiendo de las dimensiones política y social; la *contractualización* se refiere al acceso de la ciudadanía a los derechos de una manera condicional, dependiendo de sus respuestas, actitudes o comportamientos. Se pasa, según planean Moreno y Serrano (2007), del contrato social y político al contrato moral: “se reafirman lo que podría calificarse como norma de reciprocidad, que hace de la cuestión del merecimiento un eje central en la legitimidad de la propia condición de ciudadanía (p.38).

Inciendo en el significado de la Activación, Santos Ortega (2003) se refiere a la profunda ideología empresarial que la impregna. Lo económico prevalece sobre lo social, lo cual implica una profunda reformulación del desempleo, de la protección social, de las estructuras y funciones de los servicios de empleo, del tratamiento dirigido a los parados y de los estilos ideológicos que sobre ellos recaen. (Santos Ortega. 2003, p.:109). Y el mismo tratamiento, basado en la meritocracia, se aplica a los excluidos.

El paradigma activador que aquí describimos recoge las ideas centrales propuestas tanto por el Estado Social Inversor como por la Activación: centralidad del empleo como mecanismo de inserción; individualización de la exclusión social, así como la gestión individual del riesgo como forma de salir de la exclusión; contractualización y condicionalidad de las prestaciones; intervención sobre las conductas, actitudes y motivaciones de las personas. Tal como el ESI, el paradigma activador entiende las políticas sociales como un instrumento para aumentar y garantizar el desarrollo económico, con lo cual se prioriza invertir sobre las personas empleables y las emprendedoras, aquellas que pueden contribuir a la mejora de la productividad económica.

Respecto al Momento histórico con el que podemos relacionar el paradigma activador, Alujas (2003) nos emplaza a los orígenes de las Políticas Activas de Empleo: los años cincuenta y sesenta del pasado siglo XX, a partir del concepto sueco de Política Activa de mercado de trabajo y el concepto de aprovechamiento de la mano de obra surgido en Estados Unidos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) integra ambos enfoques –el sueco y el estadounidense– para definir una Política Activa de mercado de trabajo que busca incidir en la relación entre el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y el crecimiento económico. Este organismo explicita su concepción de

¹⁵⁴ Concretamente, Moreno describe el MSE como un modelo propio de la Europa Asocial (2013)

PAE en las Recomendaciones de 1964, que posteriormente desarrolla en los informes de 1966, 1968 y 1970, en las que éstas son presentadas como un instrumento para frenar el deterioro de la relación entre inflación y desempleo. De hecho, la propuesta de implementar Políticas Activas de Empleo está estrechamente relacionada con los periodos de crisis: en 1976 la OCDE presenta una nueva Recomendación en la que insta a poner en marcha iniciativas de creación de empleo destinadas a las personas y colectivos más afectados por la crisis que en aquella época hizo mella en el conjunto de los estados europeos. Pero es definitivamente en 1990, a partir de informe “*Políticas de mercado de trabajo para la década de los noventa*” que la OCDE define lo que deben ser los objetivos de las PAE, y que dieron lugar a la formulación de la Activación: conseguir trabajadores/as más competitivos/as en el mercado de trabajo, desarrollar cualificaciones adaptadas al empleo y aumentar la eficiencia del mercado de trabajo.

b) Conceptos que relaciona con la inclusión

El paradigma activador introduce nuevos Conceptos en el discurso referido a la inserción: *empleabilidad*, *activación*, *flexiseguridad*, que suponen una nueva representación de lo que significa la vulnerabilidad (Serrano, Fernández y Artiga. 2012), y que introduce nuevas categorías, muy alejadas del sujeto protegido propio de las sociedades industriales fordistas.

Se incorporan entonces nuevos “marcos” que enfatizan en la *subjetividad*, en la *voluntad* de los individuos para forjar su propio destino, convirtiéndola en una cuestión política y colectiva. En este nuevo marco se pasa del Estado Social para incorporar, sino en el discurso sí en las prácticas, una suerte de *Estado Terapéutico*, que interviene sobre las actitudes, voluntades y motivaciones de las personas. Se trata de una *psicologización* de las políticas de inserción. En ese sentido, Santos Ortega (2003, p.119) considera los itinerarios individualizados para la inserción como mecanismos de psicologización e individualización. Profundizando, y en el mismo sentido, trabajar la motivación se convierte en la “nueva profesión” de la persona excluida del mercado de trabajo.

El paradigma activador refuerza el concepto de *empleabilidad* ya utilizado por el paradigma moralizante, que se convierte en un objetivo en sí mismo: conseguir individuos empleables se plantea como una prioridad, lo cual implica trabajar para asegurar la empleabilidad de las personas, más que el empleo.

Crespo (2009: 39-62) encuentra una de las bases importantes del paradigma activador en la Ideología del Éxito, presentada por Ichheiser en el año 1949, y que caracteriza a las sociedades modernas:

Esta es una ideología individualista y conservadora, que presupone que el éxito es la consecuencia obvia de quien realiza bien su tarea o trabajo. La ausencia de éxito, por tanto, introduce una sospecha sobre la persona y no sobre sus circunstancias, derivándose de ello una moral implícita, propia del pensamiento conservador, según la cual cada uno tiene lo que se merece (p.45).

Esto configura una determinada moral del trabajo en la que, por una parte se naturaliza la situación de explotación laboral, a la vez que se psicologiza y personaliza la responsabilidad de la situación que la persona padece. Ambos procesos convergen en la dirección de *despolitizar* la situación y presentarla como inevitable. El discurso dominante tiende a desplazar hacia el sujeto la responsabilidad de su situación de vulnerabilidad, así como de las acciones necesarias para modificarla. Nuevamente se sitúa en la ideología del éxito, pero ahora con un componente de presión psicológica que considera la *motivación*, las *actitudes* y la *formación* como objeto directo de trabajo.

c) Actores a los que hace referencia:

En cuanto a los Actores a los que el paradigma activador hace referencia encontramos, además del *individuo* el *mercado de trabajo*, los *organismos de Empleo* y los *organismos financieros*. Esto vuelve a estar en consonancia con la propuesta del Estado Social Inversor, en el que el Estado no es el único generador de gasto social, sino que se incorporan agentes provenientes del mundo financiero.

d) Qué identifica como causas de la exclusión:

Respecto a las Causas a las que el paradigma activador atribuye la existencia de la vulnerabilidad y la exclusión social se pone el énfasis en los *procesos de respuesta individuales y colectivos*: ante las situaciones de dificultad, la capacidad, las creencias, los valores, los comportamientos y actitudes de las personas determinarán las vivencias concretas y por lo tanto determinan las situaciones de exclusión e inclusión social.

Parte de asumir que el problema radica en la incapacidad del individuo para adaptarse a las nuevas demandas del mercado. Con lo que, estableciendo esta causalidad, se despolitiza el conflicto social y debilita el carácter sociopolítico de la exclusión.

Porque el paradigma activador plantea cuestiones que van más allá de la mera intervención en el mercado de trabajo: implica la redefinición del diagnóstico de los problemas del desempleo, la formación o la exclusión social, y las alternativas posibles y legítimas para la (re)articulación de responsabilidades entre Estado del Bienestar y trabajadores asalariados y empleadores. Se trata de un proceso de transformación de los ejes sociales y morales entorno a los cuales se articula la cuestión social en la Europa de inicios del tercer milenio (Moreno y Serrano. 2007, p.41).

El paradigma activador coloca las causas de las dificultades de inserción social y laboral de los grupos y personas vulnerables en la *falta de cualificación profesional*, así como en la *falta de flexibilidad* de estos trabajadores, lo cual genera individuos poco adaptados al nuevo contexto. Se mantiene la explicación a partir de la cual la *escasa motivación* de personas y colectivos no les permite encajar en un nuevo escenario generado por la crisis, el cual requiere de una mayor *adaptabilidad, flexibilidad y cualificación*.

Una característica propia del paradigma activador es convertir las situaciones de dificultad en *oportunidades* para mejorar un proyecto vital, siempre desde la perspectiva individual, y traspassando el discurso del derecho de la ciudadanía a acceder a la protección social –entre los que se encuentra el acceso al empleo – al discurso de las oportunidades.

Como se ha venido diciendo, identificar la falta de cualificación y formación profesional como un elemento que determina y predice la exclusión laboral y social, forma parte del paradigma activador. Y esto da lugar a la necesidad de incorporar una *actitud proactiva* como forma de motivar hacia la búsqueda de la inserción social.

Para el paradigma activador las personas vulnerables deben de cualificarse, flexibilizarse y adaptarse al mercado laboral, porque si no es así, se están generando grandes perjuicios para los Estados y para las instituciones, a las que identifica como los principales afectados, quien en mayor medida sufre las repercusiones del problema. La señalización hacia las necesidades de cualificación y formación individualiza las causas de la vulnerabilidad frente al mercado de trabajo, y por tanto, la despolitiza.

e) Qué dimensiones de la exclusión plantea y qué identificación hace de la persona en situación de exclusión:

Relacionado con lo anterior, las Dimensiones de la vulnerabilidad y de la exclusión que plantea el presente paradigma (PA) están centradas en los *aspectos económicos, eludiendo toda referencia a la multidimensionalidad, así como en los factores individuales* como generadores de exclusión.

La única consideración de factores individuales tiene una clara implicación para los individuos sujetos de inserción, ya que, como plantea Pérez Eransus (2005): “Frente a la idea de responsabilidad social pública, se pone el énfasis en la necesidad de mejorar las capacidades individuales de las personas que se encuentran al margen del mercado laboral, (mejora de la empleabilidad)” (p.119) con lo que esto supone respecto a la culpabilización-estigmatización de la persona que se encuentra en situación de desempleo o pobreza.

El paradigma activador pone al sujeto de inserción ante prescripciones realmente paradójicas: por un lado se apela a la autosuficiencia y a la autonomía y por otro al pragmatismo y a la necesidad de adaptación; por un lado se buscan sujetos activos, moralmente autónomos, internamente motivados, y por otro prevalece la noción de sujeto como individuo pasivo, económicamente motivado por sanciones positivas o negativas. El discurso de la autonomía, movilidad y calidad del trabajo contrasta con los instrumentos coactivos que se han establecido para aumentar la tasa de actividad y para empujar a los sujetos a trabajar (Serrano. 2009, p.259-289).

En lo que se refiera a la dimensión de la exclusión a la que hace referencia el paradigma activador y, como consecuencia, la visión que se tiene de la persona en situación de vulnerabilidad o exclusión, se identifica una tenue línea divisoria respecto al paradigma moralizante. Ambos paradigmas coinciden en que la dimensión de la exclusión es

claramente individualizadora, de manera que ambos responsabilizan a la persona en situación de vulnerabilidad y exclusión de las circunstancias que vive. Lo que diferencia al paradigma activador del moralizante, en este aspecto, es que esta responsabilidad individual se atribuye, no tanto a determinada catadura moral, sino a una falta de cualificación que le coloca en una situación de desventaja respecto al mercado de trabajo. No puede obviarse, sin embargo, que esta visión activadora contiene un componente moral, en tanto en cuanto se reclama a la persona una *suficiente motivación* y una *actitud proactiva* para iniciar un proceso de formación y cualificación profesional que le saque de la situación de vulnerabilidad.

f) Qué soluciones propone:

Respecto a las Soluciones que se proponen desde el paradigma activador, es necesario identificar, como instrumento clave, las Políticas Activas de Empleo, desde las que se busca conseguir *trabajadores más competitivos* en el mercado de trabajo, a la vez que se propone romper las desigualdades en el acceso al empleo y *romper el círculo de la dependencia a las prestaciones sociales*.

El objetivo es movilizar los recursos humanos concediendo prioridad a la formación, colocación y reinserción de desempleados/as, inactivos/as y beneficiarias/os de ayuda social. Interesa, ante todo, *desarrollar cualificaciones adaptadas al empleo para lo que se propone estrechar la coordinación entre la política de enseñanza y la formación para el empleo*. Se busca también *fomentar la participación de las empresas* en la formación de personas trabajadoras. Pero sobretodo, a fin de aumentar la eficiencia del mercado de trabajo se propone *promover un espíritu de búsqueda activa* a través de la oferta de una gama específica de servicios, tanto a los demandantes de empleo como a las empresas (Moreno Márquez. 2008).

La intervención del Estado debe estar guiada a *ajustar las competencias* del trabajador/a y las regulaciones del mercado de trabajo a las nuevas condiciones económicas, asegurando las condiciones que permitan “producir” sujetos adaptados a las nuevas condiciones productivas, promoviendo las competencias individuales y educativas que faciliten la gestión personal de su proyecto profesional. No se trataría, como en el caso del paradigma moralizante, de forzar la integración de las personas en el mercado de trabajo, sino de maximizar sus capacidades potenciales y ponerlas al servicio de las nuevas demandas económicas.

Pero lo cierto es que si analizamos las características de las soluciones que el paradigma de la activación propone en distintos países de la UE, podremos observar la gran diversidad de estrategias y de lógicas de intervención social. En este sentido, en cuanto a la integración en el mercado de trabajo de colectivos vulnerables se observan tanto propuestas que van dirigidas a la integración en el mercado regular, como las que tienden a buscar la inserción de estos colectivos en un circuito específico, secundario y que tiende a normalizar el trabajo precario.

Respecto al papel que pasa a ocupar el Estado a partir de las soluciones propuestas por el paradigma activador, Serrano, Fernández y Artiaga (2012, p.45) hacen una interesante aportación, según la cual, éste, partiendo de considerar que la protección social genera una dependencia adictiva, dirige sus acciones hacia combatir la dependencia como situación y la pasividad como actitud, de forma que no centra la lucha contra la pobreza y la exclusión sino contra la dependencia del individuo hacia el Estado Social. Y esto da lugar a una intervención paternalista cuyo rasgo fundamental –y ahí lo interesante de la aportación– es la *medicalización terapéutica*, en el sentido de que cambia la lógica propia de los Estados del Bienestar de redistribución de ingresos a un régimen de “modificación de conducta”.

Así, el objetivo de la Activación serán las *competencias, motivaciones y actitudes individuales*, siendo el sujeto individual el eje nuclear de las intervenciones, y por tanto parte del problema (Serrano et al. 2012, p.45).

Desde la centralidad del empleo como mecanismos de inserción que defiende el paradigma activador, y considerando la escasa formación y la baja cualificación laboral que se atribuye a los colectivos y personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social, se reclama para estos colectivos medidas específicas que fomenten su empleabilidad.

Puesto que desde el paradigma activador se señala, de manera significativa, a la persona por su falta de formación, cualificación y motivación, como responsable de la situación problema, se reclama, como parte necesaria de la solución futura, que los individuos mejoren su formación y flexibilicen sus requerimientos respecto al mercado de trabajo; que las y los profesionales incorporen estrategias que mejoren las competencias laborales de las personas usuarias; que las instituciones que faciliten la formación y la cualificación profesional de las personas a través de actuaciones concretas, y que la sociedad en general se sume al discurso de la flexibilidad y de la mejora de la formación.

Tales son las propuestas que, a modo de solución, propone el paradigma activador: cualificación, formación y activación, como una forma de promover, entre los y las desempleadas, un espíritu de búsqueda activa que mejore su *empleabilidad*.

Si bien el empleo sigue siendo un elemento central en la inserción social de las personas, a partir de considerar las especiales situaciones de escasa formación y cualificación laboral de los colectivos y personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social, reclama para estos colectivos medidas específicas que fomenten la empleabilidad de grupos con especiales dificultades. Recuperando el viejo debate conceptual en torno a la integración y la inserción social, podría decirse que el paradigma activador propone: *integración*, a partir de creación de empleo, para la población normalizada, e *inserción*, a través de programas específicos, sometidos a itinerarios y requerimientos específicos, para los colectivos vulnerables. Y esto lleva a configurar dos tipos de mercados de trabajo: el ordinario para la población general, y el protegido para quienes se encuentran en riesgo o situación de exclusión. Por esta razón El paradigma activador identifica como una de las principales estrategias facilitadoras de éstas propuestas, el *acompañamiento social*, el cual se hace efectivo

a través de la implementación de los llamados *Itinerarios Individualizados de Inserción*, considerados un instrumento básico para incorporar a las personas al mercado de trabajo, sacándolas de la exclusión social.

g) Qué considera como normativo

Para el paradigma activador lo normativo tiene que ver con la cualificación, la activación, la motivación y la capacidad de interpretar las situaciones de riesgo como una nueva oportunidad. En este sentido, respecto a las personas que aspiran a incorporarse al mercado de trabajo son considerados normativos aquellos suficientemente *cualificados*, *motivados* para la búsqueda activa de empleo y *estimados* ante las dificultades.

Para el paradigma activador la persistencia en la falta de cualificación de las personas trabajadoras, es el verdadero impedimento que dificulta la salida de la situación de exclusión respecto al mercado laboral.

Desde esta visión, que centra la responsabilidad en el individuo, la baja motivación de las personas, o su incapacidad para adaptarse a los requerimientos del mercado laboral, se muestran como la principal barrera

h) Qué concepción de los derechos defiende:

A partir de la idea, ya presentada, según la cual los riesgos y las dificultades se reinterpretan en clave de oportunidad, el concepto de Derechos pasa a ser sustituido por el de *oportunidades*. El paradigma activador incorpora un nuevo planteamiento de la relación entre derechos y responsabilidades, y aún más que eso, redefine el contrato social. Porque si el contrato social establecido en las sociedades industriales se basaba en la concepción del desempleo, la dificultad y la exclusión como un riesgo social, que debía ser asumido colectivamente, la propuesta activadora propone la gestión individualizada de los riesgos, para la resolución de los cuales deben de ofrecerse oportunidades, en lugar de derechos. Y esto supone, a su vez, incorporar una nueva concepción de la ciudadanía: representa el paso de la Ciudadanía Social, que implicaba la protección frente a la desigualdad y la promoción de la igualdad de oportunidades, a la Ciudadanía Económica, en la que la opción del ciudadano es participar en el mercado o adaptarse a éste. Representa el fin de los derechos de ciudadanía concebidos desde la integralidad y la universalidad de éstos.

A partir de esta visión, los riesgos que comporta la crisis deben ser identificados como una oportunidad, en el caso que nos ocupa para mejorar la empleabilidad, indagar sobre nuevos yacimientos de ocupación o incorporar actitudes emprendedoras.

4.3. El Paradigma Reflexivo: una actitud crítica que permita generar procesos de integración social

“Quien no se mueve, no siente las cadenas”

Rosa Luxemburgo

“Espartaco salió del letargo y la picadura del látigo le supo diferente. Entonces, elaboró su dolor y lo convirtió en conciencia, y la conciencia en voluntad, y la voluntad en poder, y el poder en emancipación. Enfrente de un imperio. Fue derrotado y, sin embargo, triunfó”

Juan Carlos Monedero

El paradigma reflexivo podría ser descrito en torno a dos polaridades identificadas por las palabras clave: *conocimiento y sociedad*. Según explica Sicora (2012), la polaridad que presenta el paradigma reflexivo se puede explicar a partir de una primera visión según la cual la *reflexividad* está relacionada con procesos cognitivos y de pensamiento (Dewey, 1933; Polanyi, 1967) que conducen al aprendizaje experiencial (Rogers, 1969; Kolb, 1984), útil en el desarrollo de una acción profesional eficaz (Schön, 1983). Y una segunda visión según la cual el análisis de las dinámicas sociales identifica en la reflexividad la clave de mecanismos emancipadores (Habermas, 1968; Habermas, 1981), el terreno sobre el cual se da la relación entre actor y estructura, entre persona y sociedad (Archer, 2003) y desde el que se analiza el origen y las consecuencias de la segunda modernidad propuestos por Beck, Bauman y Bordieu.

La construcción de esta paradigma nos permite, por tanto, abordar dos ámbitos complementarios: el que hace referencia a la práctica profesional (y por tanto al papel que deben desarrollar los profesionales que trabajan en el ámbito de la inclusión social), y el que hace referencia a las propuestas políticas e institucionales (con lo que se analiza el rol que deben desempeñar las organizaciones políticas, las instituciones públicas, y las entidades sociales).

Desde el primero, la reflexión puede ser entendida como un proceso de examen crítico de la práctica profesional, como medio para comprender en profundidad lo que sucede y para desarrollar conocimientos útiles que mejoren la intervención. Desde el segundo, se plantea la salvaguarda (o el retorno) al Estado Social de Bienestar.

El paradigma reflexivo recupera la visión que confiere a la exclusión un carácter estructural e identifica una sociedad *exclusógena* que genera cambios en las estructuras sociales de protección y en el mercado de trabajo como causante de la vulnerabilización de las personas. La lógica meritocrática implementada por las instituciones, junto con algunos de los agentes sociales, excluye a determinadas personas y colectivos. La propuesta es mejorar el capital humano y social e introducir reformas institucionales, laborales, educativas y de protección social con el fin de reforzar la capacidad inclusiva de la sociedad. El paradigma reflexivo propone convertir al individuo sujeto de inserción en una persona activa, protagonista, involucrada, participante y participativa en la construcción de redes para hacer frente a la complejidad de las necesidades. Desde este paradigma, el profesional

está llamado a interrogarse continuamente sobre las estrategias y procedimientos utilizados y sobre la influencia del contexto político y económico que generan situaciones de vulnerabilidad y exclusión social. El paradigma reflexivo propone la existencia de un/a profesional reflexivo/a y crítico/a capaz de incorporar cambios en su práctica a partir de considerar a las personas y colectivos en situación de vulnerabilidad y exclusión con los que se trabaja, ciudadanas y ciudadanos de pleno derecho.

a) Modelo de Estado del Bienestar en el que se inserta (y su momento histórico)

El Modelo de Bienestar con el que se identifica, y que reclama este paradigma es el que defiende el retorno, o la salvaguarda, del Estado Social de Bienestar. Recordemos que el Estado Social de Bienestar se basa en la idea de un estado intervencionista y provisor de bienestar, cuyas actuaciones pueden dividirse en cinco tipos: las transferencias sociales como, por ejemplo, las pensiones y las ayudas a las familias; los servicios públicos como la sanidad, la educación, los servicios de ayuda a las familias, los servicios sociales y la vivienda social, entre otros; las intervenciones normativas y sancionadoras para proteger al la persona trabajadora y consumidora y a la ciudadanía en su conjunto; la creación de empleo de calidad, proveyendo las bases para que el sector privado lo cree o bien asumiendo la responsabilidad del estado para su creación, y en quinto lugar, la reducción de las desigualdades sociales (Navarro et al., 2011).

El Estado Social de Bienestar se articula en torno al eje de la igualdad de oportunidades, así como a la recuperación del concepto de ciudadanía. Siguiendo la brecha abierta por Marshall y Titmuss, se apuntala la teoría de la ciudadanía y de los derechos sociales como meta aún válida para la política (Gómez de Pedro. 2001, p.394). David Harris (1990) argumenta la necesidad de un Estado de Bienestar amplio como requisito para la justicia social en cualquier sociedad. Y en este sentido se propone una recuperación del concepto de ciudadanía de manera que la justicia social se asiente no tanto en la satisfacción de las necesidades de las personas sino en proteger el *status* de las personas como miembros plenos de una comunidad. No se trata, por tanto, de propuestas asentadas en unas bases individualistas (como es el caso del paradigma moralizante), ni contractualistas (como en el paradigma activador), sino comunitaristas que, a partir de la consideración de la ciudadanía como miembros activos y plenos de una comunidad, se convierten en sujetos comprometidos socialmente y solidarios.

El retorno al Estado Social de Bienestar, al estilo de la socialdemocracia escandinava, que propugna alcanzar niveles altos de calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía, recuperando el concepto de ciudadanía social y el pleno ejercicio de ésta, representan algunas de las bases más significativas que propone y defiende el paradigma reflexivo: incremento del gasto público, lucha contra la precariedad en el empleo, incorporar a los colectivos más vulnerables al mercado laboral en igualdad de condiciones, son algunas de las ideas que este paradigma comparte con ese ideal de Estado Social, tan maltrecho tras la crisis.

Si queremos hacer referencia al Momento histórico en el que se formulan las bases del paradigma reflexivo debemos atenernos a considerar los dos ámbitos que lo conforman. Así, en cuanto a las teorías en las que se fundamenta la reflexividad aplicada a la acción profesional, en base al aprendizaje experiencial, debemos remontarnos a la década de los sesenta del siglo XX (Polanyi, Rogers) y en los posteriores ochenta (Kolb y Schön); y en cuanto a las teorías que ponen el acento en la reflexividad aplicada a las estructuras sociales como un elemento clave para facilitar la emancipación social, debemos ubicarnos en las dos últimas décadas del pasado siglo. Sin embargo, con el progresivo deterioro que ha ido sufriendo el Estado del Bienestar español, de mano de sucesivos gobiernos de carácter liberal-conservador, es en las primeras décadas del presente siglo XXI cuando empiezan a elevarse voces que reclaman un nuevo modelo social, político e institucional, que también debe incorporar nuevos modelos de intervención profesional.

b) Conceptos que relaciona con la inclusión

El paradigma reflexivo recupera el Concepto de Inserción Social, originario de la Francia de los años 80, en referencia a prácticas profesionales, especialmente de profesionales de la educación social y del trabajo social que, bajo el principio de la solidaridad buscan potenciar la cohesión social a partir de la plena participación social de los colectivos excluidos. Está relacionado con el deseo de trascender lo puramente laboral, abordando otras dimensiones de la exclusión, como la económica, la social-relacional y la política, de forma que lo laboral adquiere significación en la medida en que sirve al objetivo de la plena participación social (Pérez Eransus. 2005).

Solidaridad, cohesión social, participación pasan a formar parte de la conceptualización propia de las políticas de inserción tal y como las describe el paradigma reflexivo. Se trata, además, de incorporar la visión *multidimensional* de la exclusión con lo que se proponen, tal y como veremos más adelante, acciones de carácter *integral*, más amplias y más complejas.

La *formación* y la *cualificación* siguen siendo conceptos utilizados desde el paradigma reflexivo, pero, eso sí, pierden la centralidad que se les confiere en los paradigmas moralizante y activador.

c) Actores los que hace referencia

Los Actores a los que hace referencia son múltiples, en tanto en cuanto deben participar en los procesos de inserción social no únicamente el *individuo* en situación de vulnerabilidad social, sino que también *profesionales, instituciones políticas y organizaciones sociales* ocupan un papel clave en la lucha contra la exclusión. Esto se plantea desde la comprensión de que la reflexividad no es una tarea meramente individual, ya que sólo puede ejercerse si afecta al conjunto de los agentes, como plantea Fernández (2004) citando a Bourdieu (2003).

d) *Qué identifica como causas de la exclusión:*

Las Causas que el paradigma reflexivo identifica como responsables de los procesos de vulnerabilidad social tienen que ver con la teoría de la post industrialización y de la sociedad exclusógena. Se recupera la visión que confiere a la exclusión un carácter estructural e identifica una sociedad *exclusógena* que genera cambios en las estructuras sociales de protección y en el mercado de trabajo como causante de la vulnerabilización de las personas. La lógica meritocrática implementada por las instituciones, junto con algunos de los agentes sociales, excluye a determinadas personas y colectivos.

El paradigma Reflexivo propone convertir al individuo sujeto de inserción en *una ciudadanía activa, protagonista, involucrada, participante y participativa* en la construcción de redes para hacer frente a la complejidad de las necesidades. Desde este paradigma, el profesional está llamado a interrogarse continuamente sobre las estrategias y procedimientos utilizados y sobre la influencia del contexto político y económico que generan situaciones de vulnerabilidad y exclusión social. El paradigma reflexivo propone la existencia de *profesionales reflexivos y críticos* capaz de incorporar cambios en su práctica a partir de identificar a las personas y colectivos en situación de vulnerabilidad y exclusión con los que se trabaja en ciudadanos y ciudadanas pleno derecho. La práctica reflexiva conduce antes que nada a la “construcción de un operador competente”, capaz, pues, de hacer frente a diversas situaciones razonando sobre los resultados para reformular las acciones, de dejar el papel de actor para entrar en el rol de autor (Sicora. 2012).

Desde una visión crítica, el paradigma reflexivo identifica las causas del problema en la *insuficiencia del actual Estado del Bienestar*: los recursos son escasos, deben proveerse más y mejores recursos. Además se señala a las instituciones, y aún a los profesionales, como los/as que deben adaptarse los requerimientos de este nuevo contexto social generado por la crisis proponiendo respuestas al aumento de una precariedad del bienestar y una exclusión social ya existentes. Un Estado del Bienestar precario, que progresivamente precariza los distintos sistemas de protección social y también el empleo.

Pero otra de las características propias del diagnóstico reflexivo es considerar que no sólo la *falta de políticas sociales*, sino también *las prácticas institucionales* inciden en la propia existencia del problema. Porque en general se trata de prácticas que no han sabido entender los requerimientos del nuevo escenario generado por la crisis, se insiste en viejas prácticas sin considerar que hay situaciones que tienen que ver con *una mayor precarización* del mercado laboral, con la extensión generalizada de la exclusión social, con la *aparición de nuevos colectivos* en el espacio social de la exclusión etc... que requieren nuevos planteamientos, nuevas estrategias y aun renovados discursos:

En el diagnóstico, el paradigma reflexivo es crítico también con la actuación los profesionales, de las entidades del TSAS y de los distintos agentes sociales. En los dos primeros, profesionales y TSAS, identifica una *actitud de sometimiento* a las dinámicas instaladas desde las administraciones públicas lo cual ha incidido en su incapacidad para

prever nuevas situaciones, adelantarse a la cronificación de éstas y preparar o empoderar a las personas y colectivos para hacerles frente. Se atribuye a las instituciones, además, tener *poca capacidad de adaptarse a las necesidades de un contexto cambiante*, así como trabajar con *escasa agilidad, poca flexibilidad* y *excesiva burocracia*. Esto somete a las entidades, a profesionales, y por supuesto a personas usuarias de los servicios de inserción a dinámicas poco operativas, en ocasiones interpretadas como caprichos del responsable institucional

El paradigma reflexivo invierte el orden de importancia de los elementos causantes de la exclusión respecto al paradigma activador, dando prioridad a la falta de políticas públicas y de sistemas de protección sólidos que protejan a las personas ante las dificultades de acceso al empleo y garanticen su integración social. La centralidad se identifica, por tanto, con la *falta de mecanismos de integración social*, uno de los cuales es el empleo, pero no siempre el más relevante. Desde la visión que aporta el paradigma reflexivo, no basta con tener empleo, sino que éste debe de ser de calidad. El *empleo de calidades* el que garantiza la cobertura de necesidades presentes y futuros, con lo que se evita reforzar factores de vulnerabilidad como la precariedad respecto a los recursos económicos.

e) Qué dimensiones de la exclusión plantea y qué identificación hace de la persona en situación de exclusión:

Desde el paradigma reflexivo se atribuye a la exclusión una dimensión *estructural*, fruto de una sociedad exclusógena, y en la que en ocasiones también participan las estructuras institucionales, y por consiguiente los profesionales que forman parte de ella. Se centra, principalmente, en los cambios que se van identificando en las estructuras sociales de protección y en el mercado de trabajo como causantes de la vulnerabilización de las personas

Para este paradigma (PR), la lógica meritocrática implementada por las instituciones, junto con algunos de los agentes sociales, excluye a determinadas personas y colectivos. La condicionalidad, la no consideración de las necesidades específicas de determinados grupos, la vulneración del principio de autonomía de la persona, vulnerabilizan aún más a las personas.

Por todo esto desde el paradigma reflexivo se describe a los colectivos en situación de exclusión como personas y grupos no sólo vulnerables, sino también *vulnerabilizados*, necesitados de apoyo institucional y profesional para pasar de un rol de actor/a a un rol de autor/a, sin considerarlos por ello individuos dependientes.

La vulnerabilidad se ha extendido, se trata de una exclusión estructural que, en el contexto generado por la crisis económica, junto con las respuestas austerizadas puestas en marcha por los estados, han generado cambios significativos en el espacio social de la exclusión. Una de las consecuencias es que el sentimiento de vulnerabilidad se ha hecho más amplio, llega a muchas más personas.

Otra consecuencia de este ensanchamiento del espacio social de la exclusión es la aparición de los llamados *nuevos pobres*. Las precarias políticas públicas se han visto

desbordadas, mientras que las instituciones confrontan a los dos grupos: aquellos que ya se encontraban en situación de vulnerabilidad social y exclusión, frente a los que han caído desde la integración a la exclusión.

f) *Qué soluciones propone:*

Respecto a las Soluciones que propone el paradigma reflexivo, están referidas a mejorar el capital humano y social e introducir *reformas institucionales*, laborales, educativas y de protección social con el fin de reforzar la capacidad inclusiva de la sociedad.

Pero esto debe hacerse a partir de una *labor reflexiva y crítica* en las que participen todos los Actores. Los y las profesionales deben de introducir la *evaluación* en su práctica profesional con el objetivo de focalizar con mayor precisión en los objetivos que deben de ser planteados y en las estrategias que deben utilizarse. Asimismo, la intervenciones institucionales deben de responder a criterios de *planificación*, que partan de un detallado análisis de la realidad, y a criterios de *integralidad*, considerando todos y cada uno de los aspectos que tienen que ver con la vida de las personas. Esto implica la necesidad de recuperar el trabajo a partir de las distintas fases de intervención y que deben comprender, al menos, el diagnóstico, el plan de trabajo, la intervención y la evaluación. El profesional, y las organizaciones de las que éste forma parte, están llamados/as a interrogarse continuamente sobre los procedimientos trazados y sobre las metas alcanzadas, atendiendo a aquello que las personas expresan respecto a las acciones realizadas y las consecuencias de las mismas.

Por otro lado, la comprensión multidimensional de la exclusión a la que anteriormente hemos hecho referencia, conmina al paradigma reflexivo a reclamar y proponer la puesta en marcha de *políticas de carácter integral*, desde las que se configuren y consoliden los distintos sistemas de protección social.

El paradigma reflexivo se suma a la idea de que la persona debe mejorar su motivación y su capacitación, pero entiende que pasar de una situación de vulnerabilidad y exclusión a una de integración social no depende exclusivamente de su voluntad, sino de que las políticas institucionales favorezcan esta integración. Desde este paradigma, las carencias que puedan identificarse en las personas que forman parte de colectivos vulnerables y excluidos, no son atribuibles a su responsabilidad, sino a factores estructurales

Porque desde ese paradigma el profesional no se desresponsabiliza de las necesidades y las carencias de las personas usuarias. La misma falta de motivación, cuando se identifica, se considera un aspecto que el profesional debe de saber trabajar.

El paradigma reflexivo es muy crítico con determinadas actuaciones de los profesionales. Es por esta razón que plantean la necesidad de *revisar las prácticas*, y aún las *actitudes*, de cara a mejorar las posibilidades de integración de los colectivos vulnerables. Considera, además, que profesionales y técnicos/as deben de ofrecer nuevas estrategias, revisando las existentes, con el objeto de adaptarse a una nueva realidad que exige nuevas

formas de actuación, empezando por ser capaces de generar un *discurso crítico* ante lo que está sucediendo, lo cual implica, también, incorporar una *nueva ética*.

Pero a pesar de toda esta crítica, el paradigma reflexivo es capaz de aportar dos aspectos clave: por un lado una visión más omnicomprendiva, que, desde la responsabilidad que atribuye a la estructuras sociales e institucionales en las dificultades que viven las persona, desculpabiliza también al profesional, aún y cuando identifique en ellos un sinfín de carencias; por otro, la propia crítica es propositiva, y en ese sentido se proponen acciones concretas, que mejoren la práctica profesional de manera que esa mejora redunde en beneficio de las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión.

Para el paradigma reflexivo, también las entidades del Tercer Sector Social (TSAS) deben de incorporar cambios a sus prácticas. El TSAS es crítico con la escasez de políticas sociales, de hecho, las propias entidades, y sus profesionales han recibido un duro impacto a causa de las políticas de recortes en lo social, y eso ha podido influir en una cierta pérdida de la esencia del Tercer Sector.

Complementariamente, el paradigma reflexivo atribuye una importante responsabilidad respecto a la situación que viven las personas y colectivos y vulnerables a las instituciones políticas, puesto que las medidas de protección social que ofrecen son insuficientes ante la crisis. Además, las medidas de austeridad implementadas desde las instituciones y los gobiernos han contribuido a dificultar aún más la situación, aumentando la precariedad y la exclusión.

Así, desde este punto de vista de atribución de la responsabilidad de dar respuesta a las ingentes necesidades sociales generadas por la crisis a las instituciones y a los responsables políticos, el profesional queda salvaguardado/a, puesto que el cambio de perfil que se ha ido dando con la profundización en la precarización social ha ido incapacitando a los servicios para dar respuestas adaptadas a las nuevas necesidades.

g) Qué considera como normativo:

Lo considerado Normativo o deseable por el paradigma reflexivo tiene que ver, por una parte, con la consecución de un *una persona reflexiva y crítica*, capaz de incorporar cambios a su práctica (personal y profesional), a la vez que con una *protección social pública, universal y accesible para todas y todos*, conformada por sistemas de protección sólidos, que den respuesta a los derechos de ciudadanía.

Lo no deseable para el paradigma reflexivo es la persistencia en las barreras que impiden cambios en la situación, y que recaen, por un lado, en profesionales, servicios y agentes sociales, y su dificultad para incorporar nuevas estrategias a la intervención profesional o a las dinámicas organizativas; y por otro en la precariedad de las prestaciones sociales ofrecidas desde las Administraciones Públicas.

La principal barrera que ponen los profesionales, desde la visión que aporta el paradigma reflexivo, tiene que ver con las resistencias a adaptarse a un contexto que reclama cambios en las visiones, en las estrategias, y aún en las actitudes profesionales:

Respecto a las entidades sociales que trabajan con colectivos vulnerables y en situación de exclusión social, se identifica el sometimiento de éstas a los requerimientos de la administración. Y este sometimiento, que les impide proponer nuevas y necesarias estrategias de intervención, está claramente motivado por el miedo a perder una relación con la administración que, en tanto en cuanto el tercer sector ha asumido el papel de provisiones de bienestar, representa ser la base de su propia existencia.

Una de las más significativas barreras que incorpora el TSAS es su dificultad para trabajar como colectivo. Aun a pesar de todo el esfuerzo invertido en constituir redes y plataformas de entidades de lo social, persisten actitudes individualistas, que priman los intereses corporativos por encima de la cohesión de las organizaciones

Precariedad en el empleo, precariedad en las políticas de garantía de ingresos, dificultades para acceder a las prestaciones por desempleo o de la seguridad social, precariedad e incluso inexistencia respecto a las políticas de integración, son los verdaderos impedimentos que, para el paradigma reflexivo, dificultan la integración social. Si bien la precariedad en el empleo está identificada como un factor negativo en cuanto a la inserción social, aún lo es más la persistencia en un empleo precario, que el empresariado y la propia administración mantienen amparándose en la coartada que proporciona la crisis.

La precariedad respecto a los programas de garantías de ingresos a menudo tiene que ver con las restricciones que la administración pone respecto al acceso a ella. Restricciones que tienen que ver con, tal y como ya se hizo referencia anteriormente, a la excesiva burocracia, que se justifica con la necesidad de control institucional

El paradigma reflexivo propone como normativo y deseable la *participación social* y la *innovación profesional* frente a la pasividad institucional, profesional y ciudadana. El ideal de este paradigma es avanzar hacia la consecución de personas, instituciones y sociedades reflexivas, críticas, capaces de incorporar cambios en sus acciones y de reclamar cambios en las prácticas políticas e institucionales.

El retorno al ideal de Estado del Bienestar que se ha ido construyendo en los treinta últimos años y que se ha ido desmoronando durante la crisis es parte importante de lo que el paradigma reflexivo considera como normativo. Pero esta propuesta debe de complementarse con una actitud reflexiva por parte de todos los agentes implicados, de manera que las estrategias propuestas sean capaces de adaptarse y dar respuesta a nuevos escenarios y nuevas necesidad.

h) Qué concepción de los derechos defiende:

Como consecuencia, la concepción de Derechos que defiende el paradigma reflexivo aboca a garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales, desde el sentido más clásico del concepto, para toda la población. En definitiva: la integralidad y la universalidad de los derechos.

El paradigma reflexivo recupera y defiende el concepto clásico de derechos de ciudadanía. Desde esta perspectiva se parte de considerar la necesidad de que el conjunto de la población, incluidas las personas en situación de vulnerabilidad social y exclusión, puedan disfrutar de un conjunto de derechos que incluye los sociales, los políticos y los civiles. Sin embargo se hace una referencia especial a los derechos sociales, entre los que destaca el empleo.

Otra cuestión fundamental que se argumenta desde el paradigma reflexivo es que esta importante pérdida y vulneración de los derechos de ciudadanía se apoyan en la *escasa conciencia de derechos*, es decir, la sociedad no parte del convencimiento de que las prestaciones y servicios que recibimos son derechos conseguidos a partir de la implantación de los Estados del Bienestar, de las luchas obreras y de las reivindicaciones ciudadanas. Por esta razón los cambios que deben incorporar individuos, profesionales, entidades e instituciones no hacen referencia únicamente a la adquisición de nuevos conocimientos, habilidades y estrategias, sino que también hace referencia al ámbito de los valores y las actitudes, incorporando el ejercicio pleno de derechos de ciudadanía como un objetivo ineludible.

Porque para el paradigma reflexivo parte de su ideal tiene que ver con el reconocimiento de derechos, con dar respuesta y acceso, en definitiva, a los derechos sociales básicos, desde una perspectiva universalista, y con visión de futuro, recuperando, frente a las acciones descontextualizadas e inmedatistas que se han ido imponiendo con la coartada de la crisis, el valioso instrumento de la planificación.

4.4. El Paradigma Alternativo-Transformador: recuperar la centralidad de la vida humana

“El que roba nuestros sueños, roba nuestras vidas”

Virginia Wolf

“No se pasa de lo posible a lo real, sino de lo imposible a lo verdadero”

María Zambrano

“Vamos más lejos en la noche, vamos”

Delmira Agustini.

a) Modelo de Estado del Bienestar en el que se inserta (y su momento histórico):

El paradigma alternativo-transformador no puede ser identificado con ningún modelo de Estado del Bienestar puesto que, desde su propuesta radical, lo cuestiona. Los discursos y

propuestas propios de este paradigma entroncan con los Movimientos Altermundistas que eclosionan a finales del siglo XX y alzan la voz en contra del pensamiento único que impone la ideología neoliberal (Seoane y Taddei. 2009). El rechazo a éste propone el lema de “Otro mundo es posible”, desde el que se articulan no pocos movimientos de carácter político y social que busca poner las bases para la construcción de un nuevo, revolucionario, alternativo, emancipador y transformador paradigma. El paradigma alternativo-transformador se fundamenta en una nueva concepción de la sociedad civil, del estado, de la democracia, y de las políticas sociales.

Desde esta nueva definición, la democracia ha de tender a la construcción de sociedades abiertas, no totalitarias, que permitan el encuentro y la convivencia de miradas y necesidades diversas. Con esto se pretende avanzar hacia la instauración de la ciudadanía plena además de diferenciada (Fraser y Honneth. 2003), es decir que respete la diversidad de seres que habitan la tierra (la búsqueda de otredades, demodiversidad, biodiversidad), y les dote de la suficiente capacidad de autodeterminación que les permita tomar decisiones sobre sus propias vidas.

El paradigma alternativo-transformador incorpora también una nueva moral del trabajo, puesto que entiende éste como un medio para vivir con dignidad, de forma que la vida personal no se mimetiza con la laboral. Quiere desplazar el sentimiento de incertidumbre que imponen las políticas institucionales hegemónicas por el de control, desplazando la capacidad de dar respuesta desde (la persona) el individuo y aún las instituciones, a la sociedad organizada. Es por esto que entiende las redes formadas por individuos y organizaciones sociales como una forma de acercar el ejercicio del poder a la ciudadanía.

En tanto en cuanto reivindica el concepto de dignidad común, como referente para hacer frente a la pérdida de centralidad de la vida humana que la globalización neoliberal comporta, reivindica la cobertura, universal y completa, de las necesidades básicas de las personas.

Tal y como plantea Calle (2007), las estrategias que deben guiar las prácticas de un paradigma alternativo que comulga con la democracia radical, deben estar centradas en la deliberación práctica que implica construir dialogando (el *preguntando caminamos* propuesto por las organizaciones Zapatistas), en la horizontalidad reticular, y en la democracia interna. Se trata de promover la creación de espacios de deliberación, que posibiliten el aprendizaje colectivo y el intercambio, sin eludir el conflicto, convirtiéndolo en un instrumento creativo de desarrollo comunitario (Céspedes, Vegué y Blanco. 2007).

Entonces, las personas vulnerables y en situación de exclusión tienen voz, sus propuestas no sólo deben ser escuchadas sino legitimadas.

Para Crespo (2009, p.39-62), los discursos que se contraponen al discurso moralizante, considerado hegemónico, pueden identificarse como discursos alternativos, y a pesar de no ser mayoritario, tiene una amplia presencia y no es necesariamente un discurso de pasividad,

pero sí caracteriza lo que se puede denominar como una “moral asediada” por el sentimiento de impotencia ante una situación de incertidumbre y ausencia de control sobre el propio destino. El paradigma alternativo-transformador invita a ver los problemas como obstáculos, huyendo de la concepción de los problemas como oportunidades que preconiza el paradigma activador, además de llevar a la aceptación de que la solución de algunos de ellos trascienden al propio sujeto ya que tienen su origen en las estructuras económicas, políticas y sociales y en las dinámicas institucionales e ideológicas. La situación de dominación en los que los paradigmas hegemónicos ponen a los individuos responde, según Crespo (2009) a:

Un sistema socioeconómico como el capitalismo, que exige un alto grado de sacrificio a un número cada vez más elevado de personas, sólo resulta posible mediante un masivo trabajo ideológico y ético (Weber) y un proceso de disciplinamiento de los sujetos (Foucault), que podemos caracterizar como procesos de producción de sujetos dóciles, paralelo y complementario al de producción de mercancías (p. 57).

La defensa de la democracia radical supone, tal y como anunció Poulantzas (1977) el tránsito de la participación periódica en las elecciones a una participación en el proceso de toma de decisiones en todas las esferas de la vida cotidiana. Baños (2006), en su estudio sobre teorías de la democracia, explica cómo con la modernidad se evidencia el fracaso de la democracia liberal, cuyos representantes excluyen de la toma de decisiones a grupos cada vez más amplios de la sociedad. Una de las consecuencias, como explica Baños (2006) es el nacimiento de nuevas teorías sobre la democracia: la participativa, la deliberativa y la radical:

Entre las grandes deficiencias que se encuentran en los regímenes democráticos está indudablemente la actuación de los partidos políticos que, sujetos a la dinámica de los intereses y combinados con una franca apatía por parte de amplios sectores de la ciudadanía, han devenido en la imposibilidad para afectar intereses enquistados o desigualdades sociales profundas. Así, han quedado sin ser consideradas voces diversas de la sociedad, especialmente aquellas de los grupos más marginados” (p.46).

El paradigma alternativo-transformador se coloca en el tránsito que va desde la democracia participativa a la democracia radical, pasando por la deliberativa. Los tres modelos incluyen, en distinta medida, la necesidad de la participación de los grupos y personas generalmente excluidas de la toma de decisiones. Pero la democracia participativa no representa una propuesta de reforma radical de la democracia, sino que busca complementarla incorporando la participación de la ciudadanía en las instituciones más representativas. Se trataría de contrarrestar el poder de los gobernantes mediante la participación de la sociedad en la política, con lo que la educación en valores y la formación en ciudadanía resultan claves para generar una actitud cívica de compromiso con la comunidad, que debe articularse a través de una densa red de asociaciones y mecanismos de participación social. Pero la democracia participativa ha ido demostrando su incapacidad para modificar las relaciones de poder sobre las que se asientan los intereses económicos y políticos generadores de grupos sociales vulnerables y excluidos.

En este punto aparece la democracia deliberativa que, a partir del sometimiento de las decisiones políticas a procesos deliberativos ante la opinión pública, busca una mejor utilización de las instituciones y una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones que afectan a sus vidas. Habermas (2004), uno de los importantes teóricos de este modelo de democracia propone la creación de una sociedad plural, dinámica y conformada por redes de asociaciones también plurales, junto con unos medios de comunicación que deben responder a esta pluralidad de la sociedad. Una de las más importantes críticas hechas a la democracia deliberativa es que en esta “obsesión” por buscar consenso se pierde de vista la inevitabilidad del conflicto subyacente a la sociedad (Mouffe. 2010).

Como una clara oposición a la democracia deliberativa, en lo que a inevitabilidad del conflicto se refiere, se formula el modelo de la democracia radical. Ésta se interesa por incorporar al proceso democrático las demandas de las ciudadanas y ciudadanos más vulnerables, poniéndolos en el centro del debate e incorporando el derecho a la diferencia y el pluralismo como principios democráticos. Es el reconocimiento de la ciudadanía diferenciada. Se entiende el conflicto político como ineludible, a la vez que deseable, para transformar las identidades y las formas de comprensión colectivas que deriven en la consolidación de sujetos políticos capaces de invertir el juego de intereses en beneficio de las mayorías sociales. La característica más significativa de este modelo de democracia es la voluntad de generar condiciones de igualdad en la participación.

Para Nancy Fraser (2006) el mayor impedimento para la democracia radical es la desigualdad social y el no-respeto a la diferencia. El reconocimiento de la ciudadanía diferenciada y la necesidad de crear instituciones igualitarias y multiculturales, junto con la afirmación de los derechos fundamentales y la inclusión de todas las ciudadanas y ciudadanos en la sociedad, son objetivos ineludibles para la democracia radical. Es por eso que la democracia tiene que tender a la construcción de sociedades abiertas –no totalitarias ni autosuficientes– que permitan el encuentro y la convivencia de miradas, necesidades e intereses diversos.

Algunas voces escépticas plantean la dificultad de que, en una democracia empobrecida cómo es la nuestra, se dé una ciudadanía realmente abierta, crítica y deliberativa (Serna. 2008). Esta forma de ciudadanía que Mouffe definiría como agonística: que no sólo es receptora de bienes y servicios suministrados por el estado sino que se muestra activa, emancipadora y reivindicativa, porque a mayor participación mayores niveles de democracia y, en consecuencia, mayores niveles de poder para la ciudadanía.

Pero lo cierto es que los nuevos movimientos globales, reunidos alrededor del concepto antiglobalización, que surgieron en la última década del siglo XX, y los actuales movimientos ciudadanos –Movimiento 15M, Democracia Real Ya, y otros– que han surgido como respuesta a la actual crisis global, son dos buenos ejemplos de movimientos globales que reivindican y se mueven en el concepto de democracia radical.

En palabras de Angel Calle (2007):

El paradigma de la democracia radical se entiende mejor como una dinámica de pensar y construir vínculos entre seres humanos que se ponen a “dialogar” y a “cooperar” sus proyectos sociales con el objeto de satisfacer de manera más estable sus necesidades materiales, expresivas y afectivas. Forzosamente estos vínculos tienen que contemplar al ser humano como indisolublemente ligado a la suerte del planeta que les rodea, de la naturaleza (...). La democracia radical se iniciaría, pues, como una visión de la vida en la que cada ser humano es percibido como “global” (entrelazado) y específico; es individual y social; es pensamiento y acción en el marco de su cuerpo, de sus sentimientos y de la naturaleza. Por lo tanto puede, y hasta debe ser mirado, para ser “comprendido” desde diferentes perspectivas dentro del marasma complejo de relaciones sociales que él mismo recrea y por las que él es recreado. Es uno y muchos a la vez. Y las dinámicas que trabajen por su dignidad material y expresiva habrían de tenerlo en cuenta, (eso) parecen decirnos los Nuevos movimientos globales. (p.60).

El Momento histórico en el que se gestan todas estas propuestas coincide con la eclosión de los Movimientos Altermundistas, a finales del siglo XX. En un intento de confrontar el llamado pensamiento único, el movimiento zapatista se convirtió en un referente para el naciente movimiento antimundialización que ha ido, lentamente, tomando cuerpo tanto en países del norte como del sur. El primer paso de este movimiento se dio en 1996, en el *Primer Encuentro por la Humanidad y contra el Neoliberalismo*, pero su verdadero bautismo de fuego fue en 1999, en la batalla de Seattle, que dio lugar al nacimiento del *Foro Social Mundial*. (Seoane 2004).

En España, con la eclosión de la crisis, la ciudadanía ha respondido masivamente a las políticas austericidas que los gobiernos, coaptados por los organismos económicos neoliberales, han ido imponiendo sobre el conjunto de la sociedad, dando lugar a movimientos sociales y políticos de gran calado, como los ya mencionados Movimiento del 15-M, Democracia Real ya y otros. La gente a salido a la calle, y ha reclamado tener voz en la política. Una nueva sociedad civil que podría augurar nuevas formas de estado, y nuevas perspectivas para las políticas de bienestar.

b) Conceptos que relaciona con la inclusión:

Los Conceptos que para la integración de los grupos vulnerables y excluidos se incorporan desde el Paradigma Alternativo-Transformador son la diversidad, la proximidad global y la dignidad común.

El primer concepto tienen que ver con la investigación y el reconocimiento de *otredades*: los otros existen. Es el reconocimiento de la diversidad, que debe ser considerada una riqueza cuando desde ésta se es capaz de construir alianzas y convergencias; la proximidad global se refiere a la creación de *redes de proximidad*, y la red es entendida como una forma de acercar el ejercicio del poder a la ciudadanía; la *dignidad común* se posiciona como un referente para enfrentar a la ciudadanía movilizadada con la pérdida de centralidad de la vida humana en el

contexto de la globalización, y para reivindicar la cobertura de las necesidades básicas universales.

El paradigma alternativo-transformador se identifica también directamente con el concepto de *participación*. Y esto es así porque uno de sus referentes ideológicos más potentes se refiere a la defensa de la Democracia Radical, la cual, tal y como ya hemos introducido, aúna e integra la democracia directa, la democracia participativa y la democracia representativa.

c) Actores los que hace referencia:

Los Actores a los que el paradigma alternativo-transformador hace referencia son, como ya hemos anunciado, la sociedad civil organizada, activa y participativa. Esto se concreta, a nivel internacional, en numerosos movimientos altermundistas, promotores del eslogan: *Otro Mundo es Posible*, y a nivel del estado español en un buen número de organizaciones cívicas y sociales que, desde un discurso cada vez más politizado, hacen frente a las propuestas de los gobiernos conservadores, liberales y ultra liberales.

d) Qué identifica como causas de la exclusión:

Para este paradigma, las Causas que provocan la exclusión social se explican en la existencia de un sistema global de dominación, articulado a través de un sistema económico, el capitalismo y un sistema político, el liberal-conservador, generador de profundas desigualdades sociales que provocan vulnerabilidad y exclusión social. La explicación podría también relacionarse con la Teoría de la discriminación activa, basada en los intereses estamentales y en los prejuicios en contra de grupos específicos, que pone el énfasis en la negación de oportunidades a grupos determinados. El paradigma alternativo-transformador explica la situación de dificultad como fruto de una estructura social generadora de desigualdad que provoca situaciones de explotación e injusticia social.

Las causas de la situación no se colocan ya en el individuo dependiente y amoral (P. Moralizante), ni en el trabajador escasamente cualificado (P. Activador), ni tan siquiera en la precariedad de las políticas sociales y en la escasa adaptación de las estrategias institucionales y profesionales a un contexto nuevo (P. Reflexivo), sino en la propia estructura económica, social, política e institucional, que premeditadamente crea, y aun profundiza, en la desigualdad social.

Desde la visión que aporta este paradigma (PAT) lleva a señalar cómo las graves repercusiones que la crisis tiene para los colectivos vulnerables y para la sociedad en general, son el resultado de la estrategia que los poderes económicos y políticos ponen en marcha con el objeto de mantener un sistema social injusto y basado en la explotación, que aprovecha la crisis para reforzar su estructura de dominación

Para el paradigma alternativo-transformador, parece que no sólo el trabajo ha dejado de ser la solución, sino que además la pretensión de integrar a las personas en el mercado laboral se presenta como una suerte de farsa, puesto que se identifica como el principal

instrumento que utilizan los poderes políticos y económicos para mantener las situaciones de desigualdad, promover la fractura social e incidir claramente sobre la pérdida de derechos, laborales primero, para pasar después, pausadamente, a los sociales, políticos y hasta civiles. Lo cual, en algunos aspectos parece devolvernos al siglo XVIII.

El paradigma alternativo-transformador localiza las mayores repercusiones del problema en la sociedad en su conjunto, por el gran impacto que las situaciones de vulnerabilidad y exclusión están teniendo sobre grandes grupos de población, por la fractura social que comporta y por la emergencia de la desigualdad y la injusticia social.

Y esa extensión de la vulnerabilidad real y de la percepción subjetiva de vulnerabilidad contribuye a desmoronar la confianza de las personas en sí mismas, en su propio proyecto vital. Estas vivencias individuales, llevadas al conjunto de la sociedad, vivencias de vulnerabilidad, de falta de expectativas y esperanzas, producen desafección, desconfianza y malestar, y conduce a una pérdida individual y colectiva de dignidad.

Además, desde el diagnóstico que realiza el paradigma alternativo-transformador, esta fractura, cuando las respuestas son de carácter caritativo-asistencial, ahondan en la descohesión, puesto que consolida la existencia de una sociedad conformada por “ellos/ ellas y nosotros/nosotras” “las que se han desviado contra las que han sido capaces de seguir por la senda del esfuerzo y la motivación”, “las dependientes contra los emprendedores”.

Para el paradigma alternativo-transformador, es importante que el empleo pierda peso en la prevención de la exclusión y la vulnerabilidad social: el empleo no puede ser ni considerarse el centro de la vida de las personas. En cualquier caso, el mundo del trabajo debe reorganizarse, y la percepción social e individual que se tiene del empleo, debe cambiar. Significa desaprender lo que hemos ido aprendiendo acerca de que el trabajo es central en la vida de una persona porque tener trabajo te da un lugar en el mundo, generalmente un lugar más privilegiado que al que no lo tiene.

e) Qué dimensiones de la exclusión plantea y qué identificación hace de la persona en situación de exclusión:

Las Dimensiones de la exclusión que plantea el presente paradigma son, por tanto, estructurales e institucionales. A la persona excluida se la identifica como una ciudadana o ciudadano sometida a situaciones de dominación, desigualdad o invisibilidad.

Para el paradigma alternativo-transformador, la exclusión es entendida como el resultado del sometimiento de personas, colectivos, y aún de la sociedad mayoritariamente, a los intereses de una minoría. Una situación de vulnerabilidad y de vulnerabilización que se produce, más allá de los procesos estructurales, a partir de la discriminación institucional y social.

Por esta razón, el paradigma alternativo-transformador no adjudica ninguna responsabilidad a la persona en situación de exclusión respecto a la propia situación de dificultad que vive, ya que la considera una víctima de los modelos de dominación.

f) *Qué soluciones propone:*

En cuanto a las Soluciones que propone, el paradigma alternativo-transformador se refiere a la *deliberación práctica*, que implica construir dialogando, en referencia al “preguntando, caminamos” promovido por el movimiento zapatista; la *horizontalidad reticular* como forma de democratizar la democracia, como propone Souza de Santos, democracia interna y horizontalidad en red; *participación* como un eje de reflexión y acción, a través de foros sociales, consultas populares, cumbres alternativas..., Es decir, desde la perspectiva de la democracia radical no sólo se ha de escuchar o “recoger” las propuestas de la ciudadanía, en toda su diversidad, sino construirse, legitimarse, explorarse continua y críticamente desde sus culturas y prácticas (Calle. 2007, p.65).

A partir de este discurso es posible incorporar estrategias concretas como es la *Investigación-Acción Participativa* o, en el ámbito económico, la *Economía Social*.

Para el paradigma alternativo-transformador las propuestas giran en torno a la creación de dinámicas y vínculos entre los seres humanos que fomenten nuevas estrategias y les devuelva el control de su vida y su dignidad. Se trata, en definitiva de construir una sociedad participativa, dialogante, horizontal y reticular, en las que las redes de reciprocidad sean un instrumento de protección.

Es éste un eje central de las propuestas propias del paradigma alternativo-transformador, que implica construir un discurso social que supere el discurso tradicional del consumismo, ligado más a aspectos vitales como la educación, y no tan vinculado a la centralidad de la economía.

Las *redes sociales* son una alternativa porque la centralidad del empleo tiene además otras consecuencias perversas: aísla a la persona, centrada en sus propias necesidades, que vive como acuciantes y generadoras de ansiedad. Más todavía si hablamos de colectivos en situación de vulnerabilidad o exclusión social, en los que el aislamiento es un indicador de esa misma exclusión. Las barreras a la inclusión social que identifica el paradigma alternativo-transformador tienen que ver con el *mantenimiento de los mecanismos de opresión social*, la *pervivencia de los intereses del mercado* por delante de los intereses, necesidades y derechos de las personas, junto con la *persistencia en la escasa o nula organización social* que le pueda hacer frente a las políticas opresivas y desiguales.

g) *Qué considera como normativo:*

Lo Normativo, ideal o preferible para el paradigma alternativo-transformador tiene que ver con la recuperación de la *centralidad de la vida humana y la dignidad* perdida tras los efectos de la globalización (entre los que se encuentra la crisis como uno de sus productos). El Respeto a la demodiversidad, y la atención a las redes globales y a las redes de proximidad, son objetivos indisolubles del ideal transformador.

Ciertamente, lo inasumible para el paradigma alternativo-transformador tiene mucho que ver con darle continuidad y a la vez profundizar en una dinámica en la que la sociedad

ya está instalada: un tejido económico depredador, unos poderes públicos que actúan como redistribuidores negativos, contribuyendo a ampliar la brecha social, y una sociedad individualizada, pasiva y sometida.

Así, lo considerado normativo o deseable por el paradigma alternativo-transformador tiene que ver con la aceptación de la demodiversidad, la creación de redes de proximidad, la dignidad común, la centralidad de la vida humana, y la cobertura integral y universal de las necesidades de las personas.

h) Qué concepción de los derechos defiende:

Los Derechos se configuran y entienden como Derechos Humanos, desde la concepción de la universalidad e integralidad: todos los derechos para todas y todos, y el reconocimiento pleno de la *ciudadanía social y diferenciada*.

El paradigma alternativo-transformador se reafirma en la concepción de derechos fundamentales y la integración de todas las ciudadanas y ciudadanos en la sociedad. Unos derechos que se conseguirán a partir de incorporar la redistribución, el reconocimiento, la representación, como forma de conseguir el pleno ejercicio de derechos económicos, cívico-sociales y políticos para todas y todos, aún para los y las minoritas representantes de la demodiversidad.

Capítulo 5

Discursos y Estrategias de los agentes de inserción

5.1. Resultados obtenidos a partir del análisis de los textos

5.1.1. *La Voz en los textos: quienes hablan y a quién representan*

5.1.2. *Conceptos hegemónicos y conceptos casi ausentes, en el Diagnóstico*

- A) Criminalización del gasto social y de las prestaciones
- B) La centralidad del Empleo
- C) Precariedad y Desigualdad

5.1.3. *Conceptos hegemónicos y conceptos casi ausentes, en el Pronóstico*

- A) Empleabilidad, Flexibilidad y Adaptabilidad
- B) Cualificación, Motivación y Competencias
- C) Empoderamiento, protagonismo y participación

5.1.4. *Conceptos que evidencian discursos confrontados*

- A) Desarrollo económico *vs* centralidad de las personas
- B) Integración *vs* Inserción
- C) Derechos *vs* oportunidades

5. Discursos y Estrategias de los Agentes de Inserción: la visión desde los cuatro Paradigmas

Una vez identificadas las transformaciones que se han ido dando, desde el inicio de la crisis hasta la actualidad, en la sociedad, las políticas y actuaciones de inserción y de empleo, y los agentes de inserción, hemos dado paso a la definición de cuatro paradigmas en los que se inscriben los discursos y estrategias de inserción por el empleo de colectivos vulnerables, para, en el presente apartado, ofrecer los resultados obtenidos a partir del análisis de los discursos de los y las profesionales que trabajan en la inserción, así como de los textos que se han considerado idóneos en la definición de políticas y estrategias para la inserción por el empleo de los colectivos vulnerables. Lo que a continuación se ofrece son, por consiguiente, resultados del análisis de los datos obtenidos en el trabajo de campo, a través de entrevistas en profundidad y del análisis de textos.

Se tiene en cuenta, se describe y se analizan los tres grandes Ámbitos que comprende el Enfoque de los Marcos Interpretativos: Voz, Diagnóstico y Pronóstico (que se corresponde con las soluciones propuestas), para incorporar en cada uno de ellos los Aspectos considerados clave. A partir de ahí se determina la existencia de paradigmas dominantes, menos dominantes, débiles o ausentes, a la vez que se identifican, tanto en las entrevistas como en los textos, los discursos concretos que ejemplifican cada paradigma, es decir, la visión que sobre la inserción sociolaboral de colectivos vulnerables tiene cada uno de los paradigmas.

Desde la perspectiva del análisis de los Marcos Interpretativos, el análisis de la Voz representa, para Lombardo y Bustelo (2007) identificar quién participa, o tiene Voz, en la articulación del problema y de la solución. Específicamente se refiere a *quién* define el Diagnóstico (identificación del problema y de aquello que lo causa), los Roles del Diagnóstico (qué es lo que se ve como causa y como efecto, desde el punto de vista del diagnóstico), el Pronóstico (cómo debe ser tratado el problema) y los Roles del Pronósticos (qué es lo que se ve como meta y cuáles son los medios para alcanzar esa meta).

En la presente investigación la Voz se refiere, por una parte, a *personas* (profesionales de distinta índole y nivel que trabajan en la inserción por el empleo de colectivos vulnerables), y por otra a *organismos e instituciones* que participan en el diseño de políticas dirigidas a la inserción, al empleo y a la inserción por el empleo. En cada uno de los casos se han utilizado una serie de aspectos y categorías diferenciadas, aunque similares en cuanto a que se busca describir esa Voz a partir de identificar: quién habla y cuáles son sus características, a qué organismo pertenece, y qué palabras clave utiliza cuando hacen referencia a la inserción, al empleo o, más específicamente, a la inserción por el empleo de colectivos vulnerables, como aspectos centrales.

5.1. Resultados obtenidos a partir del análisis de los textos

En el análisis de los textos buscamos identificar discursos, articulados a partir de conceptos clave, que nos permita relacionar éstos con cada uno de los cuatro paradigmas descritos: Moralizante, Activador, Reflexivo y Alternativo-Transformador.

Tal y como ya se ha explicado en capítulos anteriores, recordemos que el análisis de los textos se ha realizado a partir de identificar una serie de categorías relacionadas con el Diagnóstico, los Roles del Diagnóstico (el papel ocupado por cada agente en el diagnóstico), el Pronóstico (las soluciones que proponen) y los Roles del Pronóstico. Así, se analiza, como parte del Diagnóstico, qué se identifica como problema y cuáles son sus causas¹⁵⁵; qué lugar ocupa el empleo con respecto a la integración, es decir, si éste ocupa un lugar central o se interrelaciona con otras dimensiones¹⁵⁶; las distintas dimensiones que se atribuyen a la exclusión y la vulnerabilidad social y, tanto en el Diagnóstico, como en los Roles del Diagnóstico, la entidad que se le atribuye a la persona o grupo en situación de exclusión¹⁵⁷; y el papel que se le asigna a cada uno de los actores y agentes: a la propia persona vulnerable, a los y las profesionales, a las instituciones y organismos políticos y a la sociedad en su conjunto, en la propia existencia de la situación problema o dificultad¹⁵⁸.

Como parte del Pronóstico, se introduce algún aspecto referido al empleo, identificando qué acciones complementarias al empleo se proponen¹⁵⁹ desde cada paradigma, si es que así ocurre; junto con el papel que se le asigna a cada uno de los actores y agentes con respecto a la responsabilidad de aportar soluciones¹⁶⁰. Pero el Pronóstico se centra especialmente en las Soluciones que propone cada paradigma, refiriéndose a las acciones y propuestas que se presentan, tanto en lo que se refiere a las Políticas Sociales en general como a las políticas específicas de Inserción y de Inserción por el Empleo¹⁶¹; las barreras o impedimentos, identificados como aspectos o mecanismos que limitan la acción o contribuyen a cronificar la situación problema¹⁶²; relacionado con esto último se busca identificar aquello que cada uno de los paradigmas considera como normativo, y por lo tanto ideal o preferible, frente a lo que se representa como problemático, y por tanto supone una

¹⁵⁵ En los textos se identifica el siguiente Aspecto: B1, qué se presenta como problema.

¹⁵⁶ Interseccionalidad de la exclusión con el empleo/centralidad del empleo respecto a la situación problema (B9)

¹⁵⁷ Los Aspectos identificados son: las dimensiones de la exclusión que plantean (B3), las Dimensiones de la persona excluida que plantea en el diagnóstico (B4) y en el pronóstico (C2).

¹⁵⁸ Se han identificado los siguientes Aspectos: responsabilidad que se adjudica al individuo vulnerable (B5), responsabilidad que se adjudica a los profesionales (B6), a las instituciones políticas (B7) y a la sociedad en general en la propia existencia de la situación descrita como problema (B8), a quién se hace responsable de la situación identificada como problema (C1), qué roles ejercen cada uno de los grupos (o agentes) que forman parte de la situación, ya sea como población diana o como agentes (C3).

¹⁵⁹ Aspectos identificados: qué acciones complementarias al empleo se proponen (D6).

¹⁶⁰ Los Aspectos identificados son: quien tiene la responsabilidad y la capacidad para aportar soluciones, es decir, dónde se localiza la solución (D8) y a quién o quienes se llama a la acción (E1)

¹⁶¹ En el análisis se han recogido los siguientes Aspectos: las acciones que se proponen (D1), los objetivos prioritarios que se plantean (D2) y las estrategias e instrumentos que se proponen o utilizan (D3), para posteriormente identificar las distintas categorías que describen cada uno de los paradigmas.

¹⁶² En los Textos el aspecto identificado se refiere a los mecanismos de perpetuación (B5).

situación indeseable que dificulta la propuesta de soluciones¹⁶³. Finalmente se indaga acerca de la visión que aporta cada paradigma respecto al concepto de derechos¹⁶⁴.

Los resultados que ofrecemos a continuación se organizan, no a partir de cada uno de los paradigmas, sino a partir de los distintos conceptos clave: aquellos que están más presentes en unos determinados textos, y aquellos que están poco presentes o ausentes.

Se ha escogido esta forma de presentar los resultados obtenidos en los textos al observar que, determinados conceptos, podían estar presentes en discursos más genéricos propios de uno u otro paradigma. Esto nos ha llevado a considerar los matices que se pueden encontrar en unos u otros discursos, así como la dificultad de establecer, de manera tajante, qué discursos se incluyen en unos u otros paradigmas. Sí es cierto que existe una evidente relación entre aquellos discursos más ligados a propuestas que buscan mantener el *status quo* existente, y aquellos discursos de base reformista o transformadora. En los primeros se sitúan los paradigmas moralizantes y activador, y en los segundos los paradigmas reflexivo y alternativo-transformador. Sin embargo, parece que determinados conceptos, más propios del primer grupo de paradigmas, han conseguido constituirse como hegemónicos, hasta tal punto que han ido penetrando en otros paradigmas que buscan un cierto grado de transformación.

Es por esta razón que hemos organizado los Resultados en tres grupos: un primer grupo que hace referencia a conceptos hegemónicos y conceptos menos hegemónicos encontrados en el Diagnóstico; un segundo referido a identificar la hegemonía o la ausencia de los conceptos escogidos, en el Pronóstico, y un tercer grupo en el que se evidencia discursos confrontados¹⁶⁵.

Siendo fieles a la metodología propuesta por el Modelo de los Marcos Interpretativos, antes de pasar al análisis de los conceptos, haremos referencia a la *Voz*: quienes hablan y a quién representan los textos analizados.

5.1.1. La Voz en los Textos: quienes hablan y a quién representan

Siguiendo la propuesta del Enfoque de los Marcos Interpretativos, a la hora de analizar la *Voz*, referido a los textos hemos considerado: quien lo redacta y a qué organismo pertenece; a qué conceptos propios de las políticas de empleo y las políticas de inserción se recurre; a qué actores políticos hace referencia; y a qué documentos se refiere a lo largo del texto.

¹⁶³ Se referencia en los Aspectos: aquello que se identifica como normativo, y por lo tanto ideal o preferible (E5), frente a lo que se representa como problemático, y por tanto representa una situación indeseable o inasumible (E6)

¹⁶⁴ Se analiza a partir del Aspecto G1, repercusiones sobre los derechos de las personas.

¹⁶⁵ Las preguntas formuladas han sido las siguientes: “¿En qué paradigma se sitúan las actuales políticas, actuaciones y discursos institucionales respecto a la inserción por el empleo de colectivos vulnerables? ¿Pueden distinguirse paradigmas hegemónicos y no hegemónicos? Y en el mismo sentido ¿existen paradigmas en conflicto y/paradigmas contradictorios?”

Sin embargo, en el presente apartado, describiremos, como parte de la *Voz* referida a los textos analizados únicamente quien lo redacta y a qué organismo pertenece, ya que los otros aspectos tales como los conceptos a los que recurre, a qué actores y a que documentos hace referencia, se incorporan y analizan en puntos posteriores.

La elección de estos tres tipos de textos responde, en el primer caso, los de empleo, a considerar que representan ser el contexto en el que se generan los procesos de integración/exclusión de las personas y colectivos; los segundos, los textos que hacen referencia a inserción, son obviamente los que tienen mayor peso, puesto que representan ser los instrumentos concretos desde los que se producen esos procesos de exclusión/inserción¹⁶⁶; los terceros, referidos a buenas prácticas se han escogido por representar o aportar posibles alternativas, puestas en prácticas y contrastadas en la realidad, de cara a la inserción social y laboral de personas y colectivos vulnerables.

De los tres tipos de documentos escogidos, describiremos en primer lugar el tipo de organización que redacta el texto, en función de la tipología de textos analizados. Es decir, en cada uno de los tres grupos de textos, identificamos si la *Voz* pertenece a la Administración Pública o a un organismo de carácter social perteneciente al Tercer Sector.

Tabla B.1. Tipología de textos analizados/Tipo de organización que lo redacta

	Administraciones Públicas	Organizaciones Sociales	To tal
Total	45	7	52
Textos Empleo	10	0	10
Textos Inserción	35	1	36
T. Buenas Prácticas	0	6	6

Observamos que del total de textos analizados (52), mayoritariamente se trata de textos redactados desde algún organismo de la Administración Pública (45), ya que tan sólo 7 están redactados por organizaciones del Tercer Sector.

El *Gráfico B.1* expresa claramente el predominio de la *Voz* de la Administración en los Textos analizados, sobre la *Voz* de las entidades sociales. Esta última no tiene presencia en los textos de empleo y una presencia poco significativa en los textos de inserción, ocupan, sin embargo, el total de la voz en los textos referidos a buenas prácticas en materias de inserción.

¹⁶⁶ Conviene puntualizar que, efectivamente, este importante número de textos referidos a la inserción incluyen una buena cantidad de planes municipales de inserción. Se ha hecho de esta manera intentando encontrar referencias significativas de cara a la inserción desde el ámbito local. La escasa utilización que, como se verá más adelante, hemos hecho de las aportaciones de estos textos, evidencia que esta expectativa no se ha visto cumplida, puesto que la gran mayoría de planes municipales analizados responden a directrices técnicas de ámbitos administrativos superiores, y con escasa implantación real en el territorio.

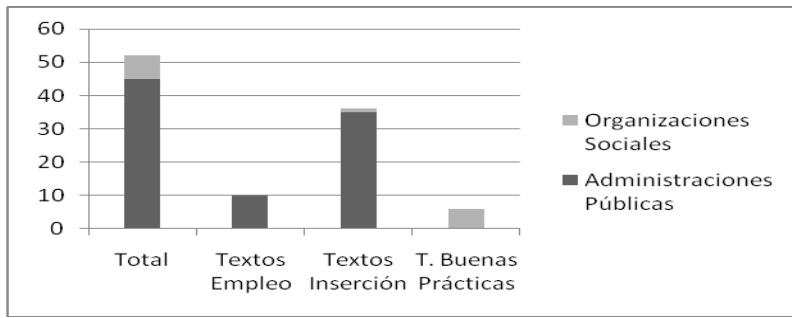


Gráfico B.1: Tipología de textos analizados/Tipo de organización que lo redacta

Describimos, por otra parte, el nivel de la Administración a la que están adscritos los organismos públicos que, mayoritariamente, redactan los textos. En el Gráfico B.2 se observa el predominio de las organizaciones públicas pertenecientes a la Administración Local (19), en gran medida debido al importante número de Planes Municipales de Servicios Sociales analizados. La Administración Estatal y la Autonómica están representadas en igual medida (12 textos en cada caso). Respecto a los textos redactados por organismos europeos tan sólo se han analizado 2 de ellos.

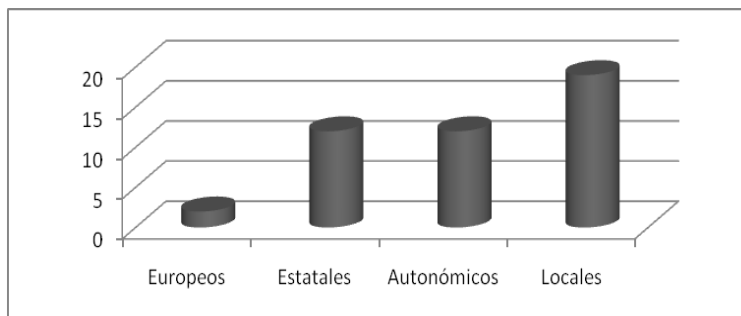


Gráfico B.2: Nivel de la Administración que redacta los textos analizados

5.1.2. Conceptos hegemónicos y conceptos casi ausentes, en el Diagnóstico

En el diagnóstico que se realiza desde los textos trabajados, parece identificarse una importante presencia del discurso que responsabiliza al excesivo gasto social y a la dependencia que éste genera en la población respecto a las prestaciones sociales, de la existencia de personas y colectivos que se mantienen en la exclusión. Tiene también una presencia significativa el empleo, considerado un instrumento central para la inserción social, y por tanto el desempleo como una situación generadora de vulnerabilidad social y exclusión. Por otro lado, en otro grupo de los Textos estudiados se identifica también un discurso, ciertamente poco presente pero que debe ser tenido en cuenta, en el que la precariedad en los sistemas de protección y la desigualdad generada por las estructuras sociales y económicas aparecen como los causantes de la exclusión social.

El estudio de los textos se ha realizado a partir de la búsqueda de una serie de conceptos considerados clave, puesto que representan algunos de los aspectos más significativos de cada paradigma, y su posterior análisis en el contexto en el que se pronuncian. Los conceptos identificados han sido los siguientes: gasto social, prestaciones,

empleo, precariedad y desigualdad. En los tres tipos de textos analizados –sobre empleo, sobre inserción social y sobre buenas prácticas en inserción - estos conceptos aparecen en las ocasiones que se muestran a continuación¹⁶⁷.

Conceptos	<i>Textos de Empleo</i>	<i>Textos de Inserción</i>	<i>T. Buenas Prácticas</i>
Gasto social	738	1012	79
<i>Prestaciones</i>	91	525	13
<i>Empleo</i>	863	309	150
<i>Precariedad</i>	24	26	7
<i>Desigualdad</i>	5	21	6

Tabla C.1: *conceptos hegemónicos y casi ausentes en el Diagnóstico*

Como se observa en la *Tabla C.1*, el concepto *gasto social* tiene una importante presencia en los textos, y principalmente en los referidos a inserción. El concepto *prestaciones* también tiene una presencia muy significada especialmente en este tipo de textos. La centralidad del *empleo* se muestra en la gran importancia que se da a este concepto en el conjunto de los textos, ya que si bien tiene lógica que aparezca en 863 ocasiones en los textos referidos al empleo, es digno de resaltar el hecho de que aparezcan en 309 y 150 ocasiones, respectivamente, en los textos de inserción y en las buenas prácticas. Es de destacar que en el texto en el que aparece en más ocasiones el concepto empleo sea en el PNAin 2013-2016, dado que las políticas de inserción que propone este texto están claramente dirigidas al empleo como mecanismo de inserción.

Mención aparte merecen los conceptos de *precariedad* y *desigualdad*, ya que lo que parece significativo es, precisamente, su escasa presencia en los tres tipos de textos. Resulta llamativo especialmente que aparezcan en escasas ocasiones tanto en los textos de inserción como en los de buenas prácticas.

Así, en el diagnóstico, y en conjunto, se muestra la hegemonía del discurso que hace referencia al gasto social como motivo de las situaciones de dificultad y contrapuesto al desarrollo económico; se muestra también la importante presencia del empleo como mecanismo de inserción social; y preocupa la escasa referencia a la precariedad y a la desigualdad social como generadores de vulnerabilidad social y exclusión.

A) Criminalización del gasto social y de las prestaciones

“Evitar que entren en la cultura de las prestaciones”

En un contexto de crisis económica ya no es posible seguir soportando un gasto social que va en detrimento del crecimiento económico, a la vez que produce individuos dependientes de las prestaciones sociales. Esta es una de las ideas centrales del paradigma moralizante y que tienen una importante presencia en un diagnóstico sobre las situaciones

¹⁶⁷ De los 52 textos trabajados contábamos tanto con textos escritos en castellano como en catalán, de forma que la búsqueda ha debido hacerse considerando los dos posibles idiomas en los que encontrar estos conceptos. En las tablas que se presentan, sin embargo, hacemos referencia de manera conjunta al concepto en los dos idiomas, sin especificar, a fin de facilitar su comprensión.

de vulnerabilidad social y exclusión, y desde el que se responsabiliza a un EB que se ha mostrado excesivamente proteccionista.

Algunos de los textos trabajados se muestran muy explícitos, aunque ciertamente críticos en su explicación, pero en definitiva, el gasto social aparece como el responsable de la crisis, y disminuirlo es fundamental para salir de ella:

Determinadas variables con una evolución autónoma, como los gastos por intereses de la deuda o ciertas prestaciones sociales desvinculadas del ciclo (principalmente pensiones) elevan per se el déficit cuando se incrementan, ocultando así parte del verdadero esfuerzo llevado a cabo si éste se pretende medir a través del concepto de esfuerzo estructural (PE13-16, act., p.49).

En este fragmento se observa, además, la responsabilidad que se adjudica a los colectivos receptores de prestaciones que contrasta con el esfuerzo que, para salir de la crisis, está haciendo el conjunto de la sociedad.

Se presentan datos que muestran cómo las mayores necesidades sociales, evidenciadas con la crisis, han supuesto el incremento de las prestaciones a personas en situación de exclusión: “Una de las manifestaciones más patentes de estas situaciones y de las carencias que se han generado, ha sido el notable incremento del número total de personas beneficiarias (...) de las rentas mínimas de inserción,” (PNAin13-16, p.7), lo cual se interpreta desde el punto de vista del impacto negativo que esto tiene en la economía: “Estas cifras tendrán su reflejo en el mercado de trabajo y en la economía general, ya que supondrá que un número menor de trabajadores deberán responder a las necesidades de un mayor grupo de personas dependientes” (PEIB14-17, p.7-43).

Desde este discurso, más aún en un contexto de crisis, las prestaciones sociales representan “la pescadilla que se muerde la cola”, en la que la secuencia de hechos se representa más o menos así: “más personas dependientes de prestaciones, menos población activa, menos trabajadores/as que cotizan, más dificultades para generar prestaciones”. La importancia de esta explicación radica en identificar que la situación problema empieza a partir de contar con un número considerado excesivo de personas que, dado que cobran prestación, pierden interés por entrar en el mercado laboral. Ideas que pueden identificarse con los discursos propios del paradigma moralizante.

El crecimiento económico se muestra, o debe mostrarse, como un prioridad de los estados, aun cuando implique intervenir sobre el gasto público y esta intervención tenga consecuencias para la población: “Para apoyar el potencial del crecimiento económico de la UE y la continuidad de nuestros modelos sociales, el saneamiento de las finanzas públicas en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento implica establecer prioridades y tomar decisiones duras” (EE2020, p.28). Y cuando se refiere al gasto público, específicamente se está refiriendo al gasto social: “El saneamiento presupuestario y la viabilidad financiera a largo plazo necesitarán venir acompañadas de importantes reformas estructurales, en especial de las pensiones, la atención sanitaria, la protección social y los sistemas educativos” (EE2020,

p.28). Las reformas estructurales propuestas desde instancias europeas son adoptadas por los estados, tal como es el caso del estado español: “La agenda reformadora del gobierno en 2011 incluye, entre otras, el desarrollo de la reforma laboral aprobada el pasado año, así como la reforma del sistema de pensiones y de la negociación colectiva” (PNR2011, p.3). Por este motivo, las propuestas incluidas en los sucesivos PNR y Planes de Estabilidad, incorporan medidas de reducción del gasto público y de austeridad presupuestaria:

En lo que se refiere a la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, entre 2010 y 2060, el aumento previsto en las partidas de gasto consideradas a estos efectos, pensiones, sanidad, cuidados de larga duración, educación y desempleo, es de 4 puntos porcentuales de PIB, hasta un 27,6% del PIB. Esto supone una reducción significativa con respecto al aumento proyectado en la anterior estimación, que era de 8,2 puntos porcentuales de PIB (PE12-15. Pág. 9).

Lo cual incide sobre los distintos sistemas de protección, como sanidad, introduciendo fórmulas de copago, entre otras, que representan cambios muy significativos respecto a la universalidad de los sistemas de protección, así como la disminución en la calidad de las prestaciones.

Como en el de Salud:

Medidas de racionalización del gasto sanitario y farmacéutico destinadas a garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, (...) Entre ellas destacarían: mayor participación de los usuarios en el sistema, diferenciando entre pensionistas y activos y con tasas diferentes para enfermos crónicos de ambos grupos; (...) control del número de prescripciones por paciente; desvincular la aportación del usuario de su condición o no de pensionista y vincularla a su renta; limitar el acceso de los no residentes a ciertos servicios; retirar la financiación pública a medicamentos de valor terapéutico muy reducido (PE12-15. Pág. 44),

El sistema de Dependencia: “Demorar la incorporación al sistema de los dependientes de grado I hasta al menos el año 2014; avanzar en la aplicación efectiva de la contribución económica del usuario del sistema” (PE12-15, p.44),

El sistema de la Seguridad Social: “Revisar el conjunto de subsidios y prestaciones monetarias de la Seguridad Social para hacerlas consistentes con el conjunto de prestaciones previstas en el sistema de dependencia” (PE12-15, p. 44),

El sistema educativo:

Medidas de contención del gasto en el ámbito educativo (...). Entre las medidas en cuestión se incluyen el aumento de las horas lectivas del personal docente; la reducción de las ratios alumnos profesor en las enseñanzas primaria, secundaria y bachillerato; la revisión del régimen de dedicación del profesorado universitario (PE 12-15, p.44),

Así como en la reestructuración de la administración pública: “Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional en las CCAA y Entidades Locales. Persigue reducir el número de empresas públicas y fundaciones autonómicas durante 2012” (PE12-15, p.43).

Todo ello a través de medidas legislativas de carácter estatal que repercutan sobre las administraciones autonómicas y locales: “En este sentido, el Gobierno Central también ha ido tomando medidas para ayudar a las Comunidades a reducir sus déficits en el terreno educativo y sanitario para lo cual éstas necesitaban cambios en la legislación estatal” (PE12-15, p.56).

Se trata de medidas a las que se suman las distintas administraciones, incorporando reformas en sus sistemas de protección. La argumentación es la siguiente: “Había que iniciar un proceso de reestructuración del sector público instrumental, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos mediante los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de enero de 2012” (PEIB, p.4)

Porque desde el discurso hegemónico que propone austeridad y criminaliza el acceso y la utilización de prestaciones, ésta se interpreta, desde instancias institucionales, como una “cultura” pernicioso para el desarrollo económico:

Para alcanzar las metas de crecimiento propuestas en la Estrategia Europa 2020 es necesario incrementar el número de personas con discapacidad que ejerzan una actividad laboral remunerada, evitando que entren en la cultura de las prestaciones por discapacidad que las disuaden de incorporarse al mercado laboral (PEIB, p.132).

De manera explícita se criminaliza la percepción de prestaciones, poniendo a la persona beneficiaria bajo permanente sospecha: “la campaña de control del fraude anunciada por el Gobierno (Plan de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social” (PE12-15, p.37).

Desde este discurso se hace necesario, entonces, reformar las prestaciones, rebajando las cuantías y endureciendo los requisitos de acceso a éstas, todo ello con el objetivo de rebajar el gasto social público:

Eliminación del subsidio especial para mayores de 45 años que agotan prestación contributiva, racionalización del subsidio para mayores de 52 años, exigencia de haber trabajado anteriormente para acogerse a la Renta Activa de Inserción, prestación por desempleo, eliminación de la cobertura de parte de las contribuciones a la Seguridad Social en el período de desempleo, ajuste de la prestación por desempleo, modificación de prestaciones y subsidios ligados a contratos a tiempo parcial (PE13-16, p.38).

En consecuencia, se afianza la utilización de la contraprestación como requisito para recibir prestaciones sociales que, siendo de carácter contributivo, hasta el momento eran considerados derechos subjetivos: “Los trabajadores perceptores de prestaciones por desempleo sin pérdida para estos de las cantidades que en tal concepto vinieran percibiendo,

llevarán a cabo trabajos de colaboración temporal” (PEIB, p.51). El argumento de considerar estas contraprestaciones un beneficio para la sociedad en su conjunto es recurrente, a la vez de que refuerza la idea de que los y las perceptores de prestaciones deben “devolver” ese “privilegio” que la sociedad les otorga mediante acciones que repercutan en el bien de la sociedad: “Realización de trabajos de colaboración temporal que sean de utilidad social y redunden en beneficios de la comunidad por parte de trabajadores perceptores de prestaciones por desempleo sin pérdida de dichas prestaciones” (PEIB,p.143).

Ligado a lo anterior, la idea que se identifica en más ocasiones va en la línea de dar un mayor apoyo a las Políticas Activas sobre las Pasivas. En este sentido, algunos textos hacen referencia a las directrices marcadas desde la UE y sobre las que se sustentan las políticas de inserción a través de los PNAin: “A lo largo de estas directrices¹⁶⁸ se impone la adaptación necesaria para atajar el desempleo de larga duración, la sustitución de medidas pasivas por activas” (MCSG, p.27). Tal es el objetivo que se atribuye a las Políticas de Inclusión Activa, al considerar que las Políticas Pasivas contribuyen a generar dependencia de las personas hacia las prestaciones:

El triple derecho de una persona en situación de pobreza y exclusión a la activación laboral, a una prestación económica, que no desincentive el trabajo (aumentando el número de personas dependientes del sistema), y finalmente al acceso de todos a servicios públicos de calidad (PNAin13-16, p.8).

Las políticas activas aparecen como las más idóneas, puesto que éstas se orientan a resultados y buscan alcanzar el mayor grado de eficiencia posible:

La nueva reforma del sistema de políticas activas de empleo reside en la orientación a resultados: se plantean unos objetivos comunes, (...) El nuevo marco de políticas activas refuerza así la eficacia de las políticas activas de empleo y fomenta la eficiencia en las decisiones de gasto (PE12-16. Pág. 39).

Desde la visión individualizadora de la exclusión que caracterizan estos discursos, las prestaciones propias de las políticas pasivas de integración deben ser consideradas como un elemento a combatir, puesto que dificulta la responsabilización de las personas respecto a su propio proceso de inserción social y laboral. El discurso hegemónico incorpora, entonces, la responsabilización individual, en detrimento de la responsabilidad pública, en la lucha contra la exclusión: “Promover la responsabilidad colectiva e individual compartida en la lucha contra la pobreza y la exclusión social” (PNR2011, p.21)

¹⁶⁸ Las directrices a las que hace referencia el documento citado (MCSG) son documentos de ámbito europeo desde los que se dictan las prioridades de los Planes Nacionales de Inclusión, tales como: La Cumbre de Amsterdam en junio de 1997, los Consejos Europeos de Luxemburgo y Viena en 1997 y 1998, el Consejo Europeo de Colonia celebrado en junio de 1999, el informe del Comité de Empleo formulado en octubre de 1999 y las conclusiones de los distintos Comités de Expertos. Específicamente, los cuatro pilares sobre, referidos al empleo, sobre los que se sustentan los PNAin son: capacidad de inserción profesional, espíritu de empresa, capacidad de adaptación e igualdad de oportunidades.

Este objetivo de minimizar la responsabilidad pública también incluye a nuevos agentes de inserción, vinculados a la iniciativa privada, justificando a su vez la retirada, o una menor inversión, en los servicios públicos, y otorgando a estos nuevos agentes competencias que hasta el momento eran propias de la administración pública:

Los Servicios Públicos de Empleo se han mostrado insuficientes en la gestión de la colocación, con unas tasas de penetración muy escasas dentro del total de colocaciones. Por el contrario, las Empresas de Trabajo Temporal se han revelado como un potente agente dinamizador del mercado de trabajo (...) Por ello, se reforma el marco regulador de las empresas de trabajo temporal al autorizarlas a operar como agencias de colocación (...) y se reconoce a los centros y entidades de formación, debidamente acreditados, la posibilidad de participar directamente en el sistema de formación profesional para el empleo, con la finalidad de que la oferta formativa sea más variada, descentralizada y eficiente (RDRL12, p.12484).

Otras visiones, sin embargo, resaltan la importancia de que se siga manteniendo un nivel apropiado de gasto social, que evite la fragmentación y garantice la cohesión social. Pero se trata de discursos claramente minoritarios, pertenecientes, como es el caso que se ilustra a continuación al grupo de textos referidos a buenas prácticas en inserción y propuestos por entidades del TSAS. Por esta razón se alude a la responsabilidad pública y colectiva hacia la lucha contra la exclusión:

Acabar con las situaciones de exclusión social es una labor de todos y todas. No debemos olvidar que una sociedad segmentada, en que proliferan los grupos excluidos, constituye una amenaza para todos sus miembros, mientras que una sociedad bien integrada ofrece a todos ellos más beneficios y una mayor seguridad en su disfrute. La lucha contra la exclusión no sólo repercute en las personas excluidas, sino que la incorporación de éstas beneficia a toda la sociedad en su conjunto. Nadie debe eludir su parcela de responsabilidad en esta tarea. Por ello, es necesario un modelo social de participación y solidaridad, que implique a todas las personas, y que impulse una actitud dinámica y activa en pos de la integración de todos los miembros de la sociedad. Y es a los poderes públicos a quienes de modo especial compete la responsabilidad de impulsar y canalizar esta participación (MCSG, p.6).

B) La centralidad del empleo

“El acceso al mercado de trabajo constituye uno de los principales mecanismos para combatir y prevenir las situaciones de exclusión social”

La centralidad del empleo como mecanismo de inserción continúa siendo un discurso dominante y muy presente en prácticamente todos los textos estudiados. Se trata de una idea de la que participan, obviamente en distinta medida, tanto el paradigma moralizante como el activador y el reflexivo.

El empleo se identifica como un instrumento imprescindible para favorecer la integración social, y esto es así desde distintas visiones:

El trabajo es uno de los instrumentos más útiles para la integración social y, en este sentido, este manual intenta facilitar la participación en el mundo laboral de las personas excluidas, una participación que puede ayudar a una estabilidad económica necesaria para su inserción en la dinámica social (MCSG, p.6).

Y desde esa centralidad se hace necesario articular medidas que coloquen al empleo en el centro de las políticas de integración:

El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración, por lo que con este objetivo se deben prevenir las discriminaciones en el mercado laboral y adoptar medidas favorecedoras para integrar a los colectivos con mayores dificultades, no sólo para encontrar empleo, sino también para consolidar un puesto de trabajo estable y de calidad con el fin de evitar que siga (PEIB, p.86);

La lucha contra el desempleo es clave, puesto que se identifica como una de las causas más significativas en la generación de procesos de vulnerabilidad social y exclusión, y en este objetivo debe, y están implicadas, están implicadas el conjunto de las administraciones públicas:

El desempleo actúa como causa de exclusión, pero asimismo el trabajo remunerado se configura como uno de los instrumentos más eficaces de inclusión, prueba de ello es la prioridad de las políticas de cohesión social a través del empleo que se realiza desde instancias locales, autonómicas, nacionales y europeas (MCSG, p.12).

Desde algunos discursos, esta centralidad del empleo como mecanismo de inclusión no está referida únicamente a la participación económica que otorga, sino que considera al empleo como un instrumento capaz de generar procesos de integración social en otras dimensiones: "El desempleo es uno de los elementos determinantes en los procesos de exclusión social y pobreza, no sólo porque el trabajo remunerado representa la fuente básica de ingresos de las personas, sino también porque es central en la construcción de identidad" (DPES11-14, p.20). El trabajo remunerado construye identidad personal, posibilita las relaciones sociales, otorga derechos y deberes sociales... integración, en suma:

El empleo, además de ser la fuente esencial de ingresos de las personas y, por lo tanto, el principal medio de subsistencia, también constituye un importante mecanismo de articulación de las relaciones sociales. El trabajo es el medio para conseguir derechos y deberes respecto a la sociedad y de que ésta los adquiera frente al individuo. La carencia o la precariedad del empleo puedan tener efectos más allá de la cuestión meramente económica. (DPNAin08-10, p.8).

Se identifican, sin embargo, límites al empleo como mecanismo de inserción social: el empleo no siempre produce integración, y esto le ocurre especialmente a determinadas personas y colectivos que, debido a sus características, o bien tienen dificultades para integrarse en el mercado laboral o no pueden hacerlo en condiciones que garanticen la integración. En este sentido se hace referencia específica a los considerados colectivos vulnerables: "(...) incluso en situaciones de bonanza económica, persisten amplios sectores de personas "inempleables", agrandándose más si cabe la fractura social que distingue una sociedad solidaria e integradora frente a otra que genera pobreza y exclusión" (MCSG, p.12).

Aparece entonces el concepto de empleabilidad, y por consiguiente, aquellos y aquellas que no la alcanzan son considerados como inempleables.

Cuando en los textos se hace referencia a las dificultades de determinadas personas y colectivos para incorporarse al mercado laboral o para repercutir el acceso al empleo en su integración social, persiste la idea de identificar estas dificultades con las características individuales de esas personas o grupos. Ya sea por limitaciones en su formación: “Unas desiguales oportunidades en el mercado de trabajo en función del nivel de formación de la población, constatándose mayores oportunidades de acceso y mantenimiento del empleo en la medida en la que se disponga de mayores niveles educativos” (EEE12-14, p.121082), o por referencias a la edad o al género de las personas:

Tanto la Ley de empleo como la Estrategia Española de Empleo establecen la necesidad de adoptar programas específicos dirigidos a fomentar el empleo de las personas con dificultades especiales de integración, especialmente, entre otros, jóvenes –con atención particular a quienes presenten déficit de formación-, mujeres, personas en situación de desempleo de larga duración o personas mayores de 45 años (PEIB, p.62)

En el mejor de los casos se hace una referencia genérica a los obstáculos con los que se encuentran determinadas personas:

Una persistencia similar de las barreras de acceso y participación en el mercado de trabajo para los colectivos con especiales dificultades, entre los que destaca la situación de las personas con discapacidad y las personas en riesgo de exclusión social. A pesar de los avances logrados en la esfera normativa y laboral, y de los incentivos diseñados para promover el acceso de estos colectivos al mercado de trabajo, y su estabilidad en el empleo (ya sea en el mercado protegido u ordinario), son muchos todavía los obstáculos que hay que salvar en este sentido (EEE12-14, p.121084).

No se identifica, en los discursos que atribuyen al empleo esta importante centralidad como mecanismo de integración, demasiadas referencias a las características del mercado de trabajo.

Para estas personas y colectivos se hace necesario, entonces, proponer e implementar mecanismos específicos de integración:

Acciones y medidas de inserción laboral de personas que, de forma estructural o coyuntural, presentan especiales dificultades para el acceso y la permanencia en el empleo. A estos efectos, se tendrá especialmente en consideración la situación de las mujeres víctimas de violencia de género, de las víctimas de violencia doméstica y de las personas con discapacidad o en situación de exclusión social (EEE12-14, p.121111).

Esto da lugar a proponer medidas específicas, no universales, que incorporan de manera implícita la idea de inserción por encima de la de integración, para lo cual pone en valor instrumentos especializados que inciden directamente sobre la individualidad, en mayor medida que sobre el mercado laboral. Uno de estos instrumentos son los itinerarios de

inserción, desde los que se incide en la visión individualizadora de la exclusión y desde los que se introduce el concepto de competencias y el de empleabilidad (ocupabilidad): “Diagnosticar al usuario en función de su ocupabilidad, identificando sus intereses, aptitudes, actitudes y habilidades. Asesorar y reorientar para aumentar y mejorar las competencias en función del diagnóstico realizado. Mejorar la ocupabilidad general y específica del demandante de empleo mediante itinerarios individualizados” (PEIB, p.48).

En estos itinerarios individualizados se incluyen estrategias como el acompañamiento: “El acompañamiento de jóvenes en su búsqueda de empleo o durante el inicio de su actividad empresarial debe constituirse como una prioridad de todos los agentes implicados” (PEIB, p.127), y el refuerzo de la formación: “itinerarios personalizados de inserción y el refuerzo de la formación para el empleo pero, también, incentivando la contratación, a través de bonificaciones, de aquellas personas con mayores problemas para acceder al empleo” (PNAin13-16, p.41).

Las propuestas que se articulan desde este discurso incorporan también el concepto de emprendimiento, puesto que desde esa visión ciertamente individualizadora de la exclusión del empleo, el fomento de la emprendeduría se empieza a manifestar como una estrategia central:

Ante la grave situación económica, es necesario impulsar el desarrollo de iniciativas que fomenten la creación de empleo, concretamente el autoempleo y el emprendimiento empresarial, tan fundamentales para el desarrollo del tejido productivo y el crecimiento económico de la Comunidad Autónoma (PEIB, p.124).

Se trata de una nueva forma de individualización del riesgo. El empleo sigue manteniendo centralidad en la integración social, el diagnóstico tiende a la individualización de las causas de exclusión, de manera que, como vamos viendo, las respuestas también deben tender a la individualización. Resulta coherente identificar en este discurso individualizador, que si el mercado de trabajo no es responsable de las causas tampoco debe tener demasiada centralidad en las soluciones. Aparece entonces el concepto de “oportunidades de empleo” frente a la idea de “derecho al trabajo”: “En este contexto, la generación de oportunidades de empleo destinadas a colectivos desfavorecidos se constituye en una de las herramientas de incorporación más eficaces en la lucha contra la exclusión social” (MCSG, p.12).

Sin embargo, aun partiendo de la centralidad del empleo, algunos discursos incorporan una visión multidimensional de la exclusión:

Las transformaciones que están experimentando la economía, la sociedad, los continuos avances tecnológicos y los cambios en los hábitos laborales y en los sistemas de organización de trabajo, acompañado de la pérdida de lazos sociales y familiares, configuran algunas de las múltiples causas de la exclusión social. La relación con el mundo del empleo es referente obligado a la hora de abordar los procesos de integración social. La población en edad laboral encuentra en el empleo

no sólo una fuente de ingresos, sino también el origen de toda una red de relaciones sociales que facilitan la integración (LEI, p. 51331).

En ocasiones, aunque no de manera muy mayoritaria, esta multidimensionalidad, parte no sólo de una visión integral de los procesos de integración, sino también de considerar su carácter estructural. Esto da pie a abrir una nueva perspectiva, en la que la intervención social debe trascender, ir más allá, de la intervención con la persona vulnerabilizada:

Para poder mejorar la calidad instrumental en el proceso de acompañamiento a la inserción se necesita conocer cuáles son las dificultades con las que se encuentran las entidades que trabajan en el acompañamiento a la inserción. Estas se pueden clasificar en cuatro grupos, según su origen: persona, entidad, políticas y programas y contexto sociopolítico y económico (ISQ, p.13).

No es este un discurso dominante en los textos estudiados, pero sí, aunque esté menos presente, puede encontrarse, ligándose a la visión que aporta el paradigma reflexivo desde el que se considera que incidir en la inserción socio-laboral de colectivos vulnerables implica abordar esa perspectiva multifactorial de la exclusión, ya sea a través de una intervención integrada en un mismo servicio o programa, o a partir de la coordinación con otros ámbitos de intervención, servicios o sistemas:

En este proceso en forma de "ronda", las fases presentan una forma de cubo, para evidenciar que estamos trabajando una de las caras de la persona: la laboral. Todas estas fases tienen una cara laboral, y esta nos da los límites de nuestra tarea como profesionales de la inserción. Pero las personas tenemos más dimensiones (personal, familiar, social...) que no tenemos que perder de vista, si bien no las vayamos de abordar. En este sentido es que hay que tener en cuenta la persona desde una perspectiva integral, de la cual los insertores trabajamos el aspecto de desarrollo profesional. En algunos casos, habrá que derivar o trabajar coordinadamente con los profesionales de las otras caras del cubo (ISQ, p.28).

Desde la centralidad que se otorga al empleo como mecanismos de inserción, las estrategias de Inclusión Activa se revelan como uno de los principales instrumentos, en contra de las políticas pasivas, con lo que la garantía de rentas queda estrechamente vinculada al acceso al empleo:

La apuesta que se realiza primando la activación en el empleo como mecanismo de inserción social, en el contexto de la estrategia de inclusión activa del PNAIN 2013-2016, está indisolublemente ligada a la necesidad de vincular la política de garantía de rentas y la articulación de medidas de políticas activas de empleo, de apoyo para la inserción social y/o laboral. (...) Si bien, no deja de reconocerse la centralidad del empleo como medio de inserción social (PNAin13-16, p.51).

Y esta última idea da apoyo al discurso al que se ha hecho referencia en el punto anterior en el que las prestaciones económicas son consideradas inviables, y en ocasiones demonizadas, respecto al objetivo de la integración social.

C) Precariedad y Desigualdad

“Existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos”

En el diagnóstico acerca de las situaciones de exclusión existe un tercer discurso que coloca parte del problema en la precarización de las prestaciones sociales. Se trata de un discurso propio del paradigma reflexivo, del que también participa, en alguna medida, el paradigma alternativo-transformador.

Desde este discurso, el propio mercado de trabajo es excesivamente precario, generando unas condiciones que dificultan, cuando no son el origen, de la vulnerabilidad social: “Elevada incidencia del desempleo, el trabajo informal y la precariedad laboral en personas con baja formación y en grupos de población con mayor riesgo de exclusión (inmigrantes, jóvenes, población gitana, personas con discapacidad y personas trabajadoras mayores), con especial incidencia en las mujeres” (PNR11, p.39). se trata de una visión que constata una realidad ineludible respecto a las características del mercado de trabajo, que afecta especialmente a colectivos vulnerables, pero que no necesariamente propone medidas que incidan sobre éste, sino que incluso parece remitir, nuevamente, a las características personales de estos grupos de población.

Otra de las características del mercado de trabajo que le confiere precariedad es la estacionalidad, muy presente en algunos territorios cuya actividad económica principal está ligada al turismo, como es el caso de Islas Baleares:

La estacionalidad condiciona significativamente las relaciones laborales en Illes Balears, a pesar de que las cifras de temporalidad no difieren mucho de la media nacional. (...) Sin embargo, el tipo de contratación indefinida que se realiza en las Illes Balears (indefinida de carácter discontinuo) implica una precariedad muy relevante, máxime entre la población de entre 20 y 54 años (POFSEIB, p.19)

La falta de calidad en el empleo se muestra también como una característica del mercado de trabajo que vulnerabiliza a las personas: “la precariedad y la baja calidad de los empleos. Características que afectan, en mayor medida, a aquellos colectivos que, como los jóvenes, las mujeres y los inmigrantes, encuentran serias dificultades a la hora de encontrar empleo, y sobre todo de calidad” (POFSEIB, p.37)

El empleo precario implica vulnerabilidad para el presente y también para el futuro, dado que el sistema de protección al desempleo y el sistema de pensiones español está muy ligado a las características del propio empleo, pero también aporta un elevado perjuicio para la economía en general:

La precariedad en el empleo constituye un elemento negativo tanto desde el punto de vista personal del trabajador –por la inseguridad de su situación en un futuro más o menos cercano y las repercusiones en las futuras prestaciones relacionadas con el trabajo, especialmente la jubilación– como desde la óptica de la economía en general – al significar una pérdida de los conocimientos y cualificaciones adquiridos por el

trabajador y suponer un coste para los sistemas de protección correspondientes al significar menos ingresos en cotizaciones y más gastos en prestaciones y subsidios (PEIB, p.68).

Fruto de esta precariedad del mercado de trabajo aparece el concepto de trabajadores pobres:

Como ya se ha comentado, un 9,8% de las personas ocupadas se situaban por debajo del umbral de riesgo de la pobreza en 2006, lo que pone de manifiesto cierta precariedad del empleo. La existencia dentro del mercado laboral de trabajos de baja productividad ha dado lugar al surgimiento de una nueva clase de trabajadores, los denominados “trabajadores pobres”, ya mencionados en el Consejo Europeo de Niza de 2000 (PNAIN 08-10, p.22).

Pero a pesar de este diagnóstico, sigue predominando una visión individualizadora en la que, aun describiendo y aceptando la existencia de un mercado de trabajo precario, parece responsabilizar precisamente a los colectivos vulnerables de ser presa de un empleo precario a causa de su escasa cualificación o su incapacidad para adaptarse a los requerimientos del mercado de trabajo:

Determinados grupos de personas trabajadoras presentan situaciones de vulnerabilidad que hacen que se queden al margen del mercado laboral, presentando mayores tasas de riesgo de pobreza, como es el caso de los jóvenes, más propensos a sufrir precariedad en el empleo, las personas mayores (especialmente a partir de 55 años), con baja cualificación o no adaptadas a las necesidades del mercado, las personas con discapacidad, los inmigrantes, los parados de larga duración” (PNAIN08-10, p.16).

Otra pescadilla que se muerde la cola, y que coloca a las personas vulnerables ante el mercado de trabajo en una situación paradójica de difícil resolución.

Haciendo también referencia a la precariedad social y laboral aparece otro discurso, que podemos considerar alternativo y minoritario, en el que se da una explicación a ésta en la que no se hace responsable a las propias personas vulnerables sino a factores políticos y económicos de carácter global:

Y es que parte de las consecuencias de la creciente competencia económica mundializada y el establecimiento de empresas en países en desarrollo (deslocalización), con el objeto de evitar legislaciones no permisivas (desregulación) se han traducido en explotación infantil, desigualdad salarial, discriminación de las mujeres, conculcación de la libertad de afiliación sindical, trabajo forzoso, vulneración del derecho a la salud laboral o precariedad laboral (MCSG, p.72).

Aparece aquí una nueva y distinta visión de la exclusión, que atribuye a elementos estructurales e institucionales la aparición y el mantenimiento de ésta: “(un) mercado laboral discriminador: nichos de empleo, construcción de estereotipos, selectividad en la contratación, exigencia, prejuicios sobre grupos étnicos, de género, falta de responsabilidad por parte del sector empresarial” (ISQ, p.17)

Se trata de un discurso que se hace presente en los textos, sin ser hegemónico, prioritariamente, otra vez, en los textos referidos a buenas prácticas y presentados por entidades del TSAS.

En la alerta que aportan estos textos acerca de los peligros de intervenciones de carácter asistencial, cabe destacar aquellas que señalizan estas formas de intervención ya no por lo que tienen de puntuales y por su escasa perspectiva integral, sino por lo que representa en cuanto a las actitudes hacia las personas con las que se trabaja: “Evitar las actitudes paternalistas. Se deben promover las relaciones en igualdad entre usuarias y profesionales. Tratar de promover la capacidad de las mujeres para elegir por sí mismas y tratarlas como personas adultas” (MTMC, p.59).

Se identifica que los distintos agentes y actores que participan sobre un mismo objetivo, que es la inserción sociolaboral de colectivos vulnerables, en demasiadas ocasiones trabajan de espaldas, descoordinadamente, o perdiendo la perspectiva que supone identificar un objeto de intervención común. Más allá de los puros agentes: “aunque la cuestión central podría estribar en la irresuelta problemática de conseguir una relación equilibrada entre estado y movimientos sociales, entre servicios públicos universales y gestión comunitaria autogestionaria” (MTSIS, p.96). Todo ello contribuye a generar un contexto que dificulta la posibilidad de propiciar procesos de integración social.

Por otra parte, la introducción del concepto desigualdad en el diagnóstico de lo que ocurre, incorpora una visión crítica que coloca la responsabilidad en las instituciones y los organismos estatales e internacionales.

Se evidencia la fractura social existente entre unos grupos y otros de personas, en función de sus posibilidades de acceso a prestaciones y al ejercicio de derechos. En un primer caso se muestra la desigual posición en la que se encuentra la clase trabajadora que accede al empleo a través del mercado laboral regularizado y los y las que acceden al empleo a través del trabajo irregular:

Trabajar en la economía sumergida, supone una desprotección de los derechos laborales y sociales, en contrapartida del sistema de protección que supone un trabajo asalariado articulado mediante un contrato de trabajo, donde quedan reconocidos los derechos de la persona trabajadora, de cotización, bajas por incapacidad, maternidad, derecho a vacaciones, el derecho a la promoción profesional, formación, representación sindical y un largo etc. de derechos no amparados en la economía sumergida con lo que eso supone (ECC, p.21).

El siguiente ejemplo pretende mostrar la desigual situación de la mujer, con respecto al hombre, en el mercado de Trabajo, introduciendo la visión de género por encima de la recurrente visión a las características personales:

La perspectiva de género permite evidenciar la fuerte segregación de género, la mayor presencia femenina en trabajos temporales, a tiempo parcial y en las categorías más bajas, y la brecha salarial. Éstos son los rasgos fundamentales que aún definen la

posición de las mujeres en el mercado de trabajo actual, condicionando sus posibilidades de acceso y sus condiciones de permanencia (MTMC, p.18).

Un discurso que incorpora la perspectiva de género como una distinta mirada, desplazando el diagnóstico hacia factores estructurales, quitando peso a la responsabilización de las propias personas vulnerables.

Aquí se introduce un nuevo discurso, más propio de los paradigmas reflexivo y alternativo-transformador en el que es la estructura social la generadora de desigualdad. Las características del mercado de trabajo son, sin duda, determinantes, puesto que es capaz de generar situaciones de exclusión a las que ni el empeño, ni la cualificación de las personas que pertenecen a determinados colectivos que no interesan al mercado de trabajo, o que interesan desde una determinada perspectiva, puede oponer resistencia:

Las principales manifestaciones de la desigualdad se encuentran (...) en las mayores dificultades para la inserción laboral de las mujeres, pero también en una mayor prevalencia de los contratos a tiempo parcial, una cierta segregación ocupacional derivada de la segregación formativa y una menor remuneración" (POFSEIB, p.27).

Y una vez que el mercado de trabajo ha conseguido convertir a un colectivo en desechable, las posibilidades de retornar a él, y menos aún en unas condiciones de cierta dignidad, son prácticamente inalcanzables.

Ésta, sin duda, no es una visión nueva, se están recuperando lo que ya empezaban a considerarse viejos discursos, y así era porque parecía que la creencia mayoritaria era que vivíamos en una sociedad que había conseguido generar bienestar para todos y todas, sin prácticamente excepción. Pero esto no ha llegado a ocurrir, como ya hemos explicado, la crisis eclosiona sobre una situación previa y mantenida de exclusión social y de precariedad en la protección social, en definitiva sobre una sociedad que ya era desigual. La crisis sólo la ha hecho más visible, haciéndola emerger. Pero además la crisis, mudando de manera tan drástica el espacio social de la exclusión, ha inoculado un sentimiento de vulnerabilidad generalizado que, para bien o para mal, ha hecho que los que empiezan a tener una visión no hegemónica de lo que está pasando, empiecen a dejar de ser minoría. Viejos discursos, recuperados, entre otros, desde las buenas prácticas para la inserción:

La OIT (Organización Internacional del Trabajo) se creó en 1919 con el objetivo de emprender una acción internacional conjunta para mejorar las condiciones de trabajo en todo el mundo, y ya entonces su Preámbulo de Constitución, señalaba: existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que cualquier nación está obligada a adoptar un régimen de trabajo realmente humano (MCSG, p.72).

El diagnóstico realizado desde este discurso es claro, ya que pertenecer a un colectivo excluido o estigmatizado socialmente, o bien vivir situaciones generadas por determinadas estructuras sociales y por determinadas políticas, generan desigualdad y exclusión muy al margen de la voluntariedad, motivación, catadura moral o cualificación formativa o laboral de la persona que lo sufre.

Si parecía que vivíamos en el mejor de los mundos, lo que ya resulta indiscutible es que ese mundo no es –ni era– para todos y todas:

Los procesos económicos y sociales propios de nuestro modelo de sociedad generan elevados niveles de vida y de bienestar social; pero estos beneficios económicos y sociales no afectan a la totalidad de la población residente en la comunidad autónoma. Además de estas situaciones de desigualdad económica, se producen procesos de exclusión social que tienen mayor repercusión sobre colectivos concretos, generando bolsas de pobreza” (DRMI, p.14817).

Ante las situaciones de desigualdad, las propuestas, en las que profundizaremos más adelante, van dirigidas al empoderamiento, la concienciación y la denuncia: “Una mujer mejicana indígena que ha creado su propio proyecto de rap para despertar conciencias y denunciar la desigualdad de género; una mujer marroquí doctorada cum laude en una universidad española, y una bailarina china” (MTMC, p.).

5.1.3. Conceptos hegemónicos y conceptos casi ausentes, en el Pronóstico

En las propuestas acerca del Pronóstico, es decir, sobre las soluciones que se proponen a la situación considerada como problema, se identifican tres distintos discursos. El primero hace referencia a la necesidad de incidir en la empleabilidad de las personas y su adaptación a un mercado de trabajo flexible, que exige a trabajadores y trabajadoras adaptables. El segundo discurso, muy ligado al primero, propone potenciar la cualificación y las competencias laborales, a través de una actitud activa y motivada hacia la búsqueda de empleo. El tercero incorpora una nueva perspectiva, a partir de considerar que las soluciones deben pasar por el fomento del empoderamiento y la participación social de las personas identificadas como vulnerables, dando protagonismo a una ciudadanía que debe mostrarse protagonista de su propio proceso de integración social.

Podría decirse que los dos primeros discursos se identifican con el paradigma moralizante y el activador, mientras que el tercero está relacionado con las propuestas propias de los paradigmas reflexivo y alternativo-transformador.

La identificación de estos tres distintos discursos nos ha llevado a la búsqueda de determinados conceptos en los textos estudiados, que aparecen cuantificados a continuación.

<i>Conceptos</i>	Textos Empleo	Textos Inserción	T. Buenas Prácticas
Adaptación/Adaptabilidad	92	49	16
Empleabilidad	76	23	12
Cualificación	98	79	17
Competencias	172	78	199
Flexibilidad	42	6	0
Empoderamiento	1	0	31
Participación	146	355	50
Redes	33	39	13

Tabla C.2: conceptos hegemónicos y casi ausentes en el Pronóstico

Otros conceptos que se han buscado en los textos, sin hallar resultados significativos, han sido: *contractualización* e *individualización*, todo y que están presentes de manera implícita en algunos discursos. El concepto *contraprestación* aparece únicamente en tres ocasiones, todas ellas en la Ley 4/2009 de Servicios Sociales de Illes Balears

Conviene puntualizar que el concepto *competencias*, que aparece en repetidas ocasiones en los tres grupos de textos, se refiere tanto a competencias administrativas de las distintas instituciones públicas, como a las competencias atribuibles a las personas a la hora de integrarse en el mercado de trabajo. A efectos de análisis hemos considerado, únicamente, las ocasiones en las que el concepto hace referencia a este segundo significado, todo y que la cuantificación hace referencia a las dos interpretaciones. Este segundo significado aparece mayoritariamente en el texto *Marco Teórico de Metodología de Competencias*.

Señalamos, como representativos, los siguientes aspectos: el concepto *adaptabilidad* aparece principalmente en la *Estrategia Española de Empleo 2012-2014*; también es en la EEE12-14 donde aparece de manera más significativa el concepto *cualificación*; el concepto *empleabilidad* aparece principalmente en el *Plan de Empleo de Illes Balears*, y resulta significativa su presencia en el *PNAin 13-16*; *flexibilidad* aparece en el PNR 2011 y, en los *Planes municipales de Servicios Sociales* haciendo referencia principalmente a la necesidad de adaptación de los servicios a las necesidades de las personas (por tanto en un sentido distinto al que buscábamos en los textos); el concepto *participación* aparece principalmente en el *Marco Teórico de Metodología de Competencias* y, de manera muy significativa, en el *PNAin 13-16* y en el *Plan de Inclusión de Mallorca*.

A) Empleabilidad, Flexibilidad y Adaptabilidad

“Una formación ajustada a las necesidades del mercado de trabajo, que atienda a los requerimientos de productividad y competitividad de las empresas”

Las soluciones que se proponen de manera hegemónica en los textos se fundamentan en la flexibilización del mercado de trabajo, a fin de garantizar la empleabilidad, así como en supeditar las políticas sociales al desarrollo económico y a la adaptación de éstas al mercado laboral.

Se trata de contar con trabajadoras y trabajadores suficientemente flexibles y empleables como para adaptarse a los requerimientos del mercado de trabajo:

Un enfoque preventivo frente al desempleo y de anticipación del cambio a través de acciones formativas que faciliten al trabajador el mantenimiento y la mejora de su calificación profesional, empleabilidad y, en su caso, recalificación y adaptación de sus competencias profesionales a los requerimientos del mercado de trabajo (LE03, p.44764).

Predomina el discurso en el que las dificultades específicas de determinados colectivos para incorporarse al mercado laboral se interpretan en clave individualizadora, por lo que se insiste en la mejora de su empleabilidad: “Las dificultades en el empleo y autoempleo siguen

afectando con más intensidad a las mujeres, de ahí la puesta en marcha de políticas específicas dirigidas a reforzar la empleabilidad de las mujeres” (PNR 2011, p.22).

Así, las políticas dirigidas a los colectivos vulnerables deben incidir sobre la empleabilidad de éstos, en la que las acciones son:

Adaptar las políticas activas de empleo a las necesidades específicas de las personas en situación de vulnerabilidad social, intensificando la acción en función de su nivel de empleabilidad, fomentando la adquisición de competencias básicas de empleabilidad, mediante itinerarios de empleo y apoyo personalizado (PNAin1316, p.42).

Puesto que la visión es individualizadora las propuestas para favorecer la inserción laboral de las personas y aún de los colectivos vulnerables ante el mercado de trabajo son también de carácter individualizador: “se diseñarán, elaborarán y realizarán Itinerarios Individuales y Personalizados de Empleo a las personas desempleadas, a través de información y orientación profesional para el empleo y el autoempleo, para la mejora de su cualificación profesional y de su empleabilidad” (EEE12-14, p.121104).

La mejora de la empleabilidad se presenta como un objetivo prioritario, y la inserción social y laboral queda ligada al fomento de la empleabilidad de las personas: “Fomentar la empleabilidad y la inclusión social a través de la inserción laboral” (POFSEIB, p.37). Pero también a otros conceptos como capital humano: “Los objetivos (...) se pueden así agrupar por temáticas, estableciendo tres grupos diferenciados (...) que son: adaptabilidad de trabajadores/as y empresas, empleabilidad e inclusión social y capital humano” (POFSEIB, p.39), o incluso igualdad entre hombres y mujeres: “las necesidades de las mujeres y de determinados colectivos (inmigrantes, en particular) para acceder al mercado laboral en Las Illes Balears justifican los mayores esfuerzos previstos, dentro de la Estrategia, para fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres” (POFSEIB, p.48).

Ante el predominio que, en el discurso dominante, tiene la consecución de empleabilidad y la adaptación de las personas a los requerimientos del mercado de trabajo, los objetivos de inserción se mueven en la paradoja de priorizar las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad o las necesidades del mercado: “Adaptar las políticas activas de empleo a las necesidades específicas de las personas en situación de vulnerabilidad social, intensificando la acción en función de su nivel de empleabilidad, fomentando la adquisición de competencias básicas de empleabilidad, mediante itinerarios de empleo y apoyo personalizado” (PNAin13-16, p. 42).

En este discurso hegemónico lo normativo está representado por los llamados emprendedores, mientras que se identifica como problemático a las personas consideradas dependientes de las prestaciones sociales. En este sentido, algunas de sus propuestas se refieren a:

Aumentar el espíritu emprendedor de los alumnos de formación reglada de Educación Infantil, primaria, secundaria, bachiller y Formación profesional. Sensibilizar y promover que los alumnos universitarios consideren el emprendimiento como una salida laboral viable en su ámbito de conocimiento. Formar a los profesores del sistema educativo en temas de emprendimiento y empresa, para que puedan transmitir estos conocimientos a sus alumnos de forma práctica y lúdica (PEIB, p.96).

Como contrapartida, los y las trabajadores escasamente empleables, que se identifican con los que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y exclusión, o que han sido excluidas del mercado de trabajo, debido a su baja empleabilidad, se identifican como lo problemático:

Desde finales del año 2007, debido a la crisis económica, los niveles de alto crecimiento de empleo registrado en los últimos años se han ido reduciendo, previéndose que continúe esta tendencia, con la consecuente subida de las tasas de desempleo, la expulsión del mercado laboral de trabajadores más vulnerables y el aumento de las dificultades de incorporación al mercado laboral de trabajadores con escasa empleabilidad (PNAin08-10, p.15).

A su vez, la empleabilidad está ligada a la formación y la educación: “Un rasgo determinante de la empleabilidad de la población es el nivel educativo, de modo que a medida que éste aumenta también crecen las probabilidades de inserción en el mercado laboral” (PEIB, p.22), puesto que la menor empleabilidad está ligada a la escasa o deficiente formación, un circunstancia que se agrava con la crisis:

El desempleo está afectando a las personas menos formadas. Para ilustrarlo, baste mencionar que la tasa de paro de las personas con estudios primarios alcanzaba en el tercer trimestre de 2013 el valor del 39,9%, 24 puntos porcentuales más que para ese mismo período en 2008. En el otro extremo se encuentra la población con estudios superiores, con una tasa de paro del 16,2% en 2013, superior en diez puntos a la de 2008. En suma, la especial vulnerabilidad de las personas menos formadas (menor empleabilidad) se está agravando con la crisis económica y laboral (PNAin13-16, p.27).

El objetivo, tanto de la empleabilidad como de la formación, es responder a las necesidades del mercado laboral, por encima de las necesidades de las personas o colectivos: “Acciones formativas que faciliten al trabajador el mantenimiento y la mejora de su calificación profesional, empleabilidad y, en su caso, recalificación y adaptación de sus competencias profesionales a los requerimientos del mercado de trabajo” (LE03, p. 44764)

De ahí la apuesta por la formación profesional, como forma de potenciar la empleabilidad, pero especialmente vinculando la formación, de manera directa, a las necesidades del mercado laboral y de los sectores productivos. Concretamente, la formación profesional dual se refiere a la combinación de formación en las propias empresas, mediante medidas contractuales que tienen un efecto directo en la precarización de la contratación:

En esta línea se apuesta por el desarrollo de la formación profesional dual como mecanismo de éxito para potenciar la cualificación profesional de la juventud, combinando los procesos de enseñanza y aprendizaje en la empresa y en el centro de formación, acercando a las empresas al alumnado y adaptando la formación a las demandas de los sectores productivos y a las necesidades específicas de las empresas (PNAin13-16, p.59).

Aparece, asimismo, otra concepción: la formación a lo largo de la vida, entendida como un proceso permanente de adaptación a las exigencias del mercado de trabajo:

Por su parte, en el ámbito de la educación además de fomentar la formación de la población más joven, el PNAin también contempla la importancia de la formación y la educación a lo largo de la vida así como del acceso a la cultura. En tanto que existe una relación directa entre mayores niveles formativos, culturales y el acceso al empleo, la estrategia de inclusión activa necesariamente ha de reforzar los mecanismos que permiten a las personas más vulnerables adquirir competencias y mejorar su empleabilidad (PNAin13-16, p.59).

Esta concepción hegemónica de la empleabilidad, contrasta con otra visión, minoritaria pero presente, que no coloca la capacidad de integrarse en el mercado de trabajo en la persona, sino en el propio mercado. Si es cierto que se hace referencia a las competencias que una persona posee y que deben permitirle encontrar empleo, pero condiciona éstas a las características del mercado laboral: “Empleabilidad es la probabilidad que tienes una persona de encontrar trabajo de acuerdo a sus competencias personas y profesionales en un determinado contexto laboral. Esta probabilidad depende tanto de factores internos (personales) como externos (mercado de trabajo)” (ISQ, p.14). Encontrar trabajo se convierte, desde esta visión, no en un requerimiento, sino en una posibilidad.

Así, en la búsqueda de mecanismos que permitan la incorporación laboral de personas y colectivos vulnerables, se relaciona la idea de la empleabilidad con las competencias con las que ya cuentan las personas. Se parte de éstas, denominando “curriculum oculto” aquello que forma parte del proceso vital y laboral de las personas y que es preciso poner en valor: “para mejorar la empleabilidad de personas vulnerables laboralmente es necesario recuperar los recursos y aprendizajes desarrollados a través de la experiencia laboral y personal. Esto es especialmente importante al trabajar con mujeres, pues supone reconocer su actividad en el ámbito no productivo” (MTMC, p.5).

Cuando en el discurso y en las políticas hegemónicas la prioridad está puesta en el desarrollo económico, las estrategias gubernamentales se dirigen a la adaptabilidad de las personas trabajadoras a las necesidades del mundo empresarial. Se muestra como prioritarias las demandas y necesidades de los sectores productivos, y en consecuencia la capacidad de los y las trabajadoras para adaptarse a éstas.

Desde esta perspectiva, las propuestas parecen, en ocasiones, irreconciliables, puesto que aún a pesar que se busque hacer posible conciliar las necesidades de las personas con el desarrollo económico, en tanto en cuanto se proponen estrategias de “aprendizaje durante

toda la vida”, obliga a los y las trabajadoras a una permanente adaptación al mercado de trabajo, sin aparentes propuestas de reciprocidad:

El objetivo es impulsar entre los trabajadores, prioritariamente los desocupados, una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento. Las acciones formativas del subsistema de formación para el empleo están dirigidas a adquirir, mejorar y actualizar permanentemente las competencias y cualificaciones profesionales, favoreciendo el aprendizaje durante toda la vida de la población activa y conjugando las necesidades de las personas, las empresas, los territorios y los sectores productivos (CTSOIB, p.7210).

No sólo las estrategias, sino que también los instrumentos legislativos implantados por el discurso hegemónico cambian las reglas del juego en las relaciones laborales, en pro de la adaptabilidad. Estos nuevos instrumentos vienen a modificar: “Un esquema de negociación colectiva complejo y que limita la adaptación de las condiciones de trabajo a las necesidades de empresas y trabajadores” (PNR2011, p.16). El objetivo es incidir en la mejora de las posibilidades de crecimiento de las empresas, incluyendo aquello que implique adaptar las condiciones de trabajo a las necesidades de la empresa:

El conjunto de medidas que se formulan en este capítulo tienen como objetivo fortalecer los mecanismos de adaptación de las condiciones de trabajo a las circunstancias concretas que atraviese la empresa. Con este objetivo son varias las reformas que se abordan. En primer lugar, el sistema de clasificación profesional pasa a tener como única referencia el grupo profesional con el objetivo de sortear la rigidez de la noción de categoría profesional y hacer de la movilidad funcional ordinaria un mecanismo de adaptación más viable y eficaz” (RDRL12, p.12486).

La flexibilidad, otro concepto al que hace referencia el discurso hegemónico, permite modificar también las condiciones de trabajo, en pro del beneficio empresarial. De esta manera, se echa en falta un discurso que haga referencia a mejorar la productividad en beneficio del conjunto de la sociedad, su mayor bienestar y cohesión.

Las estrategias que se puedan utilizar para facilitar el acceso de las personas al empleo están condicionadas por el requerimiento de la adaptabilidad del trabajador y, nuevamente, por los requerimientos y necesidades del empresariado, al que se le asigna el nombre de “empleador”: “La intermediación laboral tiene como finalidad proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades”. (LE03, p.44768)

Si “miramos debajo de la alfombra”, para el discurso dominante el problema radica no tanto en la falta de cualificación, sino en si esta cualificación se adapta o no a los requerimientos y necesidades del mercado laboral: “Alrededor del 50 % (referido a los jóvenes) alcanzan un nivel de cualificaciones medias, pero a menudo no adaptadas a las necesidades del mercado laboral” (EE2020, p.12).

El objetivo es “la consecución de una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado de trabajo y a la promoción del aprendizaje permanente” (PEIB, p.71), trabajadores y trabajadoras cuyo destino parece guiado, más que a obtener empleo, a convertirse en empleables: “Por ello es necesario invertir en las personas y sus capacidades para mejorar sus oportunidades de trabajo y en este sentido en el PEIB 2014-2017 se incluyen medidas de apoyo a la empleabilidad mediante acciones de atención laboral a colectivos vulnerables” (PEIB, p.32).

Ante todo, la cualificación de las personas aspirantes a trabajar debe estar en función de las necesidades del mercado de trabajo: “La actual situación social y económica demanda más que nunca la necesidad de contar con profesionales cualificados y con experiencia profesional que puedan dar respuesta a las necesidades del mercado de trabajo” (PEIB, p. 73).

A este imperativo de la adaptación de los y las trabajadoras a los requerimientos del mercado, no escapan los colectivos vulnerables: “Refuerzo de programas de fomento del empleo que promuevan la adaptación de las mujeres a las necesidades del mercado de trabajo, sobre todo de aquellas pertenecientes a grupos más vulnerables” (EEE12-14, p.121111). Así, algunas de las estrategias dirigidas a colectivos con especiales dificultades para incorporarse al mercado de trabajo, como es el empleo con apoyo, buscan también esa adaptación:

Se entiende por empleo con apoyo el conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, prestadas por preparadores laborales especializados, que tienen por objeto facilitar la adaptación social y laboral de trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral en empresas del mercado ordinario de trabajo en condiciones similares al resto de los trabajadores que desempeñan puestos equivalentes (EEE 2012-14, p.121114).

El discurso de la adaptabilidad concuerda y responde a una visión claramente individualizadora de la exclusión. Éste se vuelve a centrar en las características específicas de las personas desempleadas, que deben modificar sus conductas y comportamientos. Las estrategias de integración está dirigidas a fomentar la adaptación de las personas, en base a cambios en los individuos que impliquen la: “capacidad para modificar los propios patrones de conducta y adaptar el comportamiento a nuevos contextos y situaciones cambiantes” (MTMC, p.37). Así, se buscan y valoran cualidades personales, en el entendido de que la falta de éstas son las que dificultan la inserción laboral: “Ser fiable (mantener criterios de honestidad e integridad). Conocimiento de las propias fortalezas y debilidades. Confianza en los propios valores y capacidades. Sociabilidad, capacidad de adaptación. Intercambio y cooperación” (MTMC, p.43).

Conceptos como empleabilidad, adaptabilidad y flexibilidad, se instalan en los discursos referidos a al empleo y a la inserción. El concepto integración prácticamente desaparece del vocabulario utilizado de manera mayoritaria, ya que interesan, por encima de

que individuos integrados, individuos empleables y adaptables, en un mercado Laboral flexible que exige, asimismo, flexibilidad. La crisis propicia incidir en la flexibilización del mercado de trabajo como justificación para la creación de empleo. En estas circunstancias, será la mayor flexibilidad introducida por la reforma laboral de 2012 la que posibilite: “la creación de empleo (...) este comportamiento se basa en una importante moderación salarial, con incrementos de la remuneración por asalariado en la economía de mercado que no superarán el medio punto en casi todo el horizonte. Complemento necesario será un comportamiento semejante en las Administraciones Públicas” (APE13-16, p. 14).

Progresivamente se incorporan instrumentos que buscan garantizar la flexibilización del mercado de trabajo:

Se mejora la flexibilidad externa, al clarificar las causas de despido objetivo, para preservar la viabilidad de las empresas cuando se encuentren en situación de dificultad económica o cuando, por razones técnicas u organizativas, necesiten adaptar sus plantillas a las nuevas condiciones del mercado” (PNR2011, p.18).

La flexibilidad se convierte en un objetivo prioritario: “La Reforma Laboral, aprobada en septiembre de 2010, persigue reducir la dualidad en el mercado de trabajo, reforzar la flexibilidad interna de la empresa y mejorar las oportunidades de empleo de las personas con mayores dificultades de inserción laboral” (PNR2011, p.12).

Como se ha ido viendo, el objetivo de la flexibilidad alcanza no sólo a la capacidad de adaptación de los y las trabajadoras, sino también a las condiciones de trabajo, entre las que se encuentran los salarios:

La flexibilización implica, necesariamente, incorporar una serie de medidas que, desde el objetivo de mejorar la empleabilidad de las personas, incida directamente sobre las características del mercado de trabajo: “Así, la mayor flexibilidad salarial propiciada por la reforma laboral tiene unos efectos globales claramente beneficiosos” (PE12-15, p.26). En este caso las propuestas tienen una clara incidencia sobre la precarización de las condiciones de trabajo que, desde los paradigmas dominantes no son consideradas prioritarias, ya que lo que importa es que las personas entren en el mercado laboral, al margen de las condiciones en que lo hagan:

Mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes posibilitando la compatibilización de formación y empleo a través del contrato a tiempo parcial, la introducción de incentivos asociados al contrato formativo en prácticas, y la formación profesional con alternancia en el empleo, o formación profesional dual, potenciando para ello, el desarrollo del contrato para la formación y el aprendizaje, en virtud de lo establecido en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 (PNAin13-16, p.42).

Pero las propuestas hegemónicas son valoradas críticamente en determinados textos de carácter técnico, especialmente por los perjuicios que estas propuestas, ante la evidencia de un mercado laboral que no genera empleo, representan para las personas más vulnerables:

Las actuales tasas de empleo y actividad muestran que no sólo los colectivos desfavorecidos tienen dificultades de acceso al empleo, sino también la población considerada "normalizada", lo que evidencia una competitividad en el mercado laboral, de la que obviamente salen perjudicadas las personas más vulnerables (MCSG, p.13).

Se trata, nuevamente, de un discurso que en los textos trabajados no es predominante, pero sí está presente, apareciendo así como "otra voz", crítica que, en la medida en que sea capaz de articular propuestas, podría ser considerada transformadora.

B) Cualificación, Motivación y Competencias

"Promover actitudes y capacidades que faciliten la integración social de las persona"

Mayoritariamente, la falta de cualificación profesional se presenta como una de las principales causas generadoras de dificultades de inserción social y laboral de los grupos y personas vulnerables. El discurso de la cualificación comparte similitudes con el discurso de la flexibilización, señalando a la persona como responsable de su propio proceso de integración, pero en esta ocasión se pone el acento en la baja motivación de individuos y colectivos para encajar en el nuevo escenario generado por la crisis, el cual requiere no sólo de adaptabilidad y flexibilidad, sino también de cualificación. La baja cualificación de gran parte de los trabajadores y trabajadoras es lo que explica el importante incremento de personas y colectivos vulnerables, en función de sus escasas posibilidades de incorporación laboral.

La falta de formación y cualificación se identifica como una de las principales dificultades para acceder al mercado laboral, por lo que ganan peso las propuestas basadas en la activación, dirigidas a fomentar esta empleabilidad, a través de la formación, una formación que debe incorporarse como un planteamiento vital: *"Educación, formación y aprendizaje a lo largo de la vida"* (EE2020, p. 12).

Cualificarse, activarse, motivarse, junto con la capacidad de interpretar las situaciones de riesgo como una nueva oportunidad, es lo considerado ideal y normativo.

La formación y la cualificación profesional son estrategias consideradas deseables y necesarias para alcanzar este ideal de trabajador/a cualificado/a:

La formación y recualificación constituye el segundo ámbito de actuación establecido en la Ley 56/2003, de empleo, definido como el conjunto de acciones y medidas de aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional incluidas en el subsistema de formación profesional para el empleo que tienen por objeto impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento (PEIB, p. 52).

Dentro de las estrategias propias de este discurso cualificador cabe también la acreditación de la formación y experiencia adquirida en el mundo laboral. Es ésta una estrategia muy utilizada por las y los profesionales que trabajan con colectivos vulnerables

que parten de una larga trayectoria laboral pero sin una formación básica previa ni una formación profesional que les acredite para poder acceder a determinados puestos de trabajo: “Muchos trabajadores y trabajadoras han adquirido su cualificación mediante el aprendizaje que proporciona la experiencia profesional, así como a través de enseñanzas no formales, por lo que es necesario acreditar esta cualificación a través de unos procedimientos establecidos normativamente” (PEIB, p.60).

En ocasiones la cualificación aparece como un requerimiento dirigido a las personas, sin que se considere, aun analizándolo, un mercado laboral caracterizado por la escasa creación de empleo y que demanda escasa cualificación:

En un contexto de crecimiento del desempleo y destrucción de la ocupación, puede parecer aventurado augurar que las mejoras en la cualificación y especialización de las personas, en concordancia con las nuevas demandas de competencias del tejido productivo, van a contribuir a la creación de empleo. Sin embargo, es necesario estar atentos y empezar a dar respuesta a las necesidades previsibles de cualificación en estas actividades económicas emergentes. Igualmente, es importante prever la recualificación de personas ocupadas o desempleadas procedentes de sectores en crisis, de cara a facilitar su adaptación en un contexto de cambios productivos y de mercado de trabajo (EEE12-14, p.121084).

Aquí, el discurso dominante parece aceptar que está requiriendo a las personas desempleadas algo que el mercado de trabajo no está reclamando en el presente, y que sólo previsiblemente lo puede reclamar en el futuro.

Estos discursos nuevamente colocan la responsabilidad en la persona trabajadora, de manera que se reelabora el diagnóstico como una cuestión de falta de capital humano:

Por consiguiente, se establece prioritario la implementación de actuaciones para solventar un problema estructural de la economía balear como es el capital humano y, cuyo origen, radica en el prematuro abandono escolar consecuencia de la facilidad de acceso, que tienen los jóvenes, al mercado laboral en trabajos de baja cualificación - como se ha comentado anteriormente-. De ello depende el mayor éxito de cumplimiento de los objetivos que han sido establecidos y, sobre todo, el situar a la región en una posición más competitiva capaz de afrontar los requerimientos presentes y futuros (POFSEIB, p.32).

En este texto, la baja cualificación del capital humano aparece como un “problema estructural”, sin considerar las características estructurales de un mercado laboral, como es el balear, basada en la economía de servicios turísticos, con un elevado grado de precariedad y que se nutre, mayoritariamente, de trabajadores y trabajadoras escasamente cualificadas.

La persistencia del discurso que busca las causas en clave individualizadora, se acrecienta cuando se hace referencia a los colectivos vulnerables:

Estas personas particularmente desfavorecidas, en situaciones de marginación o de exclusión, encuentran especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, debido a sus carencias sociales, económicas, educativas y de cualificación laboral, con

lo que el ejercicio de un trabajo, (...) presenta para ellas numerosos problemas debido a la desmotivación personal, al desconocimiento o abandono de los hábitos sociales y laborales básicos, así como a la carencia de niveles educativos mínimos y la falta de adaptación profesional (LEI, p.51331).

Podría decirse que identificar la falta de cualificación y formación profesional como un elemento que determina y predice la exclusión laboral y social es, sencillamente, identificar un riesgo objetivo que obviamente dificulta la integración, y aun la supervivencia, en el mercado laboral o que augura unas peores condiciones de inserción. Pero la cuestión es que el discurso dominante responsabiliza en muy escasa medida al mercado laboral de la incapacidad de integrar de manera real a personas cualificadas o no, y en ningún caso observa la realidad según la cual se cuenta con una gran masa de trabajadores y trabajadoras sobrecualificados, ocupando puestos de baja cualificación.

La motivación es un eje clave del discurso que se identifica con el paradigma activador. Y desde esta perspectiva activadora, la motivación para el empleo se identifica como una de las estrategias institucionales que vienen considerándose incuestionables, remitiendo, nuevamente, a las características individuales de la persona (capacidades, intereses) que busca empleo:

Acciones y medidas de información, acompañamiento, motivación y asesoramiento que, teniendo en cuenta las circunstancias personales y profesionales de la persona beneficiaria, le permiten determinar sus capacidades e intereses y gestionar su trayectoria individual de aprendizaje, la búsqueda de empleo o la puesta en práctica de iniciativas (EEE12-14, p.121).

Son especialmente los textos de carácter técnico los que avalan esta necesidad que debe asumir la persona de formarse en competencias, relacionando, de manera directa, las situaciones de “problemática social” con la motivación y las habilidades sociales:

Este servicio (por los servicios de acompañamiento laboral) está orientado a personas que por tener dificultad para encontrar empleo, asociada a algún tipo de discapacidad o problemática social requieren de un mayor nivel de intervención para trabajar aspectos como la motivación y las habilidades sociales entre otros (MIFOC13, p.14).

El empleo deja de ser entonces un problema social, para convertirse en una cuestión personal, que implica la capacidad de saber gestionar la individual e intransferible trayectoria de inserción. Y la inserción requiere, desde este discurso, formar a las personas no sólo mejorando su cualificación profesional, lo cual podría integrarse en el ámbito de los conocimientos y las habilidades, sino también en aspectos que trascienden lo puramente laboral para entrar en el ámbito de lo personal: las actitudes, y por tanto, los valores:

Se parte de un modelo metodológico que considera la construcción de las competencias transversales como un proceso complejo, centrado en la persona como eje del aprendizaje y que se orienta al desarrollo de sus recursos personales – capacidades, habilidades y actitudes– y de su capacidad de movilizarlos en situaciones reales de trabajo (GMCT, p.6).

Las estrategias específicas dirigidas a personas y colectivos en situación de vulnerabilidad y exclusión también encuentran en la mejora de las competencias individuales uno de los elementos centrales, que no el único, para la integración laboral:

Estos servicios específicos utilizan la metodología de trabajo con apoyo que permite acompañar a los usuarios en el mismo puesto de trabajo en empresa ordinaria. El personal técnico interviene en el entorno social y familiar, acompaña a la persona en el aprendizaje y adaptación al puesto, participa activamente en la definición de las competencias y de las condiciones del empleo, negociando con el empresario (MIFOC, p.14).

En cierto modo, y aun a pesar que estas estrategias específicas admiten una cierta centralidad de la persona usuaria, en el sentido de trabajar a partir de sus capacidades y limitaciones, hay un cierto sometimiento a los requerimientos del mercado, y por tanto una imposición respecto al trabajo con competencias, que incluyen, como sabemos, no sólo conocimientos y habilidades, sino también actitudes y comportamiento:

Valorar las habilidades, capacidades y experiencias específicas adquiridas, como un capital apto para el mercado de trabajo. Puesto que, cada día más, el mercado de trabajo, dinámico y cambiante, pide profesionales polivalentes y para ello define sus necesidades en clave de competencias (...) una concepción amplia de la competencia profesional, que no la restringe sólo a su aspecto técnico, sino que la considera como el conjunto articulado y complejo de conocimientos, capacidades, habilidades, destrezas y comportamientos laborales que se ponen en juego para la ejecución de una actividad laboral concreta (GMCT, p.6).

Y en esta tarea, que tiene que ver no tanto con las opciones reales de las personas sino con la promoción de actitudes consideradas adecuadas, deben de participar todos los agentes, parece que también el SPSS: “Los servicios sociales se dirigen especialmente a prevenir las situaciones de riesgo, a compensar los déficits de apoyo social y económico de situaciones de vulnerabilidad y de dependencia, y a promover actitudes y capacidades que faciliten la integración social de las persona” (LSSIB, p.107).

También las y los profesionales que trabajan con colectivos vulnerables deben revisar su motivación y sus competencias. La acomodación de estos, su falta de competencias específicas para abordar un contexto nuevo, incorporando nuevas estrategias, contribuyen a un mal pronóstico. Eso es lo que reclaman determinadas metodologías para la inserción sociolaboral de colectivos vulnerables consideradas buenas prácticas, profesionales competentemente formados para trabajar en contextos complejos y sometidos a dinámicas de cambio:

El proceso de validación puede ser complejo y difícil, y requiere ciertas habilidades por parte de los/as profesionales para obtener la información relevante a partir del perfil de las usuarias. Para aplicar el modelo (...) y proporcionar un asesoramiento y acompañamiento adecuados a las mujeres migradas, se recomienda un nivel mínimo de competencia por parte de los/as profesionales de validación” (MTMC, p.80).

Y si bien la mejora de competencias profesionales respondería a una visión crítica, propia del paradigma reflexivo, que invita a repensar la realidad sobre la que se trabaja, esta indicación puede convertirse, nuevamente, en una visión que evita la crítica hacia fenómenos estructurales de carácter económico y político, para depositar la responsabilidad, alternativamente, en la persona usuaria de servicios o en el/la profesional

El mercado laboral aparece, entonces, como un *ente* ajeno a las dificultades de integración laboral de las personas:

La falta de adecuación de las competencias profesionales a los perfiles demandados es uno de los principales obstáculos que dificultan el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo. Es por ello por lo que se determina el objetivo de: Mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado (LE03. P.44764).

C) Empoderamiento, protagonismo y participación

“Entender el empoderamiento como un proceso, en el que cada participante toma conciencia de sus derechos”

Existe un tercer discurso que, contrariamente a los dos anteriores, parte de considerar la exclusión como un fenómeno de carácter estructural. Es una visión propia del paradigma reflexivo y, quizás en mayor medida, del alternativo-transformador que, en los textos, tiene poca presencia. En este discurso se identifican estructuras sociales de desigualdad y dominación que imperan en nuestra sociedad, generando vulnerabilidad y exclusión social.

Se propone, entonces, trabajar en el empoderamiento de las personas, lo cual implica que aquellas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social tomen conciencia del poder que, como ciudadanía, tienen:

Supone entender el empoderamiento como un proceso, en el que cada participante toma conciencia de sus derechos, identifica las áreas de discriminación y subordinación, reconoce y otorga valor a sus intereses, fortalece sus capacidades y emprende procesos de cambio que potencian su adquisición de poder a nivel individual, colectivo y en sus relaciones más próximas (MTMC, p.47).

Este discurso, reflexivo y alternativo, quiere devolver a la persona en situación de exclusión social o vulnerabilidad un protagonismo que, desde discursos moralizantes y activadores, había perdido, por eso se vuelve a colocar la situación específica de cada persona en el centro de intervención, a la que se compromete en la participación social: “Capacidad y voluntad de comprometerse con la participación activa de una manera eficaz y constructiva en la sociedad y en diferentes contextos de la vida social: escuela, la comunidad local, el lugar de trabajo, el ocio, los servicios públicos, etc.” (MTMC, p.36), y se proponen crear dinámicas y vínculos entre los seres humanos que fomenten nuevas estrategias y les devuelva el control de su vida y su dignidad. Se trata de construir una sociedad participativa, dialogante, horizontal y reticular, basada en redes de reciprocidad como exponente de protección y solidaridad.

Se trata de un trabajo que implica a todos los agentes y a toda la ciudadanía. Las personas y grupos en situación de vulnerabilidad social dejan también de ser un objeto de intervención para convertirse en participantes activos:

La lucha contra la exclusión no sólo repercute en las personas excluidas, sino que la incorporación de éstas beneficia a toda la sociedad en su conjunto. (...) Por ello, es necesario un modelo social de participación y solidaridad, que implique a todas las personas, y que impulse una actitud dinámica y activa en pos de la integración de todos los miembros de la sociedad. Y es a los poderes públicos a quienes de modo especial compete la responsabilidad de impulsar y canalizar esta participación (MCSG, p.6).

Representa un cambio claro en las estrategias, pero también en las actitudes y valores: “Voluntad de participar de manera constructiva en la vida pública. Solidaridad, diálogo, tolerancia y escucha activa. Respeto por los valores de otras personas. Responsabilidad social y política” (MTMC, p.37). Y este objetivo de corresponsabilidad, solidaridad y tolerancia implica también a las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión, generalmente consideradas usuarias pasivas de un servicio o prestación.

Se vuelve aquí al concepto de empoderamiento, pero esta vez se trata de un empoderamiento de las personas en situación de vulnerabilidad que puede cambiar drásticamente las relaciones de poder:

El empoderamiento, por tanto, no es algo que se pueda "otorgar" o dar, sino un proceso dinámico protagonizado por la propia persona y fruto del esfuerzo individual y colectivo. Está estrechamente relacionado con una nueva noción de poder, basada en relaciones sociales más democráticas y en el impulso del poder compartido, (...) asentado en la construcción de mecanismos de responsabilidad colectiva, de toma de decisiones, de participación y de equidad (MTMC, p.47).

Y este cambio en las reglas del juego trasciende notablemente la pura intervención social, puesto que se trata de cambiar las reglas del juego en la economía, proponiendo que ésta esté al servicio de las personas, que repercuta en la igualdad y en la lucha contra la vulnerabilidad social y la exclusión. Algunas de estas propuestas se han recogido bajo el epígrafe de la Innovación Social:

Partimos del hecho de que el modelo económico centrado en el mercado con mayor o menor presencia del sector público no responde a los principios y fundamentos de la IS. (...) La presencia de este eje de participación de entidades, movimientos y agentes sin ánimo de lucro se observa como imprescindible para la democratización de la economía y la transformación social. Un proceso de innovación social tiene que contemplar una presencia significativa de este espacio no mercantil en la economía (MTSIS, p.94).

Y aún a pesar de que no aparece de manera muy profusa, desde esta visión se considera que la ciudadanía plena, además, debe incorporar el respeto a la diversidad: “Considerar un problema o una información de acuerdo con el contexto en el que se desarrolló y ocurrió, analizando los problemas con una visión pluralista y comparando las

distintas perspectivas culturales y generando un pensamiento reflexivo y transformador” (MTMC, p.46).

Las estrategias dirigidas a la integración social de personas y colectivos vulnerables ponen, desde esta visión, el acento en la necesidad de que éstos, a través de un proceso de toma de conciencia, adquieran poder de decisión sobre sus propias vidas:

Aplicado desde una perspectiva de género, a la condición y la situación de las mujeres, el empoderamiento consiste de manera literal en el proceso a través del cual cada mujer se faculta, se habilita y se autoriza. Esto es relevante debido a la constante desautorización de las mujeres y a las dificultades que el mundo nos presenta para habilitarnos, es decir para capacitarnos, sentirnos y ser capaces, y para facultar, es decir para tener la facultad o el poder de hacer cosas y de vivir con autoridad, es decir valoradas y reconocidas (ECC. Pág. 26).

Sin lugar a dudas esta es una visión que comporta un cambio de paradigma, adjudicando a las situaciones de exclusión un componente de desigualdad estructural que permite descriminalizar a la persona vulnerable, y a la ciudadanía en su conjunto.

Además, esta distinta visión, incorpora el concepto de colectividad, trascendiendo la individualización propia del discurso hegemónico que se identifica en gran parte de los textos trabajados, especialmente los de carácter institucional: “El elemento central que articula estos dos ejes es la toma de conciencia de la situación individual y social de las mujeres migradas, con el fin de desarrollar un proceso de empoderamiento individual y colectivo” (MTMC, p.50).

El empoderamiento se revela como una estrategia de gran alcance que, más allá de los objetivos que se propongan para la integración de colectivos vulnerables, incide sobre el conjunto de la sociedad:

El empoderamiento promueve procesos no lineales de transformación de las distintas relaciones desiguales de poder, entendidas como dominación sobre otra persona (“poder sobre”), para impulsar un nuevo concepto de poder compartido (“poder con”), basado en relaciones sociales más democráticas. (...) Para que sea un proceso realmente transformador, el empoderamiento comprende tanto una dimensión individual como colectiva y social (MTMC, p.47).

Se habla aquí, al fin, de relaciones sociales democráticas, igualdad real y poder compartido, y se introducen estrategias que, sin despreciar la necesidad de trabajar con aspectos individuales de cada persona, incorpora también estrategias de carácter grupal y comunitario:

Desde la dimensión individual, se enfocan los cambios orientados a lograr mayores niveles de autoconfianza, valoración propia y poder de negociación de los propios intereses. Desde la dimensión grupal, el proceso se dirige a fortalecer y potenciar los vínculos, el apoyo y el reconocimiento mutuo, elementos que pueden permitir hacer frente a los problemas comunes y promover la defensa de los intereses comunes. En la dimensión social se generan los cambios colectivos (sociales, políticos y

económicos), dirigidos a visibilizar y valorar a las mujeres migradas y a erradicar las discriminaciones de género, origen y etnia en todos los ámbitos de las relaciones sociales” (MTMC, p.47).

Pero estas propuestas deben luchar contra un discurso que sigue apareciendo como dominante, cuyo uso del concepto participación se limita a una participación que puede entenderse como pura asimilación de los preceptos propios del mercado de trabajo y de la economía. El concepto participación adquiere, entonces, un carácter retórico, en tanto en cuanto no se articulan medidas concretas, o bien se proponen acciones de escaso alcance, para fomentar que personas y colectivos sociales puedan participar en la vida pública: “La participación e implicación efectiva de los propios afectados, siguiendo las pautas de la Comisión Europea, sigue siendo una de las piedras angulares de este Plan, concretándose en la realización de talleres, seminarios, reuniones individualizadas, encuentros, debates y plenos” (PNAin08-10, p.47). Acciones que depositan en las entidades sociales, no en la articulación libre de la ciudadanía, la responsabilidad de la participación: “Promover la participación de la comunidad en la resolución de las necesidades sociales y en particular de las entidades representativas de los colectivos desfavorecidos” (LSSIB, p.107). Acciones que, como el fomento del voluntariado, viene teniendo un componente subsidiario a la acción gubernamental y que no se ha acabado de revelar como un verdadero mecanismo de participación social de carácter transformador: “El refuerzo de la coordinación entre los agentes implicados a través de las redes que existen, incorporando la participación comunitaria por medio del fomento del voluntariado social” (PIM, p.13)

Viejas formas de participación, excesivamente tuteladas desde las administraciones, que no han acabado de mostrar el poder de participación real, y de transformación, de la ciudadanía.

Frente a esto, el discurso más ligado a propuestas reflexivas y alternativo-transformadoras, interpela a las instituciones públicas:

Los principios que inspiran la presente Ley se fundamentan en el mandato de la Constitución Española que, en el apartado 2 de su artículo 9, ordena a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de nuestro país, lo que motiva al legislador para que contemple la necesidad de establecer cauces adecuados que faciliten tal participación, especialmente la de aquellas personas que por circunstancias diversas se encuentren en situaciones de dificultad y exclusión social (LEI, p.51331).

Nuevamente, un incipiente discurso alternativo, que contradice la limitada visión hegemónica, incorporando nuevas formas de participación, en la que la ciudadanía deja de ser consumidora pasiva de servicios, para convertirse en agente activo de la comunidad: “a través de la participación de usuarios en la coproducción de servicios, co-construcción de

nuevos programas y nuevas reglas, consumo responsable, turismo y ocio responsable, etc” (MTSIS, p.89).

Toma de decisiones, co-construcción, co-producción, innovación social... son conceptos que aparecen y van tomando fuerza en este nuevo discurso:

El sustrato básico de la co-construcción de los procesos de innovación social reside en la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. Es esta característica la que las diferencia de procesos de co-producción, ya que en este caso los agentes sociales sólo desempeñan una función de provisión de ciertos bienes y servicios, en la mayoría de veces en base a un diseño y una planificación previa establecida unilateralmente por parte de la administración pública. Se categorizan distintos modelos de co-producción y co-construcción, siendo la que más se aproxima a procesos de innovación social” (MTSIS, p.92).

Una nueva propuesta va ganando también terreno, intentando abrirse paso en el conjunto de estrategias consideradas hegemónicas: la economía social.

La construcción democrática y solidaria de políticas públicas de calidad implica el reconocimiento de la participación de los actores de la economía social, al igual que una relación de tipo partenarial entre el Estado y esos actores (MTSIS, p.93).

Porque, ante el fracaso de las propuestas institucionales propuestas hasta el momento, un proceso de transformación social necesita nuevas estrategias.

5.1.4. Conceptos que evidencian discursos confrontados

En el estudio de los textos, se ha identificado, finalmente, la existencia de discursos confrontados entre sí y que vienen a evidenciar la presencia de los cuatro distintos paradigmas – Moralizante, Activador, Reflexivo y Alternativo-Transformador – obviamente en distinta medida, según respondan a un discurso más o menos dominante.

Hemos buscado, en primer lugar, el peso de los conceptos *crecimiento y desarrollo económico*, que aparecen de manera significativa en los tres grupos de textos; en segundo lugar, hemos querido observar si existían concepciones distintas respecto a los procesos de *integración y/o inserción* de las personas, para finalmente identificar en qué medida el concepto de *derechos* es, o no, sustituido por el de *oportunidades*.

La aparición de estos conceptos se muestra, cuantitativamente, en la siguiente tabla:

<i>Conceptos</i>	Textos Empleo	Textos Inserción	T. Buenas Prácticas
Crecimiento económico	358	128	15
Desarrollo económico	379	437	135
Inserción	150	449	230
Integración	81	298	50
Derechos	81	223	44
Oportunidades	128	81	32

Tabla C.3: conceptos que evidencian discursos confrontados

Tal y como se muestra en la Tabla C.4, los conceptos que predominan en los textos trabajados son, con diferencia: *crecimiento y desarrollo económico*, además del concepto de *inserción* y, en distinta medida, *derechos y oportunidades*.

El crecimiento y el desarrollo económico aparecen con gran peso en los textos de empleo, predominando en el *Programa de Estabilidad 2012-15* en cuanto al concepto de *crecimiento* y en el *Plan de Empleo de IB* en lo que se refiere al concepto *desarrollo económico*. También es de destacar la aparición, muy significativa, de este último concepto en los textos referidos a la inserción, principal y sorprendentemente, en el *PNAin 2008-2010*. Este concepto, aunque con menor peso, también aparece en los textos referidos a buenas prácticas, predominando en el *MTMC* y en *InserQual*.

El concepto que más aparece es el de *inserción*. En el grupo de textos que este concepto tiene mayor peso es en los textos referidos a la inserción (como parece lógico), aunque también tienen una presencia nada despreciable en los textos de buenas prácticas y en los de empleo, por ese orden.

En cuanto al binomio formado por los conceptos *derechos y oportunidades*, el primero aparece con gran peso, en los textos de inserción, mientras que el segundo se encuentra principalmente en los textos de empleo.

Al partir del análisis de los conceptos presentados en la tabla C.4, Identificamos tres discursos que podrían considerarse confrontados. En primer lugar el desarrollo económico aparece como una prioridad frente a la importancia de las personas o, dicho de otra manera, a colocar las necesidades de la economía y del desarrollo económico como objeto central de las políticas sociales y económicas, por encima de las necesidades de las personas. En el segundo discurso hemos buscado identificar diferencias en los discursos a partir de dos conceptos considerados distintos: el de integración, que hace referencia a una visión universalista y garantista respecto a los derechos de ciudadanía, y el de inserción, más limitado y referido a procesos específicos para colectivos concretos. El tercer discurso evidencia la contradicción entre la visión que dirige las políticas a la consecución de derechos de ciudadanía, frente a la visión que prioriza fomentar oportunidades que faciliten la inserción, con lo que esto supone en cuanto a sustituir las responsabilidades públicas por responsabilidades individuales.

A) Desarrollo económico *vs* centralidad de las personas

“Estas desigualdades imponen una pesada carga a la economía”

En un gran número de los textos trabajados, los objetivos referidos al desarrollo económico ganan peso respecto a los que dan respuesta a las situaciones de desigualdad o exclusión social. Se trata de un discurso que coloca las posibilidades de integración de las personas, o la búsqueda del bienestar general, en el desarrollo de la economía, puesto que sin ésta no es posible que exista bienestar ni integración: “El objetivo es contar con una economía

más competitiva, capaz de sostener y mejorar el bienestar de sus ciudadanos” (PNR2011, p.3).

Esta visión, que responde al modelo sobre el que se sustenta la ideología neoliberal, y que tiene su reflejo en el paradigma moralizante y, aunque en menor medida, también en el activador, incorpora al discurso del crecimiento económico una retórica que relaciona éste con la integración y la cohesión social:

Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación. Crecimiento sostenible: promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva. Crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial. Estas tres prioridades se refuerzan mutuamente y ofrecen una imagen de la economía social de mercado de Europa para el siglo XXI” (EE2020, p.10).

Y en función de esta prioridad, la eficiencia económica es lo considerado normativo, para lo cual se hace imprescindible que la economía interceda, y reforme, las políticas sociales, entre las cuales está la laboral: “favorecer la eficiencia del mercado de trabajo a través de la reducción de la dualidad, la potenciación de la contratación indefinida y otras formas de trabajo y el fomento de la empleabilidad de los trabajadores” (PE12-15, p.15).

Esto hace que se introduzca nuevos conceptos en el discurso de la inserción: “La política de competencia garantiza que los mercados faciliten el entorno adecuado para la innovación” (EE2020, p.23). Competitividad, competencia y productividad entran a formar parte de las políticas generales, que marcan las líneas estratégicas a partir de las cuales se definen las políticas sociales.

Colocar el desarrollo económico por delante de las personas supone, en el discurso hegemónico al que hacemos referencia, establecer una estrecha relación entre crecimiento económico y bienestar:

El planteamiento estratégico consiste en progresar en la adecuación del crecimiento económico con el incremento del bienestar social, desde un enfoque político coherente y eficaz asociado a un modelo conceptual del ciclo vital de las personas, para obtener así una reducción progresiva de las desigualdades sociales y prevenir la exclusión social, garantizando la igualdad entre mujeres y hombres, la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades para todos (PNAin08-10. P.3).

El gasto social aparece como el principal enemigo del desarrollo económico. Por tanto, se hace imprescindible racionalizarlo a partir de introducir reformas de calado en las políticas gubernamentales y en la organización de las instituciones públicas:

El alto nivel de déficit público, que mantiene un elevado ritmo de crecimiento de la deuda pública, merma la confianza de los inversores, y exige su pronta corrección, con la consecuente incidencia negativa en el crecimiento económico y en el empleo en el corto plazo (PE12-15, p.5).

Desde este discurso, el desarrollo económico impone el control del gasto público mediante medidas de austeridad: “las actuaciones están condicionadas por un marco de severa austeridad, con medidas y políticas que responden a los principios de control del gasto, reparto equitativo y solidario del ajuste y maximización de la eficiencia en la asignación de los recursos” (PE12-15, p.78).

Este discurso no sólo propone corregir, en época de crisis, los errores provocados por el gasto social público, sino mantener esta contención del gasto también en épocas de desarrollo económico ya que, de no ser así, incidirá negativamente en la economía futura. Sus medidas de contención del gasto público se evidencian, entonces, no como coyunturales, sino como estructurales: “El objetivo de esta regla es evitar expansiones insostenibles del gasto público en épocas de expansión económica cuando, coyunturalmente, su crecimiento se encuentre por encima de potencial y que posteriormente no pueden financiarse” (PE13-16, p.92).

Pero puesto que el concepto gasto social aparece como demasiado indefinido, este discurso señala expresamente a los y las beneficiarias de este gasto, como responsables de imponer pesadas cargas a la economía y por tanto de generar consecuencias negativas para el conjunto de la población:

Las mujeres tienen bajas tasas de actividad, y concentran el 76% de los contratos a tiempo parcial. También son mayoría en los trabajos y sectores menos valorados y peor remunerados, al tiempo que ocupan un número muy limitado de puestos de responsabilidad en empresas y organizaciones. Estas desigualdades imponen una pesada carga a la economía y ponen en riesgo los objetivos de la Estrategia Europa 2020 de lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (EEE, p.121084).

Así, se pasa de la individualización respecto a la visión de la exclusión, a la criminalización de las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social. Para este discurso, que podemos identificar claramente con el paradigma moralizante, y aún el activador, son las características de los individuos, relacionadas con su baja empleabilidad, lo que los aboca a la vulnerabilidad y exclusión del empleo, sin considerar la posibilidad de que determinadas características del mercado de trabajo puedan ser responsables de la expulsión de personas y colectivos: “El paro de larga duración está relacionado con las características personales de los desempleados y tiene una mayor incidencia en las personas de mayor edad, y en las y los trabajadores sin especialización alguna y en las personas que han perdido sus empleos a través de expedientes de regulación de empleo” (AIPNAin08-10, p.19).

Desde este discurso, la productividad es lo normativo. Hasta tal punto, que es precisamente la baja productividad de las personas situadas en el espacio social de la exclusión lo que ocasiona la aparición del concepto que hace referencia a los “trabajadores pobres”: “La existencia dentro del mercado laboral de trabajos de baja productividad ha dado lugar al surgimiento de una nueva clase de trabajadores, los denominados “trabajadores pobres” (AIPNAin, p.22).

Las respuestas que se ofrecen desde este discurso vinculan el desarrollo económico a políticas sociales centradas en la inserción por el empleo. Así nacen las políticas de Inserción Activa (IA) que, aun considerando la necesidad de articular políticas de rentas, recuperan la centralidad del empleo como mecanismo de inserción:

La apuesta que se realiza primando la activación en el empleo como mecanismo de inserción social, (...). Su desarrollo responde a la idea de que existen personas que no están, y difícilmente vayan a estar, en condiciones de ocupar un puesto de trabajo. Por tanto, se parte de que su situación de exclusión es tan grave que no pueden ser objeto directo de activación y su incorporación al mundo laboral es menos urgente que la mejora de sus condiciones sociales y de vida. Si bien, no deja de reconocerse la centralidad del empleo como medio de inserción social (PNAIN13-16, p.51).

En este sentido, se trata, no tanto de generar empleo, sino *oportunidades de empleo*, a partir de la flexibilización del mercado de trabajo y la flexibilidad adoptada por la clase trabajadora:

Dentro de esta reforma se busca también dar cabida, con garantías, al teletrabajo: una particular forma de organización del trabajo que encaja perfectamente en el modelo productivo y económico que se persigue, al favorecer la flexibilidad de las empresas en la organización del trabajo, incrementar las oportunidades de empleo y optimizar la relación entre tiempo de trabajo y vida personal y familiar. Se modifica, por ello, la ordenación del tradicional trabajo a domicilio, para dar acogida, mediante una regulación equilibrada de derechos y obligaciones” (RDRL12, p.12485).

Todo esto permite, y propicia, que en el escenario de la inserción entren nuevos agentes, entendidos hasta entonces no tanto como actores sino, en el mejor de los casos, como un lugar de llegada. Uno de ellos es el mercado (economía lucrativa): “la implicación de la economía lucrativa en nuestro objetivo, la sensibilización de los agentes socioeconómicos” (MCS, p.84), otro el empresariado que, entendidos como nuevos “agentes económicos” pasan a formar parte de las acciones de inserción. Este proceso se produce de manera paralela a la deslegitimación de los organismos públicos para participar de manera eficiente en el desarrollo económico: “Los Servicios Públicos de Empleo se han mostrado insuficientes en la gestión de la colocación, con unas tasas de penetración muy escasas dentro del total de colocaciones” (RDRL12, p.12484).

Estos nuevos agentes se revelan como los verdaderos artífices del crecimiento económico, capaces de generar empleo y desarrollo, por lo que las instituciones públicas deben facilitar su actuación mediante medidas que reformen administrativa y legislativamente las políticas económicas y sociales: “Se requiere la adopción urgente de estas medidas para generar la confianza necesaria para que los agentes creadores de empleo realicen nuevas contrataciones y opten por aplicar medidas de flexibilidad interna antes que por destruir empleo” (RDRL12, p.12491).

Aparece entonces el concepto, y la idea de la persona emprendedora, entendiendo el autoempleo como una forma eficiente de desarrollo económico: “Ante la grave situación

económica, es necesario impulsar el desarrollo de iniciativas que fomenten la creación de empleo, concretamente el autoempleo y el emprendimiento empresarial, tan fundamentales para el desarrollo del tejido productivo y el crecimiento económico” (PEIB, p.124).

Crecen las medidas de apoyo a las empresas por parte de las instituciones públicas, ya que son consideradas el verdadero motor de la economía: “las empresas tendrán derecho, por cada persona trabajadora contratada, a la ayuda por adaptación y ajustes razonables del puesto de trabajo, dotación de equipos de protección o eliminación de barreras u obstáculos” (EEE, p.121114). Esto justifica que, durante los años de recesión económica, se abordaran importantes reformas legislativas que alcanzan, como no podía ser de otra manera, también al empleo: “Este cambio estructural, que permitirá conseguir a medio plazo una correlación mucho más ajustada entre salarios reales y productividad, posibilitará también una recomposición de los márgenes del sector empresarial” (PE, p.25)

Y cuando las empresas se convierten en el centro de la vida política, las personas son colocadas en la periferia, pierden centralidad en las decisiones políticas. Así, colocar el desarrollo económico por delante de las personas se convierte en una máxima, y en una realidad, claramente propiciada y legitimada por el discurso hegemónico.

Aparece, sin embargo, principalmente por parte de entidades sociales que trabajan con colectivos vulnerables, otro discurso, contrapuesto al dominante, que reclama una economía al servicio de las personas: “Nuestra Misión es facilitar la incorporación social de personas en situación o riesgo de exclusión a través de la inserción laboral y contribuir al desarrollo de una economía solidaria en la que las personas sean parte activa y fin de la economía” (ECC, p.13).

Esta nueva visión, incorpora, en contraposición al concepto de desarrollo económico, el concepto de desarrollo humano: “El desarrollo humano debe considerarse la meta de la economía (...) La libre concurrencia no significa defender los privilegios, sino orientar programas y políticas al servicio de la comunidad, de las personas y de los sectores vulnerables” (MCSG, p.21).

Este nuevo concepto permite poner en valor, por encima del trabajo productivo, otros tipos de trabajo, entre ellos el asignado mayoritariamente a las mujeres en virtud de la construcción social de género propia del modelo patriarcal:

Las sociedades occidentales actuales se asientan aún sobre un modelo de esferas separadas que, por un lado, otorga valor económico y social de manera prácticamente exclusiva al trabajo asalariado, al que reserva la categoría de trabajo productivo y determinante, que es el único que produce valor. Asimismo, adjudica esta "esfera" al hombre. Por otro lado, la sociedad vuelve invisible y niega el valor social y económico del trabajo reproductivo. Hay que precisar que al hablar de trabajo reproductivo no se hace referencia únicamente a la maternidad, sino al conjunto del trabajo de atención y cuidado, que llevamos a cabo fundamentalmente las mujeres (MCSG, p.21).

Aparece también un nuevo enfoque, el de la Innovación Social, decidida a devolver a la vida humana la centralidad de las políticas económicas y sociales:

Aquí se está generando un nuevo marco de construcción teórica, que se viene a aplicar en diversos ámbitos, todos ellos estrechamente relacionados con la satisfacción de las necesidades humanas y colectivas (de servicios sociales, residenciales, etc.) y el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas. Este enfoque de la IS se aproxima al concepto de desarrollo humano (MTSIS, p.87).

Pero la innovación social no representa ser únicamente una estrategia de integración para los colectivos vulnerables, sino que, incorporando una visión estructural de la exclusión y partiendo del reconocimiento de los desequilibrios y las desigualdades creadas por el modelo neoliberal, se convierte en una herramienta para la transformación social:

La IS no sucede pues por un mero impulso individual/voluntario de un emprendedor social, sino que se gesta en procesos sociales de mayor alcance, de desarrollos macro-económicos que generan desequilibrios y épocas de crisis, y a través de las cuales surgen iniciativas de experimentación e innovación. El objetivo de una IS es pues, participar en el tránsito desde un modelo de desarrollo a otro, siempre desde el impulso de los propios actores sociales y con una vocación clara: la transformación social (MTSIS, p.89).

Desde este discurso alternativo, la transformación social no puede ser posible, sin devolver la centralidad a las personas y a la sociedad civil, a través de su participación en la vida política y económica.

B) Integración *vs* Inserción

“La idea de integración social tiene que ver con la participación de los individuos en la vida social en sus distintos niveles”

Tal y como ya avanzamos en el análisis de los discursos profesionales, y recuperando el viejo debate conceptual en torno a la integración y la inserción social, se identifican dos tipos de discursos que, a modo de propuestas, diferencian entre lo que podrían considerarse dos tipos de mercados de trabajo: el ordinario dirigido a la población general, y el protegido para los que se encuentran en riesgo o situación de exclusión. Estas propuestas se identifican, las primeras, con el concepto de *integración*, de carácter universal y generalista, y las segundas con el concepto *inserción*, especialmente dirigida a colectivos específicos y que incorpora estrategias especializadas y diferenciadas de las políticas universalistas.

La necesidad de dos tipos de políticas de inserción laboral se justifica por las distintas características de las personas y sus distintas posiciones frente al mercado de trabajo. Se trata de incorporar, para las personas vulnerables o en situación de exclusión frente al empleo,

mecanismos personalizados de atención¹⁶⁹, que parecen especialmente indicadas para los colectivos vulnerables: “Su desarrollo responde a la idea de que existen personas que no están, y difícilmente vayan a estar, en condiciones de ocupar un puesto de trabajo” (PNAin08-10, p.51).

En el análisis de textos, hemos buscado identificar las diferencias establecidas entre las políticas de integración y las de inserción, en función de si las propuestas de intervención están dirigidas a la población general o a colectivos en situación de vulnerabilidad social y laboral. Lo cierto es que los hallazgos realizados han resultado ser poco clarificadores. Y esto es así puesto que los conceptos de *integración* e *inserción*, incluso los de *incorporación* social, *inclusión* o *reinserción*, se utilizan de manera indistinta, incluso arbitraria, tanto para hacer referencia a objetivos de carácter universalista como a objetivos dirigidos a colectivos específicos.

Para el conjunto de la población, o sin distinción respecto a colectivos específicos: “La idea de integración social tiene que ver con la participación de los individuos en la vida social en sus distintos niveles y con la existencia de proyectos vitales articulados en el entorno familiar, ciudadano, sociopolítico y laboral” (PEIB, p.83); o bien para colectivos especialmente vulnerables ante el mercado de trabajo: “Facilitar los procesos de integración personas y familias socialmente vulnerables o en situación de exclusión social. (...) Posibilitar la incorporación social, educativa y residencial mediante medidas adaptadas a la población gitana en situación de vulnerabilidad o exclusión social” (BPPNAIN 08-10, p.19), indistintamente se utiliza el concepto integración para uno u otro grupo.

Incluso en un mismo párrafo se utilizan ambos conceptos:

Dada la especificidad de los usuarios a los que actualmente se atiende en esta entidad se ofrecen tres tipos de servicios laborales dirigidos a las personas con discapacidad intelectual: CEE (centro especial de empleo) y dentro del Centro Ocupacional se ofrece el Servicio Ocupacional de Inserción (SOI) y Servicio de terapia ocupacional (STO). (...) Como principios básicos que rigen la entidad aparece la integración y normalización que pasa necesariamente por ofrecer una ocupación laboral, tiempo libre con sentido y una estabilidad digna con un lugar donde vivir (ISQ, p.130).

Aparecen, sin embargo, de manera implícita, dos ideas: la primera es la que confiere a la integración/inserción social un cierto carácter multidimensional; la segunda incorpora la idea de proceso relacionado con la integración social.

Respecto a lo primero, la multidimensionalidad de la exclusión se interpreta a partir de propuestas que consideran lo sociolaboral y lo socioeducativo, como claves para la integración social:

Las dificultades para la inserción sociolaboral incluyen aspectos que tienen que ver

¹⁶⁹ Ya la ley de empleo de 2003 incorpora estas estrategias, pero se trata de una ley que se aprueba en un determinado contexto socio-económico, con una tasa de desempleo cercana al 10% y que puede considerarse estructural, una tasa para la que parece razonable incorporar metodologías específicas, tan personalizadas.

con la falta de trabajo, la precariedad en el empleo, así como la falta de habilidades sociales en el marco laboral. Las dificultades para la inserción socioeducativa incluyen los aspectos que tienen que ver con sus habilidades en el marco educativo y/o formativo” (DPESS, p.17).

O incluso otros aspectos que tienen que ver con el fomento de la solidaridad y la cohesión social, como elementos para la integración:

Concebir y aplicar programas de promoción de la innovación social para los más vulnerables, en particular facilitando una educación innovadora, formación y oportunidades de empleo para las comunidades más desasistidas, luchar contra la discriminación (por ejemplo, de los discapacitados) y desarrollar una nueva agenda para la integración de los inmigrantes con el fin de que puedan explotar plenamente su potencial”. (EE2020, p.21)

O en el caso de la población inmigrada, se hace referencia al fomento de la interculturalidad: “campañas de información y sensibilización social que fomenten la interculturalidad y faciliten la aceptación de la diversidad en el entorno social y laboral y/o programas integrales de base territorial para la integración sociolaboral de las personas procedentes de la inmigración” (POFSEIB, p.77).

Sin embargo, no pierde centralidad el empleo como mecanismo de integración social:

El empleo es fundamental para la integración de las personas inmigradas, por lo que en el PEIB 2014-2017 se establecen medidas y acciones encaminadas a aumentar la tasa de actividad y de empleo y la inserción laboral de este colectivo, tanto desde el punto de vista de la orientación como de mejora de calidad del empleo y dignificación de las condiciones de trabajo (PEIB, p.133).

Y desde esta centralidad del empleo se insiste en el fomento de la empleabilidad como base para la integración social a través del mercado de trabajo: “Fomentar la empleabilidad y la inclusión social a través de la inserción laboral” (POFSEIB, p.37)

Aquí emergen algunas voces críticas que cuestionan el carácter integrador del concepto de empleabilidad defendido desde un discurso que se presenta como dominante, en tanto en cuanto aumenta la brecha social entre los considerados empleables, con posibilidades de acceder al mercado de trabajo normalizado, y aquellos considerados “inempleables”:

El acceso al empleo supone en nuestra sociedad uno de los factores más importantes de integración ya que desde la revolución industrial el sistema de bienestar se ha construido en torno al empleo. No obstante, incluso en situaciones de bonanza económica, persisten amplios sectores de personas “inempleables”, agrandándose más si cabe la fractura social que distingue una sociedad solidaria e integradora frente a otra que genera pobreza y exclusión (MCSG, p.12).

Respecto a lo segundo, la idea de proceso se interpreta a partir de las propuestas de trabajar la integración social, y especialmente la laboral a partir de considerar varias fases y objetivos intermedios: “Este modelo coordina en un solo bloque los tres pilares básicos de actuación: orientación, intermediación y formación para conseguir una integración completa

y ajustada a las necesidades del mercado laboral actual” (PEIB, p.47).

Una forma de pautar este proceso tiene que ver con la incorporación de los itinerarios de inserción, que consideran no sólo todas las fases o momentos necesarios sino que además tiende a individualizar los procesos de integración social, que se adaptan a las carencias y potencialidades de cada persona: “los servicios públicos de empleo asegurarán el diseño de itinerarios de inserción que combinen las diferentes medidas y políticas, debidamente ordenadas y ajustadas al perfil profesional de estos desempleados y a sus necesidades específicas” (LE03, p.44769).

Así, el acompañamiento aparece como una estrategia individualizadora de los procesos de integración social que, pudiendo ser beneficiosa para cada una de las personas, corre el riesgo de olvidar el componente estructural de la exclusión y la vulnerabilidad social: “el modelo generalizado de acompañamiento a la inserción nos habla de un acompañamiento como un proceso individual, personalizado e integral” (ISQ, p.15).

C) Derechos *vs* oportunidades

“Invertir en las personas y sus capacidades para mejorar sus oportunidades de trabajo”

En el análisis de los textos se percibe el predominio de un discurso que tiende a sustituir el concepto de derechos por el de oportunidades. Se trata de una propuesta muy presente en el paradigma activador que, en base a la ideología de la Inversión Social propone generar oportunidades para aquellos y aquellas que estén suficientemente capacitados o motivados para aprovecharlas.

Las personas en situación de exclusión, y por extensión el conjunto de la ciudadanía, no son vistas desde este discurso como sujetos de derecho. Por ello introduce de manera permanente el concepto de oportunidades, que sustituye al de derechos, y especialmente vinculado al mundo del trabajo: “El trabajo decente no sólo incluye un nivel de ingresos suficiente para los trabajadores, sino que debe brindar oportunidades de capacitación o estudio que aumenten las oportunidades de los trabajadores actuales y futuros” (PEIB, p.62).

Incluso las políticas pasivas centradas en prestaciones, no responden a la opción de hacer efectivo un derecho sino nuevamente a generar oportunidades que posibiliten la entrada de personas en situación de dificultad social en el mercado de trabajo: “El Programa de la Renta Activa de Inserción (RAI), cuyo objetivo es incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo de las y los trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar un empleo”. (PNAin13-16, p.51). Políticas pasivas que, por otro lado, están sometidas al principio de contractualización: “La percepción de renta está asociada a la realización de acciones de políticas activas de empleo” (PNAin13-16, p.51).

En este discurso parece sustituirse la idea de creación de empleo por la existencia de oportunidades de empleo: algo que está ahí y que llega a quien es capaz de identificarla y adueñarse de ella. Así, el derecho al trabajo es sustituido por: “Las oportunidades de empleo

y formación (que) integran el cuarto ámbito de actuación previsto en la Ley 56/2003, de empleo y responden a las directrices 8 y 9 de la Estrategia Europa 2020” (PEIB, p.71).

La función de los servicios públicos, especialmente los SE, está limitada a facilitar oportunidades de trabajo, generadas desde la esfera privada: “Los servicios públicos de empleo orientarán su gestión para facilitar nuevas oportunidades de incorporación al empleo a los desempleados” (LE03, p.44769). Recordemos un elemento del discurso hegemónico al que hemos hecho referencia anteriormente y que considera la flexibilización de las condiciones de trabajo como un mecanismo eficaz para la generación de empleo, que se convierte en oportunidades para la ciudadanía: “Ésta tiene el triple objetivo de reducir de manera efectiva la dualidad en el mercado de trabajo, reforzar los mecanismos de flexibilidad interna de las empresas y mejorar las oportunidades de empleo de las personas desempleadas con mayores dificultades de inserción laboral” (PNR2011,p.17).

Ligado al discurso de las oportunidades aparece nuevamente el concepto de empleabilidad: “Promover el acceso al empleo mediante la adecuación de las competencias de la población trabajadora inmigrada a las demandas y oportunidades del mercado laboral” (PEIB, p.88). Es un complemento del viejo discurso que coloca la centralidad de las políticas en la economía, por delante de las necesidades y derechos de las personas.

Pero a pesar de la significativa presencia de este discurso, aparece otro que busca recuperar la centralidad de la vida humana, a partir del reconocimiento y el pleno ejercicio de derechos de ciudadanía:

El artículo 7 de las normas uniformes del manual de contratación de la ONU, conforme al principio de igualdad de oportunidades en materia de empleo alude al principio de que “las personas con dificultad de acceso al empleo deben estar facultadas para ejercer sus derechos humanos, entendiendo como tal el derecho al trabajo (MCSG, p.26).

Representa un cambio de paradigma, de base crítica y transformadora, que pretende crear un nuevo modelo de intervención que genere cambios estructurales: “Quizás ya va siendo la hora de huir de paternalismos y beneficencias y hacer posible que los ciudadanos pueden disfrutar de todos sus derechos, lejos de otros criterios” (PMStaM, p.3).

La persona gana protagonismo, ante la economía y ante las políticas instituciones:

El papel de la persona: El proceso de validación del aprendizaje no formal e informal debe partir de la voluntad y determinación de la persona. El carácter voluntario del proceso requiere por tanto garantizar el acceso justo y transparente de toda la ciudadanía a los dispositivos de validación, así como la protección de la intimidad y de los derechos fundamentales de las personas” (MTMC, p.24).

Para ello no sólo deben de cambiar las políticas y las instituciones, sino que se hace necesario un proceso de toma de conciencia ciudadana que reclama servicios de calidad:

La calidad es un aspecto que los usuarios esperan de los servicios. En estos momentos las personas no aceptan cualquier servicio (...). Afortunadamente, esta actitud de

exigencia no se da sólo en el ámbito del comercio o del consumo, sino en el de los servicios sociales. En este sentido, la gestión con calidad en los servicios a las personas destaca este derecho de toda persona a ser atendida con un trato excelente (...), De esta manera se está extendiendo una cultura de la calidad, fruto de la madurez de la ciudadanía (ISQ, p.12).

Una ciudadanía que reclama sus derechos a la vez que las instituciones asumen, de manera real y efectiva, su compromiso con las necesidades sociales:

En las sociedades democráticas, la política social tiene por objeto reducir las desigualdades y mejorar las condiciones de vida del conjunto de la población con la finalidad de facilitar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y de fomentar la cohesión y el progreso social (LSSIB, p.104).

Un ejercicio que debe hacerse efectivo a partir de sistemas de protección garantistas: “el paso a un sistema de servicios sociales garantista (...) hace que se tenga que completar el desarrollo legislativo de los derechos de los ciudadanos” (DPESSIB, p.40).

Que evidencian el compromiso de las administraciones públicas con la ciudadanía: “El compromiso con los ciudadanos: la calidad, los reglamentos municipales que otorgan derechos y deberes a los usuarios, las carteras de servicios...” (PMPM, p.3)

A partir de la “comprensión básica de los conceptos de democracia, justicia, igualdad, derechos civiles y ciudadanía” (MTMC, p.36).

5.2. Resultados obtenidos a partir del análisis de las entrevistas

5.2.1. *La Voz de profesionales: quienes hablan*

5.2.2. *Paradigma Moralizante: estados proteccionistas generadores de dependencia*

I. La visión desde el Diagnóstico:

- A) El agotamiento del estado nodriza
- B) Sin empleo no hay inserción
- C) Responsabilización y Moralización
- D) Individuos y Estados que han vivido por encima de sus posibilidades
- E) No hay Derechos sin Obligaciones.

II. La visión desde el Pronóstico:

- A) Competitividad, innovación organizacional y desarrollo económico
- B) Atajar la dependencia y el proteccionismo institucional
- C) Emprendedores frente a dependientes

5.2.3. *Paradigma Activador: flexibilidad, cualificación y actitud proactiva*

I. La visión desde el Diagnóstico:

- A) Individuos poco adaptados al nuevo contexto
- B) Colectivos vulnerables que no responden a las necesidades empresariales
- C) Responsabilización y contractualización
- D. No se ha sabido prever ni planificar el futuro.
- E) El riesgo visto como una oportunidad: de los derechos a las oportunidades

II. La visión desde el Pronóstico:

- A) Cualificación, Formación y Activación
- B) Trabajar sobre los déficits educativos, motivacionales y de cualificación
- C) Empleables frente a no cualificados, no adaptables, no empleables

5.2.4. *Paradigma Reflexivo: cambiar estrategias y políticas para el retorno del Estado Social*

I. La visión desde el Diagnóstico:

- A) Precariedad e insuficiencia del Bienestar.
- B) Políticas públicas integrales, además de empleo.
- C) Nuevos y viejos colectivos más que vulnerables, vulnerabilizados
- D) Deficiencias en las políticas, en las prácticas y en las actitudes.
- E) Derechos de ciudadanía

II. La visión desde el Pronóstico:

- A) Revisión de las estrategias y mejora de la calidad de vida
- B) Superar las resistencias profesionales, institucionales y políticas
- C) Participación e innovación frente a la pasividad

5.2.5. *Paradigma Alternativo-Transformador: recuperar la dignidad de las personas*

I. La visión desde el Diagnóstico:

- A) Un sistema que genera desigualdad e injusticia.
- B) Empleo sí, pero cambiando las reglas del juego.
- C) La centralidad de la vida humana, frente a la “cosificación” de las personas
- D) Un modelo económico en el cual las personas no importan
- E) Ciudadanía plena, ciudadanía diferenciada

II. La visión desde el Pronóstico:

- A) Participación, Organización y Movilización social
- B) Las personas por delante de los intereses del Mercado
- C) La Ciudadanía dignificada frente a los poderosos

5.2. Resultados obtenidos a partir del análisis de las entrevistas

Como parte de los resultados obtenidos en la investigación, analizamos, a través de las entrevistas en profundidad, el diagnóstico que se hace sobre la situación: *qué se identifica como problema* y cuáles son sus *causas*, así como quien sufre en mayor medida las consecuencias¹⁷⁰.

Forma parte también del diagnóstico, identificar el lugar que para cada paradigma, ocupa el *Empleo* con respecto a la integración, es decir, si éste ocupa un lugar central o se interrelaciona con otras dimensiones. En las entrevistas en profundidad realizadas se ha buscado identificar, en base al diagnóstico, *qué interseccionalidad* se establece entre el empleo y la situación que viven las personas y colectivos en situación de vulnerabilidad y exclusión¹⁷¹.

También son objeto de diagnóstico las distintas *dimensiones de la exclusión* y de la persona excluida que considera cada paradigma. Así, se describen las distintas dimensiones que se atribuyen a la exclusión y la vulnerabilidad social, tanto en el diagnóstico, como en los roles del diagnóstico, es decir, incluye, además de la dimensión de la exclusión a la que se hace referencia, la entidad que se le atribuye a la persona o grupo en situación de exclusión.

Respecto al *rol desarrollado por los distintos actores*, en el presente capítulo se analiza el papel que se le asigna a cada uno/a de los/as actores/as y agentes: a la personas en situación de vulnerabilidad, a los y las profesionales, a las instituciones y organismos políticos y a la sociedad en su conjunto, en la existencia de la situación problema o dificultad¹⁷².

Finalmente, hemos considerado parte del diagnóstico el tratamiento que se da a los *derechos*, por lo que se indaga sobre la visión que aporta cada uno de los paradigmas estudiados acerca del concepto de derechos, así como sobre las consecuencias que el nuevo contexto está teniendo sobre los derechos de las personas, con especial atención las que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y exclusión¹⁷³.

Se identifican, entonces, cuatro narrativas (o discursos), que corresponden, tal y como ya se ha introducido, a cada uno de los cuatro paradigmas descritos.

Siguiendo con la aplicación del Enfoque de los Marcos Interpretativos, el pronóstico se refiere a las *soluciones*, entendidas como las propuestas que se presentan, tanto en lo que se refiere a las políticas sociales en general como a las políticas específicas de inserción y de inserción por el empleo, y respecto a ellas se hace referencia a las acciones que se proponen,

¹⁷⁰ En las entrevistas Integra los Aspectos: qué se representa como problema (B1), qué se identifica como causa o causas del problema (B2), y dónde se localiza el problema o quien lo sufre en mayor medida (B11)

¹⁷¹ Aspectos identificados: Interseccionalidad de la exclusión con el empleo/centralidad del empleo respecto a la situación problema (B9)

¹⁷² Se han identificado los siguientes Aspectos: responsabilidad que se adjudica al individuo vulnerable (B5), responsabilidad que se adjudica a los profesionales (B6), a las instituciones políticas (B7) y a la sociedad en general en la propia existencia de la situación descrita como problema (B8), a quién se hace responsable de la situación identificada como problema (C1), qué roles ejercen cada uno de los grupos (o agentes) que forman parte de la situación, ya sea como población diana o como agentes (C3)

¹⁷³ Se analiza a partir del Aspecto G1, repercusiones sobre los derechos de las personas

los objetivos que se plantean como prioritarios y las estrategias e instrumentos que se utilizan¹⁷⁴.

Se incluyen también en el pronóstico las *barreras o impedimentos* a los que los profesionales adjudican un determinado peso a la hora de conseguir los objetivos de inserción planteados. Es decir, aquello que se identifica como aspectos que limitan la acción. En este punto, se consideran también aquellos mecanismos que pueden perpetuar o cronificar la situación, identificando estos aspectos tanto en los discursos como en los textos¹⁷⁵.

En el pronóstico también se hace referencia a aquello que se considera *normativo* frente a lo considerado *problemático* con respecto a los objetivos de integración que se quieren conseguir. Se analiza qué es aquello que, en lo que se refiere a la integración social y laboral de colectivos vulnerables, cada uno de los paradigmas identifica como normativo, y por lo tanto ideal o preferible, frente a lo que se representa como problemático, y por tanto supone una situación indeseable o inasumible¹⁷⁶.

De la misma manera que en el diagnóstico, también en el pronóstico (específicamente en los roles del pronóstico) se consideran las distintas dimensiones que se atribuyen a la exclusión y la vulnerabilidad social. Es decir, en el pronóstico se identifica sobre qué personas o grupos se debe intervenir y cuales quedan fuera de las prácticas de inserción¹⁷⁷.

Respecto al rol desarrollado por los distintos actores, en el presente capítulo se analiza el papel que se le asigna a cada uno: a la persona vulnerable, a profesionales, a instituciones y organismos políticos y a la sociedad en su conjunto, respecto a la responsabilidad de aportar soluciones¹⁷⁸.

¹⁷⁴ En el análisis se han recogido los siguientes Aspectos: las acciones que se proponen (D1), los objetivos prioritarios que se plantean (D2) y las estrategias e instrumentos que se proponen o utilizan (D3), para posteriormente identificar las distintas categorías que describen cada uno de los paradigmas.

¹⁷⁵ En los discursos, barreras o impedimentos a la acción (E4) y mecanismos pueden perpetuar o cronificar la situación (B10) (extraído del diagnóstico)

¹⁷⁶ En los Aspectos: aquello que se identifica como normativo, y por lo tanto ideal o preferible (E5), frente a lo que se representa como problemático, y por tanto representa una situación indeseable o inasumible (E6)

¹⁷⁷ Para este análisis de las entrevistas, en el Árbol de Categorías se han identificado los siguientes Aspectos: las dimensiones de la exclusión que plantea (B3), si se hacen referencias específicas a una determinada entidad y/o comportamiento de la persona en situación de vulnerabilidad (B4), a quien (individuo o grupo) se identifica como problemático frente a lo que se considera normativo (C2), qué dimensiones de la exclusión deben abordarse (D5), cuales son los grupos diana sobre los que actuar (E2)

¹⁷⁸ Los Aspectos identificados son: quien tiene la responsabilidad y la capacidad para aportar soluciones, es decir, dónde se localiza la solución (D8) y a quién o quienes se llama a la acción (E1)

5.2.1. La Voz de profesionales: quienes hablan

En el presente apartado se analizan las características del universo referido a las personas entrevistadas, pertenecientes todas ellas a los distintos agentes que trabajan en la inserción por el empleo de colectivos vulnerables.

Interesan dos grupos de variables, unos de carácter *objetivo* y otros de carácter *subjetivo*. Dentro de las de carácter objetivo hemos seleccionado: el sexo, el grupo de edad, la formación específica, el lugar que ocupa en la organización, la forma cómo ha accedido a ella y la antigüedad respecto al trabajo en inserción social. Respecto a las que hemos considerado de carácter subjetivo, se analizan dos aspectos, en los que se pide a la persona entrevistada que valore, por un lado, qué cree que aporta su trayectoria profesional a un mejor afrontamiento a las tareas de inserción en el actual contexto de crisis y por otro qué valoración hace, en el caso de que se dé, del trabajo en equipo.

La muestra seleccionada es de tipo intencional y se ha procurado que las variables anteriormente mencionadas respeten una cierta proporcionalidad respecto a las personas que trabajan en la inserción por el empleo de colectivos vulnerables.

Respecto al lugar que ocupa en la organización se han diferenciado tres categorías: de dirección, cargo técnico o técnico/a de primera línea, aunque en la práctica se han diferenciado entre las personas entrevistadas que realizan un trabajo directo con las personas usuarias de los servicios y las que no lo hacen. Interesa, igualmente, identificar diferencias en los discursos de ambos grupos.

Interesa también la forma de acceso a la organización, en el sentido de determinar si el hecho de gozar o no de estabilidad en el puesto de trabajo incorpora diferencias en el discurso.

El último aspecto considerado respecto a las características objetivas es el la antigüedad profesional en tareas de inserción social, estableciéndose tres tramos: menos de 5 años, entre 5 y 10 años y más de 10 años. Se busca identificar en qué sentido una antigüedad mayor en estas tareas incorpora cambios al discurso.

Respecto a las variables que hemos considerado de carácter subjetivo, recordemos que hacen referencia a la trayectoria profesional en las tareas de inserción y la valoración de la persona entrevistada respecto a lo que aporta en el actual contexto de crisis, así como su valoración respecto al trabajo en equipo. Estas dos cuestiones no tienen más intención que colocar a la persona entrevistada en un cierto clima de introspección y actitud analítica respecto del diagnóstico y del pronóstico referido a la situación de la inserción por el empleo de colectivos vulnerables, lo cual es el verdadero objeto de análisis. Es por esta razón que los resultados obtenidos respecto a las respuestas de carácter subjetivo no se presentan, ni tampoco se interpretan, dada la escasa representatividad atribuida.

A la hora de identificar a las personas entrevistadas, y con el objetivo de mantener la confidencialidad, se ha utilizado un sistema que recoge los dos criterios utilizados: el agente

al que pertenecen (Servicios de Empleo, Servicios Sociales o Tercer Sector), y si desarrollan una labor de responsabilidad técnica o de intervención directa.

Todas las identificaciones vienen precedidas de la letra E, que significa entrevista. A continuación, para los y las profesionales que pertenecen a los Servicios de Empleo, (SE); para los y las que pertenecen a los servicios sociales generalistas o específicos, (SS); para los y las que pertenecen al Tercer Sector de Acción Social, (TS).

Seguidamente, las siglas (rt) identifican a la responsabilidad técnica y las siglas (id) a la intervención directa.

Posteriormente se han ido numerando, de manera correlativa, 1, 2, 3..., según se hayan identificado como ESErt, ESEid, ESSrt, ESSid, ETSrt, ETSid.

Conviene tener en cuentas dos cuestiones:

Se han considerado como profesionales de los Servicios de Empleo, aquellos que, aun trabajando ya sea en el ámbito de los servicios sociales o del TSAS, los programas de inserción sociolaboral de colectivos vulnerables en los que trabajan están financiados por el Servicio de Empleo autonómico (SOIB), y por tanto están sometidos a sus directrices.

Algunas de los y las profesionales trabajan simultáneamente desde la responsabilidad técnica y la intervención directa, en ese caso, se ha identificado a partir de la actividad que hemos considerado prioritaria.

Se han realizado, transcrito y analizado un total de 24 entrevistas en profundidad. De éstas, según los criterios definidos anteriormente, 6 se han realizado a personas que trabajan en los Servicios de Empleo (SE), 9 a profesionales y técnicos/as del Sistema Público de Servicios Sociales (SS) y 9 a profesionales del Tercer Sector de Acción Social (TS).

Entrevistas realizadas	
SE	6
SPSS	9
TSAS	9
Total	24

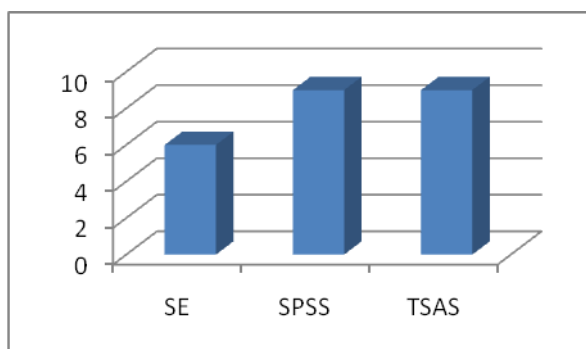


Gráfico A.a Entrevistas/Agente

Tabla A.a:
Entrevistas/Agente

Y de éstas, 13 se refieren a profesionales que desarrollan un rol de responsabilidad técnica, y 11 cuyo rol principal está referido a la intervención directa.

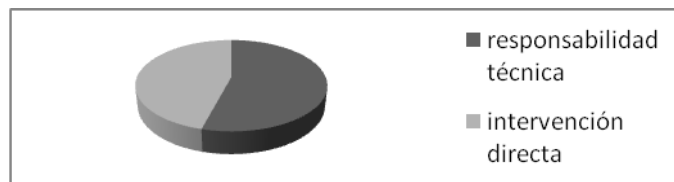


Gráfico A.b: Entrevistas realizadas según tipo de actividad

Aunque no se detalla en las tablas y gráficos presentadas, puede resultar interesante puntualizar que se han escogido profesionales del SPSS que pertenecen a distintos niveles de la administración: autonómica y local (insular y municipal), no tanto en función de la representatividad de estas administraciones sino en función de si están realizando, o no, actividades específicas de inserción por el empleo de colectivos vulnerables.

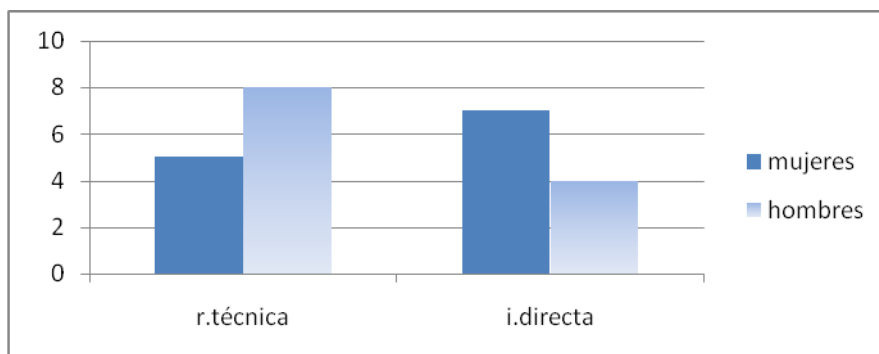
En cuanto a las entidades del TSAS escogidas, además de trabajar en el ámbito de la inserción por el empleo, se ha considerado la existencia de diversidad en cuanto a colectivos prioritarios de intervención. Así, han participado entidades que trabajan en discapacidad, mujer, jóvenes, y personas en situación de exclusión (personas inmigrantes, reclusos, y otros colectivos). También están representadas dos redes de entidades del TSAS (entidades de segundo nivel).

A.1. Identificación y descripción de profesionales entrevistados

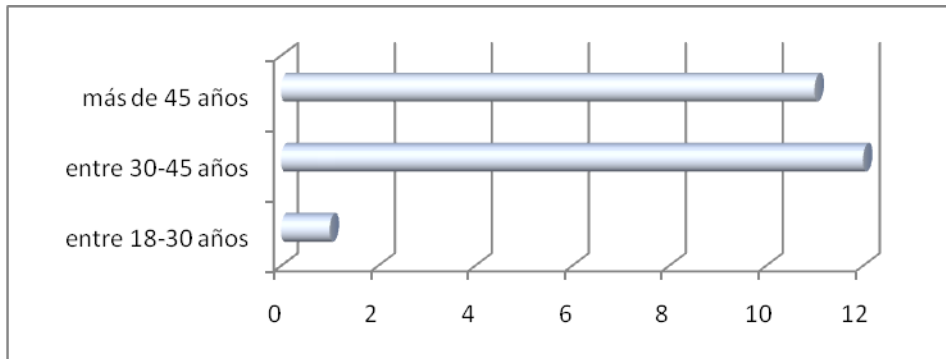
En el punto A.1 se identifican y describen las características de los y las profesionales entrevistadas, referido a sexo, edad y formación.

Respecto al sexo, ha entrevistado al mismo número de hombres (12) que de mujeres (12). Sin embargo, si cruzamos el dato de sexo con el rol desarrollado se puede identificar un cierto sesgo de género en el sentido de que son los hombres los que ocupan, en mayor proporción, los puestos de responsabilidad técnica sobre los de intervención directa (gráfico A.1.1)

Gráfica A.1.1: Profesionales entrevistados/as según sexo y tipo de actividad



Con respecto a los grupos de edad (A.1.2), predominan los y las profesionales en la franja de edad joven-adulto, que es la comprendida entre los 30-45 años, seguida muy de cerca por los que son mayores de 45, y que generalmente acumulan una larga experiencia en la intervención social, y muchas de ellas y ellos específicamente en programas y servicios dirigidos a la inserción. Tan sólo encontramos una profesional menor de 30 años.



Gráfica A.1.2: Profesionales entrevistados/as según grupo de edad

Con respecto a la formación (Tabla A.1.3) destacan los que tiene, como formación académica principal el trabajo social (11), seguidos de los que están formados en otras ciencias sociales, principalmente pedagogía o sociología (7), hay dos formados en educación social, otros dos formados en psicología y dos más sin formación específica.

Formación	Profesionales
Trabajo Social	11
Educación Social	2
Psicología	2
Otras Ciencias Sociales	7
Sin formación específica	2

Tabla A.1.3: Profesionales entrevistados/as según formación

A.2. Relación del profesional con la organización:

En un segundo grupo de características (A.2) se describe la relación que tienen los y las profesionales con la organización en la que trabajan, indistintamente de si forman parte de los Servicios de Empleo, del SPSS o del TSAS. Se describe: el lugar que ocupan en la organización, la forma de acceso y la antigüedad en tareas relacionadas con la inserción.

El lugar que ocupa en la organización no debe confundirse con el rol desarrollado, aunque ciertamente hay mucha coincidencia. Encontramos 3 profesionales que ocupan un cargo directivo, en los tres casos como responsables o formando parte de la Junta Directiva de una organización del TSAS, 11 que ocupan un cargo técnico, y 10 que ocupan un puesto de carácter técnico, sin responsabilidad jerárquica (Gráfico A.2.1)

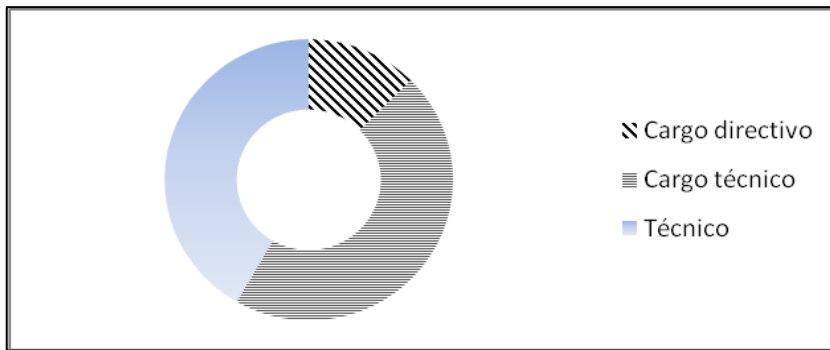


Gráfico A.2.1: Profesionales entrevistados/as según responsabilidad

La forma de acceso (A.2.2) muestra una importante estabilidad, ya que mayoritariamente los/las profesionales o bien han accedido a través de la función pública, siendo funcionarias/os fijos (en 8 casos), o cuentan con un contrato fijo, en 11 casos. Tan sólo 5 profesionales tienen un contrato de carácter eventual.

En cuanto a la antigüedad en las tareas de inserción (Gráfico A.2.3), se cuenta, muy mayoritariamente, con una importante experiencia debido a los años dedicados a tareas de inserción, a menudo con diferentes sectores de población.

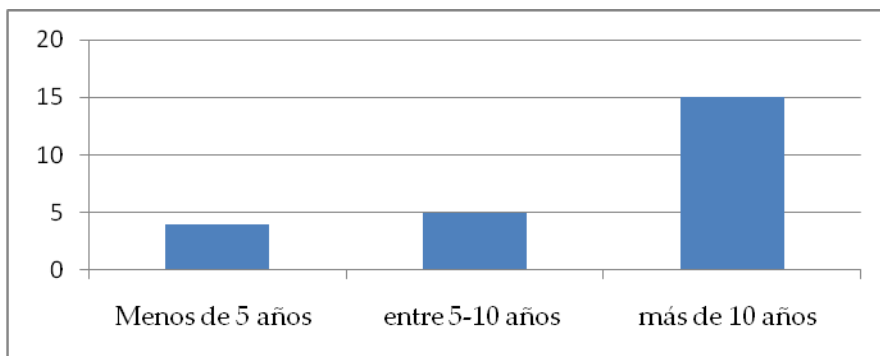


Gráfico A.2.3: Profesionales entrevistados/as según antigüedad en inserción

5.2.2. Paradigma Moralizante: estados proteccionistas generadores de dependencia

I. La visión desde el Diagnóstico:

A) El agotamiento del estado nodriza

*“Si no han sabido, no han podido,
no vamos a empobrecernos todos para dedicarle un esfuerzo a ellos”*

El paradigma moralizante proclama que no es posible ofrecer protección al total de la ciudadanía, menos aún en un contexto de crisis económica, ya que esta protección se interpreta como generadora de dependencia.

Aunque no es dominante, la visión que atribuye parte de la explicación de “lo que pasa” a la dependencia generada desde los servicios de protección social, no deja de estar presente en los discursos de los y las profesionales: “a veces porque vienen de atención primaria

están acostumbradas a recibir una ayuda y por inercia están en esa dinámica, a lo mejor no quieren buscar trabajo en este momento, son los casos mínimos, pero sí que es verdad” (ETSid1).

Aunque en escasas ocasiones, también en los discursos de profesionales se identifica el abuso de las prestaciones sociales como parte de las causas de la crisis, o al menos aquello que puede posibilitar el debilitamiento del Estado del Bienestar: *“también tenemos el abuso económico que a veces hacen estas personas, dónde a veces es la única nómina que entra, pero otras veces entran más nóminas” (ESSrt8);* o a una incapacidad para aceptar las normas sociales y laborales *“en lo laboral se tiene que entrar en las normas y punto, para los usuarios nuestros, para el funcionario, para el profesor de universidad, las normas son las mismas. (...) que no todo el mundo trabaja en lo que le gusta y a veces hemos sido demasiado proteccionistas, y esto ha hecho que con una discriminación muy positiva los hemos sobreprotegidos. Y luego tenemos lo que tenemos” (ESSrt2).* Una visión que comporta una cierta criminalización del uso y dependencia de las prestaciones.

Sí se observa, y es de destacar, un discurso crítico que describe la postura de las instituciones y sobretodo de representantes políticos como claros exponentes de ese modelo moralizante, que culpabiliza a la persona vulnerable de sus dificultades y, en consecuencia, les sirve para auto justificar su inhibición política e institucional ante la creciente exclusión social. *“la pobreza y la exclusión no está en la agenda política del partido que gobierna, ni tiene intención de combatirla, sigue habiendo todavía en los políticos la idea de republicanismo americano “estos se han metido en un berenjenal, no han sabido tomar opciones, no van a venir a chupar de nuestros impuestos y por tanto no vamos a dedicar los ingresos de la comunidad a estos colectivos. Si no han sabido, no han podido, no vamos a empobrecernos todos para dedicarle un esfuerzo a ellos...” es un poco esta idea” (ESSrt1).* No es fácil que los responsables de estos discursos los manifiesten así, tan abiertamente, sin embargo, los profesionales se los encuentran, implícitamente, en su día a día, más aún cuando se trata de profesionales con responsabilidad técnica, que en ocasiones trabajan muy cerca del nivel político. Y referido específicamente al empleo, los técnicos identifican en el discurso político este mismo componente moralizante: *“... bueno lo del paro parece que hay un factor de voluntariedad también. Eso de llevar tanto tiempo en desempleo el discurso este liberal te lleva a pensar o a poder pensar que hay gente que está en el paro porque quiere” (ESErt1).*

También, los discursos de profesionales identifican y critican la deriva moralizante de las políticas sociales, especialmente aquellas de carácter asistencialista: *“En vez de reforzar las políticas (...) de dar herramientas a la gente para ser autosuficiente, se están reforzando políticas asistencialistas que facilitan que la gente dependa de los servicios” (ESSid4).* La cuestión sería determinar, en este y en cualquier otro caso expuesto, qué se entiende verdaderamente por políticas asistencialista, es decir, si se analiza desde una visión de modelo paternalista y estigmatizador, o bien desde considerar las prestaciones económicas como un instrumento propio de un modelo asistencial, obviando, en ese caso la posibilidad de considerar la garantía de ingresos como un derecho de ciudadanía.

B) Sin empleo no hay inserción

“Nos han inculcado que trabajar es lo primero, que es lo esencial”

Aun a pesar que la visión moralizadora tiene escasa presencia en los discursos de profesionales, con bastante frecuencia se identifica el empleo como un mecanismo de inserción social imprescindible, ya que forma parte de un mensaje institucional y social que ha calado: *“nos han inculcado, enseñado, que trabajar es lo primero, que es lo esencial y que es lo más importante”* (ESSid4). Por esa razón muchos servicios, y aún entidades, se han organizado en función de esa centralidad del empleo: *“como institución lo hemos planteado todo a partir del empleo, el empleo es todo, (...) la centralidad de la institución es la inserción por el empleo”* (ETSid1, *“porque claramente en el sistema de valores actual, si no eres operativo, si no eres trabajador, entonces ya es que eres una rémora”* (ESEid3).

Para los profesionales que, en un sentido u otro, participan de este discurso, el Empleo es importante no sólo porque proporciona los recursos básicos para vivir, sino porque también incide en el desarrollo social de las personas: *“nosotros entendemos que lo importante es que esta gente pueda tener un trabajo o pueda desarrollarse profesionalmente”* · (ESSid4).

Lo que ocurre es que, paradójicamente, la crisis ha hecho que en los programas de inserción sociolaboral de colectivos vulnerable, el empleo pierda centralidad: *“Yo creo que el empleo es básico. Lo que pasa es que está muy relacionado con la precariedad que hay ahora”* (ESSrt9). Por un lado, la crisis dificulta que el empleo funcione realmente como un mecanismo de integración: *“nosotros intentamos en parte paliar esta pérdida pero lo que nosotros hacemos es poner tiritas, cuando lo que necesitamos es un médico que se dedique a tiempo completo”* (ESSid4), de manera que la crisis hace que los profesionales deban aceptar que el objetivo de la inserción laboral ha ido perdiendo centralidad.

La cuestión es que, aún a pesar de la paradoja en la que sitúa a los/las profesionales el discurso de la centralidad del empleo, el paradigma moralizante lo considera un elemento clave, casi exclusivo, para conseguir la inserción social. En este sentido apela y defiende el concepto de *empleabilidad*, de manera que, para profesionales que incorporan este discurso, se identifica a aquellos considerados empleables como el objeto prioritario de trabajo: *“En estos momentos en servicios sociales estamos intentando que la gente se adapte al cambio, e ir a asegurar a los que tienen mayores posibilidades, apostar por ellos, porque los recursos son limitados. (...) A quien hay que tener contento es al empresario”* (ESSrt2). El discurso de la empleabilidad no es, sin embargo y tal y como veremos más adelante, exclusivo del paradigma moralizante, ya que también el paradigma activador se suma a éste.

Respecto al juicio moral de los considerados o no empleables, parece que las exigencias morales son parte intrínseca del mundo del trabajo, especialmente si se hace referencia, no tanto a los demandantes de empleo como a los y las trabajadoras que perciben prestaciones por desempleo: *“en la ley de empleo lo define: tienes por una parte los que son beneficiarios de prestaciones y por otra los que son demandantes de empleo (...) todo lo que son infracciones atañe a los*

beneficiarios de prestaciones no a los demandantes de empleo. Para poder (...) exigirle que cumpla, que esas exigencias siempre estén vinculadas al compromiso moral” (ESert1).

Como vemos, los juicios morales no acaban de ser muy explícitos en los discursos profesionales, aunque en algunas ocasiones sí se muestran de manera clara: *“Aunque tuviesen un contrato, no sé si serían capaces de llevarlo a cabo, porque han entrado en un proceso degenerativo, no están por la labor, están en otro mundo, (...) aún no se sitúan dónde están. Nosotros vemos casos que por menos de 1500 euros no quieren trabajar... y no tienen nada” (ESSrt2).*

C) Responsabilización y Moralización

“una persona que no vaya a una entrevista laboral, se ha cerrado el camino, no hay posibilidades”

Nuevamente, la visión individualizadora propia del paradigma moralizante está poco presente en los discursos profesionales. Aunque sí hay algunas referencias a *“las resistencias a no hacer cambios” (ESSid7).*

Sí encontramos claras alusiones a la condicionalidad de las prestaciones, a partir de las cuales la persona usuaria es responsable de cumplir con unos determinados requerimientos: *“pues hay un acuerdo de responsabilidad y una serie de cuestiones que la persona ha de hacer para que se le pueda continuar dando esta prestación, si no hiciera esto sí que podría ser una falta por su parte” (ESSrt9).*

Se asume como algo aceptado mayoritariamente, porque si el conjunto de la población contribuye, ¿por qué las personas en situación de exclusión no deben de contribuir también? Bien es cierto que se atribuye mucha más permisividad al Sistema de Servicios Sociales, pero eso parece intolerable cuando se habla de inserción laboral: *“En servicios sociales puedes dar un tiempo, aplicar unos recursos, es otra historia, pero cuando entras en el mundo laboral (...) A veces nos dicen, “¿cómo no has entrado a este usuario...?” pero ¿cómo lo puedo entrar, si no ha venido ni a la entrevista? una persona que no vaya a una entrevista laboral, se ha cerrado el camino, no hay posibilidades, una empresa no te volverá a llamar “oye ¿por qué no has venido a la entrevista” “porque tenía que guardar a mi hijo...” (ESSrt2).*

Si bien es cierto que no hay procedimientos sancionadores específicos, *“si hubiera habido una voluntad real de aplicar un sistema muy coercitivo, habría un procedimiento específico sancionador” (ESert1),* probablemente la “sanción” se aplica a partir de la decisión de no dar acceso a un derecho, desde una posición de superioridad que es permisiva con acciones presuntamente arbitrarias. En cualquier caso, parece que la posibilidad de sanción a individuos incumplidores, más si son personas que pertenecen a colectivos excluidos, está legitimada socialmente, porque *“el discurso político tan criminalizador, vende” (ESert1).*

D) Individuos y Estados que han vivido por encima de sus posibilidades

“Cuando estás en medio de la fiesta no quieres que te quiten el cóctel”

La fábula de la cigarra y la hormiga ejemplificaría bien algunos de los discursos propios del paradigma moralizante: *“no hay una conciencia de dificultades, de intentar solucionar eso a más largo plazo, tienen una necesidad imperiosa de ponerse a trabajar porque lo necesitan para el alquiler, “pero yo he trabajado a destajo en verano” me relajo, ya me preocuparé en invierno”* (ESSid6). Se incorpora, además, el concepto de culpa, claramente moralizante: *“los usuarios hay momentos que si han tenido una parte de culpa”* (ETSrt7).

La responsabilidad de acomodarse en las prestaciones, y de no saber vislumbrar la nueva realidad que reclama nuevas exigencias con el objeto de adaptarse a las demandas del mercado de trabajo y de la economía, parece asignarse exclusivamente a las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión: *“lo que pasa que hay gente que aún no ha asumido que ésta es la realidad y esperan que “el papá estado” solucionará esta situación, así no se movilizan y gastan su tiempo en el paro, pero no se forman, no tienen ganas...”* (ESSrt2).

La visión que se aporta desde este paradigma se ampara en la descripción objetiva de la realidad¹⁷⁹, la situación es la que es, y si no hay recursos para el conjunto de la sociedad, ¿por qué tiene que haberlos para los colectivos vulnerables, o para las usuarias/os de servicios sociales?: *“no es que culpabilice, yo describo la situación, el mundo laboral es este, tienes que venir a una hora, te vas a esta otra, tienes que cumplir un contrato y a cambio de esto tienes una prestación económica, pero ¿la tienes tú, la tengo yo, la tiene todo el mundo?. Porque sea de servicios sociales no tiene que ser diferente”* (ESSrt2). Y si las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión no son capaces de adaptarse a los requerimientos, se interpreta como normal y adecuado que se queden fuera, porque si no se está perjudicando a quien sí está motivado y sí cumple con las normas: *“por muy accesibles que seamos no acceden, porque claro, montas una socioformativa de 5 sesiones, de las 5 viene a 3 y la próxima vez no le llamas, porque está ocupando una plaza de una persona que sí tiene interés y él no tiene”* (ETSrt5).

Como contrapartida, ni a profesionales ni a las instituciones políticas se les adjudica ninguna responsabilidad, en todo caso una tímida autocrítica por parte de las/los profesionales que adoptan este discurso y que se refiere a haber contribuido a crear personas dependientes de las prestaciones: *“que es verdad que había muchos recursos, que había muchos derechos que hemos perdido ahora y se sentían cómodos, y no hemos sabido transmitirlos: oye muévete, porque nosotros tampoco lo veíamos”* (ETSrt7); o de contribuir a implantar actuaciones de discriminación positiva que favorezcan a los colectivos vulnerables sin pensar en las repercusiones que pueda tener para el conjunto de la ciudadanía: *“te pueden llegar propuestas de discriminación positiva hacia un sector minoritario que acabe perjudicando a la mayoría de la población (...) hay algunos programas por ahí que alomejor tienen consecuencias globales jodidas. Pero bueno. La solución no la tenemos los profesionales”* (ESErt1).

¹⁷⁹ Una objetividad a la que por cierto no sabríamos si calificar como realidad o resignación.

El discurso que se trasmite es que, en cualquier caso, la/el profesional no es responsable, porque su margen de maniobra es escaso, sino nulo, su capacidad (o incapacidad, en este caso) de generar cambios los marca la dinámica social, el mandato institucional, e incluso el rol propio de la profesión: *“yo entré aquí para cambiar el mundo y (...) te das cuenta de que eres un soldado del sistema (...) los profesionales te marcan el sitio donde estés, la institución, la entidad (...) Llegas a un sitio y dices: buaj aquí no te puedes mover ni un centímetro (...) el margen que tienes es muy pequeño”* (ESEid3).

Sin embargo, si se atribuye responsabilidad a la sociedad en su conjunto al considerar que las personas que la conforman “han vivido por encima de sus posibilidades”: *“creo que también ha habido una década, en que la gente ha vivido muy bien, y no se ha preocupado ni por el futuro inmediato ni por el futuro a medio, es decir, casi todo el mundo éramos clase media ahí, acomodada, sueldo más o menos bien, la gente se han embarcado en hipotecas, han vivido muy el día a día y no han visto un el mañana”* (ESEid4). *“Yo creo que la culpa es de todos, lo he visto con mis amistades, gente que estaba feliz en un piso de 70 metros cuadrados, en una barriada, y que en un momento era infeliz y tenía que comprarse el adosado”* (ESSrt8).

Los nuevos colectivos vulnerables forman parte de esa sociedad que debe adaptarse a la nueva situación: *“yo creo que a nivel de mentalidad el chip aun no lo hemos cambiado, es verdad que hay personas que vienen que quieren trabajar por 1.500 o 2000 euros, porque han ganado mucho en el sector de la construcción que es el que ha quedado más deteriorado; claro no es culpa de los colectivos más vulnerables, yo creo que todos nos hemos subido al carro y no nos hemos dado cuenta de que a lo mejor podía petar”* (ETSid1).

Cuando las referencias de responsabilidad son tan claras hacia la persona vulnerable o hacia la sociedad en su conjunto, implícitamente, las organizaciones políticas y las instituciones quedan fuera de toda culpa, o en última instancia, la sociedad es responsables de delegar el poder y la toma de decisiones: *“Evidentemente es muy sencillo señalar a los políticos o a las grandes empresas, porque efectivamente son los que digamos diseñan las políticas que nos han traído hasta aquí, pero nosotros hemos participado de su juego durante muchísimo tiempo y mientras nos ha ido bien no hemos dicho nada”* (ESSid4).

La responsabilidad atribuida únicamente a nivel individual es un elemento clave del discurso liberal-conservador, y por tanto del paradigma moralizante (aunque como veremos también del activador) y, aún desde una postura crítica a este discurso, las/los profesionales no pueden dejar de evidenciar en qué manera el conjunto de la sociedad ha contribuido a reforzarlo: *“yo puedo entender el discurso más liberal de que en definitiva en parte todos somos un poco responsables porque cuando la fiesta estaba en pleno apogeo a todos nos iba muy bien (...) ¿quién es que quita el cóctel en medio de la fiesta cuando todo el mundo está bailando con la música eufórico?, si te viene un político y te dice “ahora se ha acabado el cóctel porque...” a nadie le gusta y a todo el mundo de alguna forma ya le iba bien la cultura del consumismo, del endopamiento, ya le iba bien a todo el mundo”* (ETSrt9).

E) No hay Derechos sin Obligaciones

“Algo que hay que ganarse con el sudor de su frente”

Para el paradigma moralizante no hay derechos que no comporten obligaciones, o aún más concretamente: los derechos se adquieren después de cumplir con las obligaciones. En los discursos de los profesionales no se han encontrado referencias explícitas a esta visión, sin embargo, sí se hace referencia a una posición que no afronta la práctica profesional desde la perspectiva del reconocimiento de derechos: *“hay profesionales que no se han planteado todavía su trabajo en términos de derechos, ni la atención a los ciudadanos (...) y si el profesional no es consciente de lo que está trabajando son derechos de las personas, vamos mal”* (ESSrt1).

Desde la crítica que, algunos y algunas profesionales realizan al discurso moralizantes, se llegan a identificar prácticas criminalizadoras, que niegan a la persona usuaria de los servicios los derechos más fundamentales, como es el de información: *“si el acceso al servicio público y a prestaciones, no se ve como algo de derecho, si no como algo que: “hay que ganarse con el sudor de tu frente”, (se puede pensar que: “tienes que sudártelo y cuidadito, te voy a machacar si puedo y no te voy a dar información de tu expediente, de tu valoración”* (ESSrt1).

Entonces, la comparación entre los servicios sociales y otros sistemas de protección se hace inevitable, y obviamente necesaria: *“Estamos en esos ámbitos todavía de no dar información (...) como si un sanitario te diera medicación y no te dijera ni porqué ni para qué...”* (ESSrt1).

Desde el discurso moralizante, los efectos de la crisis sobre los derechos son poco apreciables, porque no se pone la mirada en este aspecto: *“y como no se lo han planteado, tampoco lo ven como perdida ni como ganancia ni como nada”* (ESSrt1). En definitiva, no se ve, porque no se mira.

De los resultados obtenidos en las entrevistas, si en la actividad profesional se hiciera efectiva la negación de derechos, o se vinculara ésta de manera directa a la obtención de trabajo, lo cierto es que no se expresa.

II. La visión desde el Pronóstico:

A) Competitividad, innovación organizacional y desarrollo económico

“Por mucho que haya ganado 8000€ al mes hace unos años, ahora le toca barrer”

En los discursos de profesionales la propuesta moralizante se concreta en la capacidad de las personas para adaptar su perfil profesional a nuevas posibilidades de empleo, por lo que se hace imprescindible que éstos luchen contra sus propias resistencias a incorporar cambios: *“Y sobre todo por eso de las reticencias de cambiar de perfil... Hay gente que no, que no le importa cambiar de perfil, que tienen ganas de cambiar de perfil. Esta flexibilidad mental de que debemos cambiar todos”* (ESSrt8). Los requerimientos del mercado están por delante de los deseos y expectativas los trabajadores/as, las y los profesionales deben de ser conscientes de esta prioridad y trabajar en función de ella: *“Tenemos que ser capaces de convencerlos, (...).*

Tenemos que ser capaces de hacer que el “picapedrer”¹⁸⁰ pase a hacer de barrendero y por mucho que haya ganado 8000€ al mes hace unos años, ahora te toca barrer” (ESSrt8).

Los/las trabajadoras/es deben de cambiar las expectativas, adaptarse a las nuevas necesidades y a las nuevas estrategias que reclama el nuevo mercado laboral: “cambiar los tipos de yacimiento de empleo, aquí siempre se ha basado en la construcción esto ya no tiene más salida, ha petado, entonces ya tienen que empezar a cambiar el chip y empezar a buscar otro tipo de empleos” (ESSid5).

También es imprescindible, desde esta visión moralizante, que las organizaciones y los equipos adopten mecanismos de innovación, porque también éstas deben incorporar una mayor flexibilidad en sus formas de hacer y organizarse. Una innovación que tiene que ver con las formas de gestión, las estrategias que se utilizan, los sistemas de control de los objetivos planteados, y las alianzas establecidas: “Pero también hay cierta responsabilidad de cómo estamos gestionando los equipos técnicos, qué tipo de seguimiento se hace a estas personas que llevan años cobrando prestaciones, qué tipo de control hay, (...) cómo llegar mejor a ciertos colectivos o a ciertas problemáticas” (ESSrt9). Se trata, por tanto, de que las/los profesionales también integren la idea de adaptabilidad y flexibilidad, tanto para ser aplicada por las personas usuarias de los servicios como para sus prácticas de trabajo.

Pero la competitividad no es una valor deseable para muchos algunos profesionales que trabajan con colectivos vulnerables: “Lo que se fomenta es la competencia entre las trabajadoras; cuando yo creo que si en las empresas se fomentara el trabajo en equipo, las habilidades sociales, el cómo trabajar en equipo se rendiría mucho más” (ESEid4), y en este sentido, las propuestas de innovación miran en otra dirección, colocando a la persona, el equipo y la interrelación entre éstas, como parte de las estrategias a incorporar y reforzar. Pero eso representa la voz de otro modelo, más en el línea de la gestión empresarial aplicada a las políticas de inserción que se proponen desde el paradigma activador.

B) Atajar la dependencia y el proteccionismo institucional

“Esperan que el papá estado solucionará esta cuestión”

Aún a pesar que esta visión está poco presente, de manera explícita, en los discursos y los textos analizados, sí se hacen algunas alusiones a la dependencia generada desde las instituciones públicas y hacia éstas: “Hay gente que aún no ha asumido que esta es la realidad, que esperan que el papá estado solucionará esta cuestión (...) Se dan ayudas económicas, pero creo que estas ayudas está bien que las personas sepan que se la están ganando, que valen dinero y que la administración somos todos. Hay muchos que dicen “dame una ayuda porque el estado tiene que hacer...” el estado tiene que hacer pero tú también tienes tus obligaciones” (ESSrt2).

Es importante destacar cómo, desde el discurso moralizante, no son sólo las administraciones públicas y las estructuras de bienestar las que perpetúan esa dependencia y

¹⁸⁰ En castellano, albañil.

pasividad de las personas, sino que determinados agentes sociales, contribuyen a generar situaciones de proteccionismo que el paradigma moralizante considera excesivos. En este punto de mira se encuentra el movimiento sindical, al que en ocasiones la defensa de los derechos de los y las trabajadoras puede dificultar el acceso a un trabajo que, aún siendo excesivamente precario, se considera facilitador de la inserción.

C) Emprendedores frente a dependientes

“Está muy legitimado que se haga cosas con ellos”

El paradigma moralizante considera normativo la capacidad de emprender, frente a lo considerado problemático: la dependencia de las prestaciones.

En función de esto, los programas y actuaciones dirigidas a la inclusión social de colectivos vulnerables “escogen” a los más empleables, de manera que se profundiza en la segregación de grupos ya considerados excluidos: *“la agenda política sigue pasando por lo que pasaba hace ya muchos años que son las personas con discapacidad, en genérico, las personas mayores en genérico”* (ESSrt1).

La priorización de determinados colectivos en las actuaciones dirigidas a la inclusión social tiene el efecto de desplazar a otros grupos, los menos normativos, los más problemáticos: *“el espacio que han ocupado tradicionalmente el colectivo de personas con discapacidad por tradición, por capacidad de incidencia en las políticas, por buena organización social y por pedigrí, si quieres, además están muy legitimados para que se hagan cosas con ellos, con lo cual no hay discusión posible, han ido ocupando mucha zona presupuestaria”* (ESert1)

5.2.3. Paradigma Activador: flexibilidad, cualificación y actitud proactiva

I. La visión desde el Diagnóstico:

A) Individuos poco adaptados al nuevo contexto

“La realidad es la que hay ahora...tendrán que hacer lo que sea”

En los discursos de profesionales, la falta de cualificación laboral es lo que se identifica como el factor de riesgo más significativo. Un riesgo que conduce a la pérdida del empleo, a la que le suceden importantes dificultades para volver a incorporarse al mercado de trabajo, precisamente por esa falta de cualificación, a la que tampoco pueden acceder por su escasa formación. Es la verdadera pescadilla que se muerde la cola: *“Nos encontramos con gente con un nivel formativo bajo, porque hacían trabajos precarios donde muchos no tienen ni el título de secundaria (...) y luego, a los cursos para los títulos de profesionalidad, si no tienen la ESO tampoco pueden entrar”* (ESSid7).

Los colectivos vulnerables tienen, además, unas condiciones específicas que dificultan su integración laboral: *“un hándicap en general de todos los colectivos vulnerables es su analfabetismo digital”* (ETSrt3).

Aquí, aunque se identifica la falta de cualificación como una carencia, no tienen ese claro componente criminalizador propio del paradigma moralizante, ya que considera una consecuencia lógica de las características del mercado laboral español, totalmente invadido por las necesidades de la “burbuja inmobiliaria” o centrado en el monocultivo turístico en el caso específico de Baleares.

Los y las profesionales entrevistadas identifican muy bien las contradicciones que el paradigma activador representa en un contexto como es el de Baleares, de monocultivo turístico. En repetidas ocasiones llaman la atención sobre la responsabilidad colectiva – referida específicamente al mercado de trabajo– en haber generado un importante grupo de jóvenes sin formación, vulnerabilizados por esta causa, y a los que se les exigen, al mismo tiempo, más cualificación: *“En Mallorca hemos trabajado mucho en la hostelería, (...) ha habido mucho abandono escolar ya que con 16 años tenías mucha facilidad para encontrar trabajo en la construcción o en un hotel, de mozo de almacén o de camarero”* (ETSrt7), de manera que el mercado laboral los ha convertido en no-cualificados, y el propio mercado laboral les está pidiendo una cualificación que difícilmente podrán obtener: *“los jóvenes con esta falta de cualificación profesional y los de 40-45 años que han trabajado toda la vida y ahora (...) se han quedado sin trabajo y no tienen más experiencia que el trabajo que hacían antes, ni formación ni nada, ya no valen para el mercado laboral (...) porque te están pidiendo cualificación para cualquier plaza, y te están pidiendo un curriculum muy superior al puesto de trabajo y al sueldo que te están ofreciendo, porque ahora pueden escoger”* (ETSrt7).

Perciben también la creciente presión respecto a la necesidad de cualificación, que frecuentemente no se corresponde con el nivel de requerimientos que realmente se necesitan en las actividades en las que se les contrata: *“para trabajar en la obra tienes que tener el curso de riesgos laborales (...) para trabajar de mozo de almacén tienes que tener el carnet de carretillero”* (ESEid7), *“incluso personas que hace muchos años están de ayudantes de cocina, se han de sacar el título”* (ETSrt3).

Y esto supone una dificultad añadida a las personas en situación de exclusión: *“las personas que normalmente estaban excluidas ya tenían dificultades para acceder al trabajo, ahora que les piden dos idiomas extranjeros ya ni te cuento”* (ESSid4).

La distancia creciente entre las exigencias para acceder a un puesto de trabajo, aunque sea no cualificado, y las situación real que viven las personas, hacen que las dificultades se multipliquen en el caso de colectivos excluidos, por lo que la tarea de los y las profesionales de trabajar en la inserción de éstos, es percibida a menudo como algo imposible. Como defensa, se recurre entonces a la ironía, como en el caso en que, amargamente, bromea un profesional: *“Vais a tener trabajo los que seáis capaces de aprender y adaptaros, coger el manual X y saber leer y entender lo que pone y explicarlo, y coger el ordenador y ponerlo en la centralita. Pero para hacer eso tenéis que entender el libro, para eso tenéis que saber leer, para saber leer tenéis que saber etc, etc...”* (ETSid2).

Pero paradójicamente, aún a pesar de visualizar el cambio que se ha producido en el mercado laboral y las dificultades de estos colectivos para alcanzar una cualificación mayor, se continúa viendo la formación como un recurso adecuado, capaz de mejorar la situación laboral de estas personas: *“Si les puedes dar una formación concreta, adaptada a su necesidad, tendrán muchas más posibilidades de inserción. El tema de la formación adaptada para mí es muy importante”* (ETSrt6).

Desde esta posición, la situación de paro se convierte entonces en una oportunidad, para formarse, mejorar el *curriculum* y mejorar la cualificación: *“ya que la gente no tiene trabajo al menos durante estos meses, que está cobrando una prestación o no, al menos que pueda invertir su tiempo en formarse porque el mercado laboral lo pedirá”* (ETSrt3).

Los y las profesionales de la inserción trabajan diariamente tratando de insertar a colectivos en extrema vulnerabilidad para los que las posibilidades de integración son muy escasas, es decir, se ven empujados y empujadas a aplicar las propuestas del paradigma activador, aunque en ocasiones sea evidente la escasa conexión con la realidad de las medidas que se ven abocadas a aplicar. Si bien es cierto que para algunas/os hay realmente esperanza, si se ponen en marcha los recursos formativos adecuados: *“Hay otro perfil, (...) este perfil de personas, reconvertirlos, una persona con competencias básicas pero que se tiene que reajustarse a las limitaciones que tiene. No son la mayoría pero sí es un colectivo importante”* (ETSrt5).

Pero además, los y las profesionales también se refieren a otra característica central del discurso activador: la necesidad de una actitud proactiva, lo cual resulta ser un poderoso elemento que individualiza las causas del problema: *“Lo que necesitan, además de un apoyo emocional, es una orientación de cómo reconvertirse para adaptarse a la situación de crisis, que muchos no son conscientes y hay como una resistencia... (una tendencia) a decir la crisis ya pasará”* (ESSid7).

Se interpreta, entonces, que las personas que no quieren adaptarse a los requerimientos de esta nueva situación, tanto la personal como la dificultad para acceder al empleo, sufren una clara falta de conciencia de necesidad, *“los jóvenes salieron del graduado y se pusieron a trabajar de camareros, no hay conciencia de necesidad”* (ESSid6), además, según relatan otros profesionales, viven una falta de *“conciencia de realidad (...) el mercado laboral lo marca alguien y si quieres entrar en este mercado laboral e integrarte, pues tienes (...) la realidad es la que hay ahora, con un sueldo de 800 a 1000 €, es un sueldo estupendo, que no hay más, y sin pagas dobles (...) y si antes eras el encargado de una obra o algo, pues ahora no, tendrás que hacer de lo que sea”* (ESSrt2). Y a esta falta de motivación personal se suma lo que algún profesional describe como un ambiente social de pesimismo: *“luego también el entorno que no acompaña, hay un pesimismo que intentas trabajar hacia una mejora de las capacidades y estas personas están rodeadas de un ambiente de pesimismo...”* (ESSid7). Es la persistencia de una visión individualizadora respecto al problema de la vulnerabilidad social: falta de conciencia de necesidad, inadecuada percepción de la realidad, falta de motivación, actitud pesimista...

El trabajo que propone el paradigma activador es ingente: *“te tienes que formar mucho más, ya no solo en habilidades, en responsabilidad, (...) que tienes que destacar en algo, poder ir a venderte “soy chapista o cocinero o soy algo” normalmente la población con la que trabajamos vienen con un perfil laboral indefinido “busco trabajo de algo, sé hacer de todo y de nada” por decirlo de alguna manera, y esto antes nos funcionaba “ayudante de tal, peón, almacén...” ahora de este tipo de ofertas cada vez hay menos y si tú sabes de alguna cosa concreta te facilita”* (ETSrt6). Ingente propósito para cualquiera, quizás inasumible para colectivos y personas en extrema situación de vulnerabilidad y exclusión social.

B) Colectivos vulnerables que no responden a las necesidades empresariales

“Para las empresas, tener una persona que envían desde servicios sociales ya es algo negativo”

El paradigma activador mantiene la centralidad del empleo como mecanismo de inclusión social. Sin embargo, entiende que los colectivos vulnerables no responden a los requerimientos, en cuanto a formación, cualificación y motivación, del mercado de trabajo. Las empresas, que han pasado a ser consideradas nuevos agentes de inserción, tienen dificultades para integrar a personas vulnerables, que no responden a sus necesidades: *“(para las empresas) tener una persona que envían desde servicios sociales ya es algo negativo. (...) Yo lo entiendo también, es trabajo para ellos. También tendríamos que buscar un sistema de dar una ayuda al empresario, a veces, te digo, sería más bueno dar la ayuda al empresario que no al propio usuario”* (ESSrt2).

Podría identificarse un cierto componente de estigmatización en esta visión, tanto por parte del mundo empresarial como por parte del profesional en cuestión, en la línea de sumarse al discurso según el cual la persona en situación de exclusión representa una cierta amenaza para el mercado ordinario en general y para el mundo empresarial en particular.

La experiencia profesional lleva a identificar, con respecto a la integración laboral, necesidades específicas con determinados colectivos, por lo que se reclaman también estrategias específicas: *“Sí, que fuera un itinerario integral. Sigo sin entender cómo se puede pretender que una persona desestructurada, en riesgo de exclusión, un joven, con 210 horas de formación ya se pueda insertar en el mundo laboral. ¿Con 210 trabajar en un concesionario de BMW y arreglar coches?, ¿qué pretenden?”* (ESEid2), *“yo creo que algunas de estas personas tendrán graves dificultades para encontrar trabajo fuera del mercado protegido sin apoyo”* (ETSrt2), *“y luego hay la otra parte que son las dificultades añadidas y cuestiones prelaborales, todo esto lo que tienes que trabajar”* ESEid6).

C) Responsabilización y contractualización

“Van cayendo los más débiles, quien menos formado esté”

El paradigma activador coloca la responsabilidad de consecución del bienestar en el propio individuo, de forma que las Administraciones Públicas, más que provisoras de bienestar, deben ser generadoras de oportunidades a las que las personas deben aspirar a acceder. En este sentido, responsabilización y contractualización ejemplifican bien la

concepción de la relación entre la ciudadanía y los estados: *“Dar ayudas económicas a cambio de nada, yo no daría, yo daría ayudas económicas a cambio de alguna cosa”* (ESSrt2).

Uno de los principales lemas que guía el paradigma de la activación es: *“ningún derecho sin responsabilidad”*. A partir de esta máxima se refiere a las personas en situación de exclusión o vulnerabilidad social como sujetos escasamente cualificados, en ocasiones pasivos: *“es verdad que hay pocas cosas formativas, pero si tú quieres encuentras cosas, si te mueves”* (ESSrt2); escasamente responsables: *“Con respecto a las personas con todas las problemáticas asociadas (...) que eso reduce muchas capacidades, desresponsabiliza, (...) entonces no tienes hábitos de ningún tipo, la mayoría no tiene formación de ningún tipo, problemáticas asociadas sea de salud, sea cuestión de drogas, pero sobretodo las atribuibles a la persona tienen que ver con falta de rutinas, de responsabilidad”* (ETSrt6); con escasa capacidad o interés para adaptarse al nuevo contexto: *“Y luego tener que cambiar el chip, si tú estabas en una situación tal, pues ir a buscar cosas de más bajo nivel”* (ESSrt2); faltos de motivación: *“a lo mejor nos encontramos que son tan jóvenes que hay que estimularlos para un aprendizaje”* (ETSid1) o con marcados déficits de personalidad: *“dicen bueno esto no me va a servir de nada (...) Sin amplitud de miras o bueno, que viene condicionado por cómo están emocionalmente, no es machacarlos más pero claro, como casi casi en algún momento piensas si no hay una terapia paralela es difícil que estás personas vean salidas por algún lado”* (ESSid7).

La pasividad, la impotencia y la falta de motivación por parte de la persona en situación de exclusión impregna los discursos activadores: *“La impotencia y el sentir que no se puede cambiar nada “para que ir a tirar currículos...” no puedes tener esta percepción, si no cambias la percepción no te cogerán nunca”* (ESSid3).

Desde el paradigma activador se identifica la fractura social existente, que parece estar integrada en el pensamiento de amplias capas de la sociedad, pero que a su vez vuelve a colocar al profesional ante la contradicción entre las premisas que debe aplicar y la realidad que ve día a día: *“Nos gana un poco esta percepción de “quien quiere puede y los que están así es porque quieren”, y esto no es así”* (ETSrt5)

La consecuencia es que, los que no son capaces de cumplir con los requerimientos del paradigma de la activación, se quedaran fuera, porque *“van cayendo los más débiles, quien menos formado esté, y quien no tenga el apoyo social, ni familiar...”* (ESSrt2)

D. No se ha sabido prever ni planificar el futuro

“lo que valoramos son las ganas de trabajar”

Llama la atención que en los discursos de profesionales, respecto a la responsabilidad del individuo, ésta se establece por comparación, es decir, diferenciando a aquellos que sí están en la línea de mejorar sus competencias formativas y profesionales, de los que no lo están: *“si tu comparas gente que ya ha abandonado y se ha dejado: (...) con gente que sí que realmente invierte mensualmente en repartir curriculum etc.”* (ETSrt7). Porque el desánimo se interpreta

como falta de motivación, y eso el paradigma activador lo considera una de las causas que dificulta la salida de la exclusión.

Pero con colectivos más cronificados en la vulnerabilidad, o ya en situación de exclusión, las/los profesionales identifican la necesidad de trabajar otras habilidades, no tanto formativas ni profesionales, sino que tienen que ver con carencias específicas. Es lo que se llaman habilidades *prelaborales*. La persona debe, por tanto, no sólo formarse y cualificarse de cara al mercado de trabajo, sino también mejorar sus competencias vitales y sociales.

Motivarse, ser persistentes: *“hay muchos que viene muy desmotivados (...) y les tienes que insistir en que sean persistentes y que continúen en la búsqueda”*. (ESEid7).

Cambiar “la mentalidad”, motivarse aún más, creerse que es posible salir de esa situación, no porque la/el profesional le induzca a pensarlo, sino porque ellos/as verdaderamente confían, superar el pesimismo y la depresión: *“hacen búsqueda laboral porque nosotros lo establecemos como plan de trabajo, (...) que no porque realmente piensen que tienen posibilidades de inserción. La propia mentalidad de las personas juega un papel importante”* (ESSid4). Parece que no basta con obedecer, hay que obedecer con convencimiento de que es lo mejor que se puede y debe hacer.

Cambiar actitudes o patrones de conducta: *“No obstante los patrones que han aprendido tienden a perpetuar esta situación de exclusión. Es decir, por ejemplo la intolerancia a la frustración muchas veces presente en las personas que están en un proceso de adaptación social, es un factor que dificulta la propia inserción social”* (ESSid4).

Demostrar que se tienen verdaderas ganas de trabajar: *“lo que valoramos son las ganas de trabajar. Siempre te puede venir alguien que no tiene ganas, y dura tres meses en el programa, (...) cuando llegan tarde, cuando vienen con un chándal manchado pero porque no les apetece venir, aquí ya se hace una criba, por lo tanto el germen del programa es gente que quiere trabajar a tope.”* (ESSrt8).

Activarse, aún a pesar de que las perspectivas sean inciertas, y la situación difícil, porque también es difícil para el conjunto de la sociedad: *“En un taller yo sé que no encontrará trabajo, pero como mínimo durante estos tres meses vamos a ver si se puede activar él a nivel personal, (...) entiendo que no tienen nada, no tienen dinero, no tienen tal..., y que han vivido de una determinada forma... pero bueno que a todos nos cuesta el cambio”* (ESSrt2).

En este contexto, el paradigma activador también asigna a los y las profesionales el papel de proporcionar a las personas vulnerables el conocimiento del mercado de trabajo, porque su desconocimiento les lleva a veces a “fantasear”, a tener expectativas, respecto a sus posibilidades de integración laboral, que no son reales: *“muchas mujeres del colectivo vulnerable y también jóvenes con las que hemos trabajado, no han puesto un pie en la empresa, o bien porque no han podido acceder por temas familiares, (...) o porque es un joven que aún no ha accedido al mercado laboral, y claro tiene sus historias en la cabeza, que el técnico de inserción el trabajo que*

tiene es el de plasmarle la realidad, por tanto ha de ser una competencia que ha de tener el técnico de inserción: conocer muy bien el mercado laboral” (ETSrt3).

Desde este discurso activador, dar a conocer el mercado de trabajo a los colectivos vulnerables implica sacar a éstos del proteccionismo al que se les tiene acostumbrado en los servicios sociales, al menos así lo expresa este profesional: *“los profesionales tenemos que tener claro que no es lo mismo trabajar lo social que lo laboral. (...) el mundo laboral no lo marcan los servicios sociales (...) si una empresa te quiere allí, tú te tienes que levantar, que estar ahí y cumplir un horario, y esto les cuesta mucho entender a los profesionales: qué persona es adecuada para ir a un taller de ocupación. Es decir, un trabajador social enviaría a todos sus usuarios a un programa” (ESSrt2).* Interesan, por tanto, los empleables, lo capacitados para adaptarse a un mercado laboral que impone unas exigencias impropias de los servicios sociales, considerados excesivamente proteccionistas. Así incorporan algunos profesionales lo dicta el paradigma activador.

El profesional debe entonces estar también capacitado, tener las competencias suficientes que le permita activar, aún a pesar de que: *“muchas personas entran en un proceso de pasividad, se encuentran una familia que les cubre las necesidades más básicas y se adaptan a esta situación pasiva, volver a activar a esta persona es muy complicado” (ETSrt5).*

A las instituciones se les reprocha contar con mecanismos poco flexibles, no estar adaptadas a los nuevos requerimientos del mercado laboral, ni de la economía. Se les requiere entonces mayor flexibilidad: *“que haya programas que la gente pueda elegir dónde, y qué quiere, no todo el mundo quiere hacer lo mismo, déjenle flexibilidad. Por ejemplo yo quiero trabajar un 50% solo, pues la respuesta es: “solo hay esto o no hay nada” (...) tiene que haber un sistema flexible que la gente pueda decir no pasa nada mientras que la persona esté mejor y a la sociedad no le cueste más dinero” (ETSrt2).*

A la sociedad en su conjunto se le atribuye la responsabilidad de implicarse en la mejora de la economía, que ha de redundar en el bien común. Uno de los principales agentes a los que se reclama implicación son las empresas. Y uno de los principales instrumentos es la Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Pero para que la RSC funcione y llegue a los colectivos vulnerables, es necesario que las instituciones públicas se impliquen en ello, mediante incentivos: *“las empresas podrían apostar también por la contratación de este tipo de colectivos, pero si esto no va ligado a incentivos, hay muy pocas empresas que lo hagan” (ETSrt3).* Pero en el diagnóstico que hace los profesionales, las instituciones parecen estar poco dispuestas a promocionar ese tipo de acciones.

También a las organizaciones sociales que trabajan en la inserción (TSAS) se les atribuye parte de responsabilidad, en demasiadas ocasiones se incorpora la dinámica de trabajar de manera demasiado compartimentada, se echa en falta una mayor coordinación de las entidades que conforma el TSAS: *“Estamos muy acostumbrados a compartimentar las cosas, esto te toca a ti... y la integralidad cuesta un poco y creo que algunos objetivos se tienen que hacer desde la integralidad, es complicado hacerlo de otra manera” (ETSrt6).*

Entonces, a la sociedad en su conjunto, y a las organizaciones que forman parte de ésta se le reclama que realicen cambios estratégicos, cambios que partan de ver la crisis como una oportunidad: *“yo creo que por una parte en estos momentos de cambio tenemos que mirar oportunidades y tenemos que cambiar estratégicamente”* (ESSrt2).

E) El riesgo visto como una oportunidad: de los derechos a las oportunidades

“el único derecho que tienes es que tú te puedas garantizar tu subsistencia”

El paradigma activador consolida la idea de la gestión individual del riesgo, con lo que el discurso de los derechos es sustituido por el de las oportunidades. Nuevamente, la visión crítica de un profesional evidencia ese cambio en la estructura del riesgo: *“hay un cambio en la concepción de quién es el responsable de que los derechos se cumplan. Durante mucho tiempo el discurso de la responsabilidad pública en la cobertura de derechos ha funcionado. Ahora eso se ha ido al garete. Cada uno es responsable no de garantizar sus derechos sino sus necesidades. Entonces el único derecho que tienes es que tú te puedas garantizar tu subsistencia. Y el cambio es evidente. Antes teníamos a una cosa que era el estado que garantizaba porque la responsabilidad pública...y ahora es responsabilidad de cada uno”* (ESErt1). No podría describirse mejor esta aspecto propio del discurso activador, y del cual también participa el paradigma moralizante.

II. La visión desde el Pronóstico:

A) Cualificación, Formación y Activación

“El modelo básico de nuestra entidad es el acompañamiento social”

Desde un paradigma que coloca la responsabilidad en el individuo, alentándola a mejorar su formación, cualificación y motivación respecto a su integración en el mercado de trabajo, las principales estrategias utilizadas por parte de los y las profesionales son las que tienden al acompañamiento individualizado: *“Trabajar a nivel individual, identificando cuales son las dificultades para acceder al puesto de trabajo”* (ESSid3).

Los servicios que trabajan de manera específica en la integración laboral de colectivos vulnerables incorporan el acompañamiento social como una estrategia habitual de su día a día: *“el modelo básico de nuestra entidad es el acompañamiento social. A la persona usuaria que se le ha excluido del trabajo y viene derivado de un servicio social, nosotros le vamos a dar un apoyo social, un apoyo de formación, una actividad y una remuneración que puede ser a través de una beca, que en el futuro puede ser una colocación real o puede ser a través de una empresa de inserción”* (ESEid3).

Se trata, por tanto, de estrategias e instrumentos que colocan la solución al problema de la exclusión en el trabajo a realizar con el individuo. El individuo, y no el contexto social, se convierten en el objeto, podría decirse que casi exclusivo, de intervención: *“hacer el itinerario adaptado a la persona, creo que no podemos generalizar si no que con una persona se tiene que hacer unos pasos y con otra otros”* (ETSid1).

Varios son los aspectos clave a tener en cuenta en estos procesos de acompañamiento que se realizan a través de los itinerarios individualizados de inserción, uno de los más

significativos para el paradigma activador es la formación. Y esto es así porque se parte de la premisa según la cual es necesario que las personas mejoren su formación y su cualificación laboral para adaptarse a un mercado de trabajo que exige nuevas cualificaciones: *“Lo que pasa es que quieren trabajar pero a lo mejor necesitan una formación, (...) catalán, castellano, inglés, alemán. Por temas de la competitividad en el mercado laboral vimos que los idiomas eran muy importantes”* (ETSid1). Se incorporan, por tanto, estrategias que tienen que ver con la formación y cualificación laboral, pero también la llamada formación pre-laboral: *“son unos módulos que da un orientador laboral. Son un día a la semana, unas 5 horas y derivamos a las personas que pensamos que ya están preparadas para iniciar una búsqueda a nivel laboral”* (ESSid3).

La formación, además, debe ser integral, incorporar el concepto de competencias de manera que se debe trabajar la adquisición de conocimientos: *“es poder combinar dentro de orientación, todo lo que son conocimientos técnicos con capacidades básicas como pueda ser matemáticas y lengua. Lo hemos ligado mucho al oficio, de tal manera que vean un sentido, que tenga sentido lo que hacen”* (ESEid2, pero también habilidades y actitudes: *“desde el primer día el tutor le da este mensaje “si tú eres un mecánico increíble capaz de montar y desmontar un coche con un destornillador pero cuando abres la boca la cagas, no hay trabajo”. La parte profesional y personal han de ir ligadas y por eso trabajaremos habilidades sociales, (...), reflexionar sobre uno mismo. Esto permite que la persona poco a poco deconstruya, para construir algo nuevo, como mínimo una visión diferente. Nos permite trabajar con la persona hábitos que no tiene, de puntualidad, de asistencia”* (ESEid2).

Sin embargo, a menudo las/los profesionales identifican la escasa validez de la formación, ante un mercado de trabajo tan extremadamente competitivo y que ofrece escasas oportunidades reales de trabajo: *“ahora mismo la cola de jóvenes formados es tan larga... Y nosotros trabajamos con jóvenes con un déficit formativo importante. Si puedes tener a un chaval que tiene formación profesional para un trabajo para el que no necesita formación profesional, mejor, porque lo contratan antes que a un chaval que no tiene FP”* (ESert1). Y esto es así porque el paradigma activador prioriza la empleabilidad, es decir, la capacidad de las personas para acceder a un empleo, por encima, o sin cuestionar, si existe creación real de empleo. Por esta razón, a menudo las/los profesionales deben adaptarse a los requerimientos de las instituciones para las que trabajan, de manera que, para conseguir un determinado nivel de integración laboral, se ven obligados a seleccionar a aquellos que reúnen características que los hacen más empleables: *“inicialmente la administración te solicita que sean procesos de gente que esté en exclusión social, pero que no sea la más excluida, que tengan una inserción laboral inmediata, que sean estos nuevos colectivos de exclusión social que eran la capa media, la clase media, hace unos años y que ahora se ha convertido en un colectivo vulnerable”* (ETSrt7).

La explicación que ofrece el paradigma activador es que en una sociedad de mercado, el empleo se creará de manera natural, a medida que la economía necesite crear puestos de trabajo, por lo que es necesario que existan trabajadoras/es convenientemente cualificadas que puedan adaptarse rápidamente a los requerimientos que el desarrollo económico proponga. A esta dinámica se suman también profesionales y servicios de integración: *“lo*

prioritario es darles herramientas, no darles un trabajo, si no herramientas para la mejora personal y profesional” (ETSid1).

La motivación es, tal y como ya se ha introducido en anteriores capítulos, un factor clave para el paradigma activador. Una motivación que debe partir de la toma de conciencia acerca de los cambios que se han producido en el mercado de trabajo y que reclaman nuevas aptitudes y también actitudes: *“hay que trabajar la conciencia de que hay que formarse, recualificarse, y de que a partir de ahora no van a poder elegir trabajos, (...) tiene que haber una formación en algo, una especialización, aprender alemán, inglés, carnet de conducir, o va a ser más de lo mismo”* (ESSid6).

Para lo cual las/los profesionales incorporan técnicas y actividades concretas: *“para producir cambios en las expectativas, analizamos la prensa y las ofertas de trabajo con ellos, para que vean la realidad y vean como están las cosas y que sean conscientes”* (ESSrt8). Identificar capacidades, conocimientos, habilidades y motivación se convierte en una tarea propia de la inserción social y laboral: *“hemos puesto en marcha un taller (...) que consta de 4 sesiones, 3 grupales la última individual, hacemos unos tests un trabajo con el grupo para ver dónde los podemos encauzar, (...) les estamos haciendo unos test para saber lo que les gustaría, por experiencia, por conocimientos e incluso por aptitudes”* (ETSrt7).

Motivación y toma de conciencia a lo que también se incorpora el trabajo en habilidades básicas *“a lo mejor hace falta valorar si la persona tiene habilidades para trabajar o se han de valorar otras cosas”* (ETSid1), y aún el trabajo emocional: *“desde el trabajo grupal también se está haciendo ese trabajo de autoestima, emociones”* (ESSid7).

Ligado a lo anteriormente expuesto, otro de los principales imperativos del paradigma Activador es la adaptabilidad del trabajador al mercado de trabajo. Y si formarse y flexibilizar las expectativas ya se han definido como claves, también se debe contar con la total predisposición de las personas, como una muestra objetiva de su interés por conseguir un empleo: *“de hecho tenemos también la oferta de empleo de Andorra, la gente está dispuesta a ir donde sea, donde sea”* (ESEid7).

Los servicios que trabajan con colectivos vulnerables incorporan, a su vez, una nueva forma de trabajo: se pasa de trabajar en los procesos de las personas, a trabajar en función de los objetivos determinados por las administraciones financiadoras, es lo que se llama el trabajo por objetivos: *“ahora nosotros vamos por objetivos, si tienes tantas personas, un 30% han de acabar en una inserción laboral, ya no me vale eso de: ha mejorado sus habilidades y capacidades en la búsqueda de empleo”* (ETSrt4). Pero alcanzar los objetivos propuestos por las instituciones financiadoras no parece fácil: *“la gente trabaja 15 días, de hecho en inserciones parciales llevamos 50, aunque claro, no nos contabiliza porque tienen que cumplir los tres meses”* (ESEid7). Así y todo, y aún a pesar de las dificultades, también las entidades y los servicios se adaptan a los nuevos requerimientos: *“nosotros hemos cumplido los ratios que nos marcan, los hemos superado y en líneas generales las entidades están cumpliendo las ratios”* (ETSrt4).

En este mismo sentido, las/los profesionales incorporan también nuevas estrategias, como el fomento de la actitud emprendedora, entendida ésta como una clara muestra de motivación hacia el empleo: *“intentar captar gente que tiene iniciativa emprendedora, montamos unas jornadas para emprendedores, alguno está haciendo ya un plan de montar un negocio propio y también le acompañamos en este proceso”* (ETSrt5).

Y en este contexto, el paradigma activador incorpora un nuevo agente, considerado fundamental en la consecución de la integración laboral: el empresariado. Se reclama la participación de las empresas en la cualificación profesional *“contactamos con empresas ya sea para prácticas de los cursos de formación, ya sea para ofertas de empleo”* (ETSrt7) y se ve con buenos ojos los incentivos ofrecidos a las empresas para facilitar la incorporación laboral de colectivos vulnerables: *“A nosotros el tema de las ventajas fiscales para personas con discapacidad nos ayuda mucho. Porque es un atractivo importante para el empresario”* (ETSrt5).

La importancia del empresariado como nuevo agente de inserción por empleo, lleva a los servicios y entidades a incorporar nuevas estrategias que implican contar con profesionales que actúen de mediadores entre los colectivos vulnerables y las empresas: *“También es verdad que uno de los trabajos que se han estado haciendo es trabajar la red con el mundo empresarial y tenemos la figura del intermediador laboral que al final es un comercial que va por los hoteles y tal ...y a nosotros nos está funcionando, nos están cogiendo a gente”* (ETSrt4). Ciertamente son estrategias ya utilizadas desde programas muy significados, como es el *Trabajo con Apoyo*, de manera que lo que incorpora el paradigma activador es la generalización respecto al papel fundamental que ha de tener el mundo empresarial en la inserción por el empleo, probablemente en detrimento del papel de la administración pública. *“De entrada damos mucha importancia a lo que es la relación con la empresa y que la empresa quede satisfecha del recurso, porque se retroalimenta, el ir siguiendo teniendo ofertas”* (ETSrt5). La mediación se hace especialmente necesaria cuando se trata de incorporar al mercado laboral a colectivos con especiales dificultades, ya que se parte de la desconfianza hacia la capacidad de estos colectivos para integrarse en el mercado laboral: *“les garantizamos que la persona cumplirá y que si no les haremos el acompañamiento, hemos puesto todos nuestros servicios en manos de los empresarios para que ellos tengan en cuenta el perfil este de vulnerabilidad”* (ETSrt7).

Desde esta visión, el mundo empresarial es percibido como un aliado que en ocasiones se muestra más facilitador de la integración laboral de colectivos vulnerables que la propia administración: *“Muchas veces el mundo empresarial es más sensible que la administración, ellos tienen una demanda si tú les das respuesta, les va bien”* (ETSrt4). La empresa aparece entonces como un objeto más de intervención, a la vez que como un recurso que, convenientemente sensibilizado y mostrando las estrategias adecuadas, puede convertirse en un agente activo en la inserción social: *“Pues les ayudamos a entender que hay una manera que no es discriminatoria de definir el perfil laboral, y es por competencias, que da igual el color de piel que tengan, que da igual si tiene cuatro hijos o si tiene una discapacidad, lo que el empresario necesita son unas competencias”* (ETSrt3).

Tal y como se observa, el paradigma activador considera la posibilidad de ejercer un cierto nivel de protección sobre los colectivos vulnerables a través de estrategias específicas que tengan en cuenta sus especiales dificultades para integrarse en el mercado de trabajo, por esta razón es posible combinar la existencia de recursos de carácter especializado, a la vez que, en algunos casos, generar procesos que posibiliten la integración de las personas en el mercado de trabajo normalizado, a partir de una adecuada formación, cualificación y adaptación de éstas. Algunos recursos, por tanto, están especialmente organizados para conseguir la integración laboral plena: *“Servicios sociales envía candidatos, se pacta un plan de seguimiento y de trabajo, pueden ser contratos de hasta de tres años, el objetivo es que las personas estén en una situación de tránsito, no como en el caso de centros especiales de ocupación, que se pueden quedar ahí de por vida, aquí no. La idea es que acabe en el mundo laboral normalizado”* (ETSrt4).

A partir de esta visión, el mundo empresarial es visto como un nuevo agente de inserción, cuya participación permite aunar los intereses de todas las partes implicadas: la persona usuaria, profesionales y técnicos de los servicios y el empresariado: *“el servicio de intermediación con empresas, tratamos de conseguir empresas, sensibilizar empresarios. Para hacerlo, les facilitarles el proceso de selección de personal, que siempre es un problema encontrar una persona ajustada al perfil de trabajo que se ofrece, y después hacemos un trabajo de seguimiento de esta inserción, porque lo que nos preocupa no es solo que haya una inserción, sino que la inserción vaya bien. Es lo que quiere la persona, lo que quieren los empresarios y lo que queremos nosotros”* (ETSrt5).

La contraprestación, por otro lado, es una de las características de la activación, por lo que la persona usuaria debe estar comprometida a retornar, de alguna manera, aquello que recibe de la Administración: *“mientras recibe un dinero podría hacer cosas, y la comunidad sentirse beneficiada, yo creo que en estos momentos el objetivo es que ganemos todos”* (ESSrt2).

Las contradicciones que algunas autoras y autores han identificado en el paradigma de la activación, también las verbalizan algunas/os profesionales en sus discursos. La crítica fundamental se basa en entender que las políticas de activación pueden ser adecuadas si partimos de la existencia de un mercado laboral que genera empleo para la mayoría de la población. En un contexto como el actual, *“las políticas de activación, para mí, fundamentalmente son retórica”* (ESErt1).

En un mercado laboral en el que los vulnerables compiten con grandes grupos de población trabajadora, generalmente cualificada, que ha sido expulsada del empleo, sin demasiadas posibilidades reales a corto plazo de regresar a él en unas condiciones mínimamente dignas, las políticas de activación no parecen ajustadas a la realidad: *“Si el volumen de desempleo que tienes es muy reducido puedes hacer estas políticas, ojala”* (ESErt1). Si a esto añadimos la escasa dotación de recursos con las que cuentan los Servicios de Empleo, los objetivos de la activación todavía se hacen más difíciles de alcanzar: *“por ley de empleo, a los seis meses toda persona en desempleo tiene que tener un Plan Individualizado de Integración, que de alguna manera se plasme el acuerdo de inserción con el compromiso del demandante y el compromiso*

del servicio público de ofrecerle y de darle acceso a esas acciones. No se cumple nada. Porque no hay mecanismos, nunca ha habido dotación suficiente de técnicos para hacer esto” (ESErt1).

Pero desde esta visión crítica algún profesional se pregunta si el paradigma activador no está sometiendo a las personas a una trampa, a un juego sin sentido, que deposita la solución en decisiones, acciones y actitudes individuales que difícilmente representan soluciones reales: *“ahora te podría decir, no, la gente vulnerable debería formarse, debería ... no, no es así. Si tu abandonas los estudios la probabilidad de que te vaya mal es muy elevada, pero el hecho de que tu sigas en los estudios no te garantiza que te vaya bien. (...) el empleo ya no asegura nada, ni la formación asegura empleo, al menos aquí, entonces las decisiones individuales son muy inseguras, no son más decisivas que el azar” (ESErt1).*

B) Trabajar sobre los déficits educativos, motivacionales y de cualificación laboral

“Si no cambias la percepción no te cogerán nunca”

El paradigma activador pone el acento en la formación y en la cualificación, pero también en la actitud proactiva producto de una alta motivación para modificar la situación de dificultad. Por eso el profesional, aún a pesar de entender el desánimo de la persona que busca empleo y no lo encuentra, debe de combatir esa baja motivación, porque ésta se identifica como un elemento central para generar cambios respecto al empleo: *“ellos muchas veces te lo dicen: si estuvieras en mi sitio, tenías que estar en esta parte de la mesa, (...) si lo entiendo, intento entenderlo, pero tenemos que hacer lo máximo para encontrar una solución (...) e intentar levantarle la moral de alguna manera” (ESEid7).*

En el mismo sentido, los discursos propios del paradigma activador instan a la persona a cambiar la visión pesimista de la realidad –de su realidad– como forma de hacer frente a la situación y de generar cambios reales: *“La impotencia y el sentir que no se puede cambiar nada (...), no puedes tener esta percepción, si no cambias la percepción no te cogerán nunca” (ESSide3).*

Pero también se hace referencia a la incapacidad objetiva de determinadas personas y colectivos, para adaptarse a las necesidades del mercado laboral, ya sea por su situación familiar o sus características físicas: *“los horarios laborales, jornadas muy intensas (que no permiten conciliar) (...). También la situación física de las personas, que tienen dificultades para adaptarse a trabajos físicos, no cualificados, lo que les confiere una baja ocupabilidad” (ETSrt3).* Esta baja ocupabilidad, digamos objetiva, que no tiene demasiado que ver con la motivación de la persona, convierte a determinados perfiles en trabajadores desechados, y aún desechables, para el empleo.

C) Empleables frente a no cualificados, no adaptables, no empleables

“Lo que no podemos hacer es que el usuario marque los ritmos”

La formación que se reclama desde el paradigma activador es aquella que permita a la persona a mejorar su empleabilidad, de ahí su apuesta por la Formación Profesional: *“La forma ideal es que se relacionara la formación ocupacional y la formación reglada”* (ESSrt2).

Flexibilidad, adaptación, formación y cualificación aparecen, para el paradigma activador como lo normativo y deseable, frente a la rigidez, la baja motivación para adaptarse a las nuevas necesidades y la escasa cualificación, todo lo cual representan claros riesgos de vulnerabilidad social y de exclusión del mercado de trabajo.

Por esta razón, la propuesta que el paradigma activador hace a las instituciones, organizaciones sociales y empresas que trabajan en la inserción, con respecto a aquellas personas que se muestran poco motivados a hacer un proceso, debe ser firme, invirtiendo en las que están motivadas, en las emprendedoras y en las empleables: *“los servicios sociales se tienen que posicionar con la gente que quiere trabajar, que quiera llevar un proceso. Lo que no podemos hacer es que el usuario marque los ritmos”* (ESSrt2).

5.2.4. Paradigma Reflexivo: cambiar estrategias y políticas para el retorno del Estado Social

I. La visión desde el Diagnóstico:

A) Precariedad e insuficiencia del Bienestar.

“Lo que yo digo es que no quede nadie fuera, esta es la prioridad para nosotros”

La precariedad respecto a las políticas sociales es, para el paradigma reflexivo, una de las principales dificultades para la inserción social.

Los y las profesionales identifican, en primer lugar, una importante insuficiencia en cuanto a Políticas Activas de Empleo (PAE) y en cuanto a formación para el empleo. Precisamente lo que el paradigma activador reclama a los individuos, es lo que parece que los gobiernos y las instituciones están negando cada vez más a la ciudadanía: *“las Políticas Activas de Empleo se han reducido tanto que es lo que nos dicen ellos (por los usuarios de los servicios): nos estáis hablando de una necesidad de formación pero es que no hay dónde formarse”* (ESSid7). En el mejor de los casos, es decir, si se da el caso que los recursos no se han eliminado drásticamente, éstos no se han aumentado, sin embargo la presión asistencial es mayor: *“hay los mismos cursos que antes con mucha más gente”* (ETSrt3).

Parece que esta nueva realidad marcada por la falta de PAE y por la precariedad de la oferta laboral empieza a configurar un nuevo mercado de trabajo, formado por empleos no cualificados ocupados por trabajadores/as cualificados/as: *“en nuestro caso, cuyo trabajo está especializado en operaciones manuales y no cualificadas (...) lo está haciendo ya gente que antes no lo quería, y lo está haciendo gente que lo necesita para mantener una familia. Entonces ahí hay que hacer*

un replanteamiento de... este tema ¿no?" (ETSrt2). En este contexto, el relato que justifica el aumento de los grupos expulsados del mercado de trabajo a causa de su falta de cualificación genera cierto desconcierto.

En este escenario de no creación de empleo se identifican dos movimientos. Por un lado, la economía sumergida aparece como una tabla de salvación, a la vez que como una coartada para la inacción política y también ciudadana: *"yo creo que lo que está conteniendo todo esto es la economía sumergida"* (ETSrt4), porque ante la escasez de prestaciones económicas a las que puedan acceder las personas, se es extremadamente permisivo con este tipo de economía: *"la mayoría subsiste porque limpia escaleras o... la gente se busca la vida, la gente no es tonta claro, nosotras también eso lo hemos de trabajar para poder compaginar y respetar que esa mujer se está ganando un sueldo al mes para poder subsistir sobre todo si se le han acabado las ayudas (...) la economía sumergida la tenemos que manejar, no la podemos obviar, no le puedes decir no hagas eso... y te dirá bueno yo necesito comer"* (ETSrt3).

La segunda consecuencia de la escasez de empleo es nefasta para los grupos más vulnerables: están al final de la cola. *"Realmente los colectivos vulnerables, que son los que llegan a nuestras entidades, son siempre los últimos, por tanto tienen dificultad en acceder a formación y por tanto no pueden acceder al empleo y siempre son los que quedan descolgados"*. (ETSid1).

Los y las profesionales perciben cómo los colectivos vulnerables son progresivamente expulsados de las políticas sociales: *"No hay ninguna política, ninguna convocatoria, ningún proyecto que dé respuesta a necesidades de vulnerabilidad"* (ETSrt7); *"Ahora los temas de empleo para discapacidad están a la baja tirando a menos y todo lo que sería "treball amb suport", centros especiales de empleo y demás si acaso en mantenimiento y da gracias, (...) programas de atención a la mujer... están desapareciendo (...). Los equipos de infancia trabajan lo que siempre han trabajado, quizás tenemos más atención psicológica en talleres de parejas separadas, este momento estamos teniendo profesionales haciendo talleres de separados para que lleven mejor la situación, que no digo que no esté bien, pero quiero decir no estamos entrando en familias en situación de vulnerabilidad"* (ESSrt1); La falta de recursos afecta, tal y como describen las/los profesionales, al conjunto de colectivos vulnerables: *"Para un joven que no ha sido capaz de terminar una escolarización normalizada, hay pocos recursos, hay los ALTER, PQPI, si no has sacado el graduado escolar la escuela de adultos, y para el grado medio tienes que haber terminado la ESO..."* (ESSid3).

Una interpretación de lo que ocurre es la siguiente: *"por un lado cada vez hay más demanda y por otro menos recursos (...) la administración lo que quiere es dar respuesta a esta gente nueva y eso hace que los que estaban abajo ahora aún están más abajo (...) que para esta gente no hay ningún tipo de recursos, los pocos que hay son muy puntuales, sin ningún tipo de planificación"* (ETSrt4).

Por esta razón se reclaman políticas sociales que no excluyan a ningún colectivo, *"lo que digo es que no quede nadie fuera, esta es la prioridad para nosotros, si hay menos pues discutiremos y veremos cómo lo podemos hacer para hacerlo con menos, pero no me diga que uno no entra porque no*

hay dinero” (ETSrt2), una situación que se interpreta, el mismo profesional, *“como un fracaso del Estado”*.

Se reclaman, entonces, políticas sociales integrales, puesto que se identifican las prestaciones sociales de carácter asistencial como insuficientes para abordar un fenómeno que crece en intensidad y extensión: *“tenemos gente que puede cobrar una ayuda u otra, pero sí que nos encontramos personas que no tienen nada, sobre todo si hablamos de inmigrantes irregulares, ahora no tienen nada (...) les podemos ayudar a pagar alquileres, les podemos ayudar en alimentación pero claro las situaciones se pueden cronificar y se van alargando tres y cuatro años”* (ETSid1).

Porque para los profesionales que trabajan con colectivos vulnerables o en situación de exclusión, es ineludible aceptar, aun a pesar de identificar que la falta de cualificación también tiene un cierto peso, que el problema es la suma de otros factores de riesgo entre los que destacan, además de la dificultad para acceder a bienes materiales, la falta de redes de apoyo familiar y sobretodo social: *“son familias que no tienen formación que no tienen experiencia laboral, que les falta red de apoyo. Ahora se han juntado muchos factores de riesgo y eso hace que no encuentren trabajo y es lo que crea más pobreza”* (ESSid6). Es cierto que, en ocasiones, desde un discurso reflexivo que incorpora una visión más integral de la situación problema, o al menos que trasciende a la pura cualificación profesional, se dan desde una importante centralidad del empleo como mecanismos de integración, con lo que se incorporan esos otros elementos como parte de un diagnóstico complementario. Pero esto es porque, en ocasiones, la línea divisoria entre los distintos paradigmas es muy tenue, quizás porque los intentos de una visión crítica propia del paradigma reflexivo están *“contaminados”* por el peso del discurso hegemónico.

El gran problema de las/los profesionales que trabaja para la inclusión social es que el desmantelamiento de los distintos sistemas de protección que daban cobertura al conjunto de la población, expulsan en primer lugar a los colectivos más vulnerables: los expulsan hacia la nada o, en el mejor de los casos, hacia el sistema de servicios sociales, un sistema asistencialista, incapaz de dar respuestas que deberían ser estructurales: *“el sistema laboral, el sistema de salud, que siempre han sido columnas de nuestro sistema social, desde el momento que no se dan a toda la población que los necesita, muy conscientemente saben que esta población vulnerable es encaminada a unos servicios sociales que no tienen garantizada la prestación (...) como si pudiera sustituir las prestaciones de desempleo o las prestaciones de incapacidad (...). Entonces en este momento nuestro gran problema es tener que absorber en la medida de lo posible lo que tendrían que ser prestaciones generales garantizadas”* (ESSrt9).

La insuficiencia generalizada de políticas sociales es parte importante del diagnóstico reflexivo, pero lo crisis no ha hecho más que hacer más visible la precariedad, ya existente, de nuestra protección social: *“aun en la época de la bonanza había personas mayores desatendidas, había personas con discapacidad pendientes de plaza, había necesidades sociales importantes no cubiertas”* (ETSrt2).

Se señala, además, la falta de políticas sociales integrales, o políticas de empleo combinadas con otras políticas de bienestar, porque la existencia de empleo no garantiza la solución de un problema que se identifica como multidimensional: *“Entonces hemos de replantearnos otras fórmulas más creativas y combinar la ocupación con el bienestar de las personas. Algunas hay que formarlas bien y harán un trabajo (...) pero para un grupo de personas se tendrán que buscar unas fórmulas más mixtas”* (ETSrt2). Estas carencias dan lugar a prácticas institucionales caracterizadas por una grave inequidad, que afecta especialmente a los más vulnerables. Por esto se acusa a las administraciones públicas de estar incumpliendo con la función propia de un estado social: *“creo que el estado está incumpliendo sus máximas obligaciones, que es para mí la equidad (...) yo creo que la obligación del estado es proteger especialmente a las personas que requieren más protección y no se está haciendo, (...) y afecta especialmente a colectivos vulnerables”* (ETSrt2).

El diagnóstico reflexivo considera que no sólo la falta de políticas sociales, sino también las prácticas institucionales, inciden en la propia existencia del problema: *“creo que la gente que está liderando no es consciente que no puede seguir actuando con los mismos parámetros, hay que cambiar los parámetros de actuación pensar completamente diferente, radicalmente (...) estamos con esquemas antiguos, cuando la sociedad va por otro lado”* (ETSrt2). El diagnóstico que se hace sobre realidad en la que se trabaja resulta poco alentador: *“Estamos hablando de cada vez más gente en situación de no tener las necesidades básicas cubiertas, de no tener trabajo y no tener derecho a subsidio, ni prestación en absoluto. Y un estado de bienestar, una protección social que no basta, que no es suficiente, que no se está adaptando a la situación que estamos viviendo”* (ESSid5). Falta de claridad, liderazgo, planificación y responsabilidad por parte de las personas dirigentes de las instituciones: *“El problema es la falta de plan estratégico (...), con objetivos, con quién se deberían hacer alianzas, con presupuesto suficiente (...) pero es que la C.A pone cero, vienen del FSE y del Estado”* (ETSrt3).

La crítica se hace extensible a la actuación de los distintos agentes sociales. En el TSAS se identifica la subsidiariedad que éste ha asumido con respecto a las administraciones, con todo lo que ello comporta: *“No hemos sabido preparar a los colectivos de riesgo, hemos ido cambiando cada cuatro años las políticas de inserción (se refiere a los periodos electorales) para los colectivos vulnerables y eso te da la situación que tenemos ahora, encima con un colectivo nuevo que no has trabajado”* (ETSrt7). También el abandono de las políticas preventivas, del trabajo en la calle, del trabajo en red, todo lo cual se identifica como estrategias que habrían podido incidir en protección de la población vulnerable, ha añadido dificultad a un escenario ya complejo: *“Pilla bastante descolocado a los profesionales que han de intervenir en ello desde el momento en que la parte preventiva siempre ha sido un poco más descuidada”* (ESSrt9). La acomodación de los profesionales, su falta de competencias específicas para abordar un contexto nuevo, incorporando nuevas estrategias, contribuyen a un mal diagnóstico.

También en determinados agentes sociales vitales para la inserción por el empleo, como es el empresariado, lo que se identifica es desinterés: *“en un contexto de crisis quizás también se ha perdido el interés por parte del mundo empresarial sobre el discurso de la responsabilidad social empresarial, frente a la pura supervivencia”* (ETSrt9).

Se atribuye a las instituciones tener poca capacidad de adaptarse a las necesidades de un contexto cambiante, así como trabajar con escasa agilidad, poca flexibilidad y excesiva burocracia. Esto somete a entidades, a profesionales, y por supuesto a personas usuarias de los servicios de inserción, a dinámicas poco operativas, en ocasiones interpretadas como caprichos del responsable institucional: *“cada año tenemos que bailar al baile que quiere esta gente”* (en referencia a los cambios en los criterios de las convocatorias públicas), *“Ha aumentado la burocracia de una manera muy exagerada, llega un momento que no tiene sentido, pero ellos mismos también lo dicen porque hablas con los técnicos y los responsables y te lo dicen”*(ETSrt3). Nuevamente aparece la comparación entre el SPSS con otros sistemas de protección, más consolidados, o en los que las acciones están basadas en el reconocimiento de derechos subjetivos, con lo que no se somete ni a profesionales ni a las propias personas usuarias a una situación de fiscalización permanente: *“tiene que haber un término medio, con esto no quiero decir que no tiene que haber control, pero en la justa medida, a nadie se le ocurre hacer firmar al maestro cada vez que entra o sale del aula”* (ETSrt3), (se está refiriendo a la obligatoriedad, por parte de las convocatorias de los SE, de que el técnico registre cada una de las acciones y movimientos que se realizan en el marco de los programas subvencionados por estos servicios).

La burocracia se convierte en un mecanismo de control de la actividad de las/los profesionales y las entidades, no tanto (o así lo identifican algunas de las personas entrevistadas) para dar garantías de transparencia, de cumplimiento de los objetivos y en definitiva de adecuada utilización de los recursos públicos, sino para dificultar procesos que necesitan irse gestionando con confianza mutua y con una cierta sensación de estabilidad. *“Esta incertidumbre es un problema, las entidades dedicamos más esfuerzos a justificar convocatorias (...) que si ahora en vez de una subvención se da una licitación y no sé qué y tal ... vives en un mundo de arenas movedizas”* (ETSrt4).

Y como contrapartida a este control que entidades y profesionales interpretan como excesivo, la administración no cumple, se retrasa en los pagos y eso coloca a las organizaciones sin afán de lucro en una situación que se hace insostenible, de manera que algunas deciden retirarse y dejar de trabajar en programas de inserción de colectivos vulnerables: *“Otra cosa estructural (...) es la deuda del gobierno con las entidades del tercer sector, nosotros no tenemos “colchón” financiero, porque no tenemos otra fuente de ingresos, por tanto no hay forma de adelantar equis sueldos y hacer frente a equis pagos de seguridad social cada mes”* (ETSrt3).

El diagnóstico acerca de la falta de voluntad política y, como resultado, la falta de planificación, es recurrente: *“Yo creo que hay un problema de falta de planificación, y después hay una falta de voluntad política que... toque en la espalda: “lo hacéis muy bien, pero ahora no hay*

dinero”, y ahora te dicen que es un problema de los servicios jurídicos, y al final no sé si es culpa de los servicios jurídicos o culpa de quien o si no es culpa de nadie. Creo que es un tema de voluntad política y de querer tomar las cosas en serio y creerse que hay maneras de resolver problemas sin inversiones muy grandes” (ETSrt4).

Además de planificación y compromiso se identifica también carencia de diálogo y coordinación: *“antes había planes directores para la ocupación, y mesas de trabajo en la que participaban los sindicatos, y se nos escuchaba (...) ahora en los últimos años... todo esto ha desaparecido. Había mesas de dialogo social por colectivos, la de mujeres, la de jóvenes... hacías llegar propuestas, esto no se hace ahora” (ETSrt3).*

Las consecuencias más directas y perniciosas son para las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión. Entre las/los profesionales cunde el desánimo, se ven abocados a iniciar procesos sin verdaderas garantías de continuidad, *“para eso vale más no hacer nada. Personas que les creas unas expectativas y luego les dices no, no, se ha acabado” (ETSrt4).* Así los profesionales se ven obligados a manejar la contradicción que supone, por un lado la idea de que trabajar con estos colectivos implica comprender que se trata de procesos largos, que requieren estrategias diversificadas, y un adecuado acompañamiento para que se puedan alcanzar los objetivos previstos, y la realidad de los programas sociales: *“Claro si yo tengo que cumplir unos objetivos de inserción no puedo atender a los que tienen que hacer un proceso de un año y medio” (ESEid6).*

En el diagnóstico reflexivo, la crisis y la incorporación de políticas de austeridad, han truncado muchos de los procesos iniciados con colectivos vulnerables: *“hemos pasado de un proceso de acompañamiento del que ahora tendríamos los frutos (...) a unas directrices europeas que te han marcado las convocatorias estatales, porque te piden resultados y tú quieres obtener más fondos europeos y vas dando esos resultados y esos resultados los diriges hacia colectivos que para mí no son los adecuados” (ETSrt7),* con esto, la persona entrevistada hace referencia a cómo la presión institucional aboca a entidades y profesionales a dirigir sus intervenciones a personas y colectivos que, utilizando uno de los requerimientos de los paradigmas moralizante y activador, resulten más *empleables*.

Para el paradigma reflexivo, las verdaderas víctimas de toda esta situación son los llamados colectivos vulnerables: jóvenes sin cualificación, mujeres con cargas familiares, mayores de 50 años y personas en paro de larga duración, infancia, personas solas, población inmigrante... La ampliación del espacio social de la exclusión se evidencia claramente en los discursos que, desde el paradigma reflexivo, hacen las/los profesionales. Porque las repercusiones de la crisis, las verdaderas víctimas de la crisis, no es la economía, a la que según el paradigma moralizante se está limitando el crecimiento; ni el mercado laboral, al que los individuos escasamente cualificados y poco flexibles no dejan desarrollarse adecuadamente, tal como diagnostica el paradigma activador; sino a una extensa capa de población que va desde *“grupos muy concretos, a gente muy vulnerable, que antes se aguantaba*

con pinzas y claro al aguantarse con pinzas ahora cae en picado" (ESSid6). Son los que conforman el cada vez más amplio y diverso espacio social de la exclusión.

Porque en el ya amplio espacio social de la exclusión han entrado personas y colectivos que *"han tenido una trayectoria vital digamos confortable, y que de golpe se encuentran con una edad complicada desde el punto de vista del mercado laboral, que no tienen nada"* (ETSrt9). Además los profesionales diagnostican que quizás ese colectivo de nuevos vulnerables no ha acabado de emerger, algunos aún resisten amparados por su red familiar: *"habrá gente que a lo mejor se lo calla, lo que encontramos es que cada vez nos llegan más familias (...) que ya están en el límite, que a lo mejor han llegado a esta situación desde hace 9 o 10 meses que hasta ahora han podido tirar de la pensión del abuelo, que a lo mejor habían ahorrado algo y que ya han llegado a servicios sociales a pedir una ayuda"* (ETSid1).

Desde el paradigma reflexivo se identifica que no sólo los no cualificados son los que están en el espacio social de la exclusión, ni los considerados vulnerables, porque también hay personas bien cualificadas, en lo formativo y en lo ocupacional, que viven situaciones de exclusión: *"Y luego la gente más cualificada, que se supone que no son usuarios de los servicios sociales, porque se supone que han tenido un apoyo familiar (...) ¿qué diferencia hay? no tiene trabajo, no tiene dinero..."* (ESSrt2).

La situación ha cambiado tanto que las/los profesionales están obligados a adoptar nuevas estrategias de intervención, a menudo no para mejorar el modelo, sino para profundizar en respuestas inmediatas, que hacen que el SPSS profundice aún más en su deriva asistencialista. *"Cosas que no te planteabas antes, que eran para una gente minoritaria que era la que vivía en la calle, la que tenía necesidad para la comida, ropa, ahora no. Ahora hay mucha gente que viene a buscar ropa que no se puede permitir comprarla ni para ellos ni para sus hijos. Nosotros recogemos ropa tenemos un bidón para ponerla y a los dos días está vacío"* (ETSrt7).

Con respecto a los que con anterioridad a la crisis ya ocupaban el espacio de la exclusión severa, profesionales que llevan años trabajando con estos colectivos se expresan así: *"los nuestros se están quedando más excluidos todavía (...), estos son los más perjudicados, porque no hay políticas adecuadas para estas personas"* (ESEid3).

B) Políticas públicas integrales, además de empleo.

"Cuando la principal preocupación es que sus hijos tengan un plato de comida al día, es imposible que tú les digas: prioriza tu inserción, haz formación, no recojas chatarra"

Para las/los profesionales que adoptan el discurso del paradigma reflexivo, el empleo es básico, pero no es lo único imprescindible. Además, no se reclama cualquier empleo, sino empleo de calidad. Puesto que el empleo precario también es responsable de la vulnerabilización social: *"Es importante, aparte de darles una solvencia económica les da la cotización y esa cotización les abre la puerta al subsidio de desempleo o la ayuda familiar, según lo cotizado, entonces el empleo es básico"* (ESSid6).

Porque lo que verdaderamente se identifica como central es la Renta, el empleo es uno de los instrumentos que garantizan una renta suficiente: *“Central, seguro central, es la renta, yo no sé si es el empleo, es tener renta suficiente para vivir, es vital (...) debería ser donde primero atacar la situación”* (ESSrt1). Trabajar sobre el concepto de Renta, y no tanto sobre el Empleo, se hace imprescindible, y más aún cuando estamos hablando de una progresiva vulnerabilización de la sociedad y de la entrada progresiva de determinados colectivos en la exclusión. Esta visión responde, sin duda, a una de concepción multidimensional de la exclusión: *“la exclusión, siempre lo hemos dicho, no es solo la laboral, la exclusión es multidimensional y tiene múltiples facetas, en lo relacional, en la educación, en la sanidad, en el bienestar en general, en la calidad de vida que se pierde”* (ESSrt1).

La nueva realidad que se ha hecho visible con la crisis hace imprescindible que el discurso de la centralidad del empleo pase a segundo plano, y que se reelabore el sentido y las características de los programas de garantías de ingresos: *“yo creo que en el momento que estamos viviendo, el empleo no puede ser tan central, o tienen que cambiar el chip y crear puestos de empleo para una mayoría y que vuelva a ser central... o quitarle esta centralidad si no hay empleo... o sea las prestaciones sociales en este momento no pueden pasar por haber trabajado o no”* (ESSid5). El argumento parece claro: ni es posible mantener la centralidad de la inserción en el empleo si objetivamente no se está creando empleo (sino destruyendo), *“tenemos gente que ya está preparada y ha hecho procesos estupendos y lleva un años buscando trabajo, y es gente que tú contratarías, que das fe que esa persona va a cumplir (...), pero no encuentra, y lleva un año o seis meses viniendo aquí buscando cada día, haciendo todas las tareas y no hay”* (ESEid6), ni se puede pretender la supervivencia de las personas a partir de prestaciones de carácter contributivo, puesto que se coloca a las personas en un callejón sin salida.

Desde el paradigma reflexivo se reclaman, entonces Programas de Garantías de Ingresos para aquellas personas que han sido expulsadas del mercado laboral y que tienen alternativas y posibilidades para volver a insertarse. Porque sin la garantía de cubrir los mínimos de subsistencia, trabajar en la inserción laboral, a través de la cualificación y la formación, se convierte en un trabajo titánico: *“Yo creo que tiene que haber una renta mínima (...) que tengan cubierto lo básico, porque si no va a ser imposible ni que se formen, porque lo principal es comer, cuando piensas en comer, ya ni en pagar la luz, el agua y que mañana te vas a ver en la calle, cuando todo esto ya lo has dado por perdido, y lo único que te preocupa es que tus hijos tengan un plato de comida al día, es imposible que tú les digas: prioriza tu inserción, haz formación, no recojas chatarra”* (ETSrt7).

La falta de programas de garantía de ingresos se hace aún más grave cuando, al calor de las políticas sociales cada vez más restrictivas, se dificulta cada vez más el acceso de determinados colectivos a las ya escasas prestaciones sociales: *“Ya lo grave es tener unas pensiones que están condicionadas. Además ahora lo que está pasando es que están revisando las calificaciones de discapacidad y lo que antes consideraba discapacidad, ahora hay muchas evaluaciones que no lo consideran. Y el tema es importante porque se derivan a otros servicios y no pueden entrar en servicios de apoyo para la ocupación”* (ETSrt2).

A falta de programas sociales, la familia sigue ocupando un lugar importante, impidiendo que muchas personas entren en el espacio de la exclusión severa. Pero la alerta que se incorpora desde el paradigma reflexivo es que la familia tiene también graves limitaciones para actuar como malla de seguridad. Sin red primaria de apoyo, o con una familia con limitado poder de actuación, el acceso al empleo aún se dificulta más: *“la familia también es un puntal y la ocupación también, lo que pasa es que en este país todo el tema de conciliar es un hándicap, yo digo que no conciliamos, que acumulamos, (...) no es lo mismo una mujer que tiene apoyo que la que no lo tiene, (...) porque si conseguimos que una mujer acceda a un lugar de trabajo y después cada vez que se pone malo el niño, hemos de dejar el trabajo...Uff, el empresario a la segunda vez le dirá que no hace falta que vuelva, (...) Porque aún ahora el peso de la familia recae en las mujeres”* (ETSrt3). Además, el apoyo que aportan las familias tiene un límite, las familias han hecho lo que han podido pero empiezan a agotar sus recursos de protección, o sus miembros empiezan a caer también en situaciones de vulnerabilidad, muchas personas *“se han visto abocadas, en un periodo de tiempo muy corto, a la pérdida de trabajo de buena parte de su red de protección social, lo cual es totalmente insostenible. Toda la red cae entera”* (ESSid4).

Pero la cuestión de fondo es que las políticas asistencialistas, que no están basadas en el reconocimiento de los derechos subjetivos de las personas a percibir prestaciones sociales para garantizar un nivel de vida digno, favorecen que el profesional asuma un papel de juez, que si bien puede otorgar un determinado poder sobre las personas usuarias, en momentos de recursos escasos (o todavía más escasos), coloca a los profesionales ante dilemas de difícil resolución: *“Muchas veces los profesionales de servicios sociales nos ha costado elegir porque al ver que la situación es tan problemática trasciende muchas veces lo laboral”* (ESSrt9).

En el diagnóstico también se identifica la escasa relación entre los distintos niveles que intervienen en la inserción laboral de colectivos vulnerables: *“En tema de ocupación no tenemos absolutamente ninguna relación con ellos (se está refiriendo a los Servicios Sociales Comunitarios). Ni nos derivan personas, ni trabajamos conjuntamente. Sería una herramienta muy buena para trabajar”* (ETSrt5). Y si la anterior voz pertenece a un miembro del Tercer Sector Social, digamos, que *“la queja es de ida y vuelta”*, es decir, los servicios sociales también reclaman, a otras instancias, en este caso a los servicios de empleo, trabajo conjunto: *“lo interdepartamental no existe, de manera que no hemos tenido, que yo sepa, ni una reunión con la administración responsable del empleo, ni una sola para hablar del tema”* (ESSrt1).

Se identifica como problema la falta de coordinación, y para las/los profesionales, la causa de esa falta de coordinación es la falta de voluntad institucional: *“Y en este sentido no hay voluntad política desde la administración, (...) entre otras cosas porque las propias entidades están enfrentadas y supone entrar a resolver un conflicto que es muy difícil de arreglar (...) porque requiere posicionamientos importantes que muchas veces los políticos no quieren adoptar”* (ETSrt5).

C) Nuevos y viejos colectivos más que vulnerables, vulnerabilizados

“Y le montan toda su vida como si fuera un juego de una casita de muñecas”

Desde el paradigma reflexivo se atribuye a la exclusión una dimensión estructural, específicamente, los cambios en el mercado de trabajo han acrecentado las situaciones de exclusión, dificultando las posibilidades de inclusión de los ya vulnerables: *“Los contratos son mucho más cortos, eso hace que a veces no puedas ofrecer un contrato a una persona que tú sabes que necesitara un tiempo más largo de adaptación, muchos más requerimientos de horarios y de turnos”* (ESSrt8).

La vulnerabilidad se genera ya desde las instituciones educativas: *“Con los malos estudiantes, el fracaso escolar. ¿Qué hacemos? sacamos una ley que empeora todos los niveles de la educación”* (ESSid3)

Los recursos son cada vez más escasos, más precarios, y con menor continuidad, con lo que no se hace más que sumar vulnerabilidad a los ya vulnerables: *“las acciones formativas (se refiere confusamente a que entre convocatorias puede haber un parón de hasta 5 meses) que yo creo que deben ser continuas en el tiempo y que los parones estos pues son contraproducentes, para el servicio porque tienes que hacer un parón, para las personas que están trabajando tienen que dejar su puesto de trabajo e irse al paro para después volver a incorporarse”* (ESEid3).

Las lógicas institucionales son las responsables, en demasiadas ocasiones, de expulsar y vulnerabilizar a determinados colectivos.

Empezando por las condiciones impuestas para acceder a los servicios: *“Hay un porcentaje de las personas con discapacidad intelectual alrededor un 35% que no tienen un 65% de discapacidad por lo tanto que no tienen ningún ingreso (...) lo que no puede ser es dejar a una persona totalmente desamparadas”* (ETSrt2); a partir de no considerar las necesidades específicas que pueda tener un colectivo, y por tanto la falta de recursos especializados: *“a esta persona lo que le pasó es que cuando el encargado de fomento le dio el uniforme se acojonó, es una persona que nunca en su vida ha trabajado, no es culpa ni de J... ni de fomento, ni de nadie, es que a esta persona no se la había preparado para enfrentarse a eso. No tenía un apoyo, si esta persona hubiera estado con nosotros trabajando inserción laboral y orientación laboral, le hubiéramos ayudado a enfrentarse a ello”* (ETSrt4); a causa de la vulneración del principio de autonomía y el derecho a decidir de las propias personas en situación de exclusión, por parte de instituciones y profesionales: *“... muchas veces los técnicos creen que esta persona ha de tener un trabajo, una vivienda, ir cada fin de semana a ver a sus hijos y tal, y le montan toda su vida como si fuera un juego de una casita de muñecas, y a lo mejor esa persona no es su momento o no necesita eso, que sí creo que los técnicos en este caso lo que pueden es acompañar (...) pero muchas veces nos emperramos en hacerla pasar por el tubo”* (ETSrt4).

Las personas vulnerables y excluidas son, en definitiva, víctimas de una estructura social e institucional que no es capaz de dar respuestas inclusivas, o al menos no suficientemente inclusivas: *“sí que es verdad que el colectivo de discapacidad es un colectivo muy*

cohesionado, muy potente, más potente a lo mejor que las personas en situación de exclusión social, es más difuso y es más difícil como colectivo. No les adjudico ninguna responsabilidad, son víctimas” (ETSrt4).

Y desde esta visión pueden ser cuestionados algunos de los requerimientos del paradigma activador: *“a veces ni siquiera es la necesidad de formación sino es la creación de redes, el ponerlos en contacto con otras personas” (ESSid7).* En cualquier caso, contradice la visión individualizadora en la que se responsabiliza totalmente a la persona de la situación de dificultad que vive: *“Lo que no se podía era intentar hacer un cambio con ellos y que los servicios sociales o las entidades no hiciéramos también una aproximación. Yo creo que era inviable el sistema anterior, vamos a trabajar sólo con ellos y que la comunidad quede por otro lado. No” (ESSid7).* Porque en ocasiones la/el profesional es consciente de que esos requerimientos individualizadores coloca a ambos, profesional y usuario, en un callejón sin salida, que hace vislumbrar que la solución no está ahí: *“a mí, a veces, me da la sensación que queremos vender una moto que está desmontada, y que la persona la tiene que montar y dice “es que no me puedes vender esta moto” y es un poco complicado” (ESSid3)*

Ya no se trata, por tanto, de unos determinados grupos de la sociedad, sino que grandes masas de personas de clase trabajadora y clase media forman parte, o están en riesgo de poder formar parte, de esos llamados colectivos vulnerables o excluidos. Y en este gran grupo en riesgo se incluye también el/la profesional: *“Yo creo que afectan al conjunto, porque si tu no ves que haya una tranquilidad, una seguridad, aunque tengas trabajo y pienses “bueno ahorraré ... “cada vez intentare gastar menos dinero”, yo creo que afecta, afecta en la consciencia, el pensar “hacia donde vamos” yo por ejemplo no sé si seguiré el año que viene” (ESSid3).*

El ensanchamiento del espacio social de la exclusión ha dado lugar a la aparición de los llamados “nuevos pobres”: *“lo que se ha producido es una incorporación de población que históricamente no recurría a este tipo de servicios (...) y esto ha hecho que seguramente la población tradicionalmente atendida por los programas y servicios de inclusión haya quedado un poco más abandonada” (ETSrt9).*

D) Deficiencias en las políticas, en las prácticas y en las actitudes.

“No es suficiente con ir tapando agujeros”

Para el paradigma reflexivo las carencias individuales no son evaluadas en términos de falta de motivación, porque: *“cómo va a estar motivada la gente, si cuando están rellenando la ficha ya se están dando cuenta, con las preguntas que les hacen, de que le van a descartar” (ETSrt7),* sino como factores que están incidiendo en una determinada situación personal. Además, se convierte a la persona vulnerabilizada en protagonista de su propio proceso vital, y se le atribuye la suficiente autonomía como para tomar decisiones acerca de los cambios que puede o quiere incorporar en su vida: *“en lo que nosotras trabajamos es en los factores personales, el análisis de todas las variables, de toda su situación familiar, personal etc. y estos sí que son modificables, si las personas lo quieren modificar. Con este análisis podemos ver cuáles son los puntos*

fuertes, y cuáles son los puntos débiles y a partir de aquí elaborar un plan de trabajo, y dimensionar lo que esa persona quiere poner en juego, el tiempo que tiene, los recursos que tiene..." (ETSrt3).

Esta concepción parte de observar que también la desmotivación, el desánimo, son consecuencia de una realidad externa a la persona, factores estructurales que vulnerabilizan a aquellas personas y colectivos que están, o han ido quedando, en situación de mayor desigualdad: *"A menudo trabajamos con personas que realmente tienen grandes dificultades para asumir el protagonismo de su proceso y cumplir con cosas como ir a una reunión o a unas sesiones, en este sentido sí es un aspecto en el que vemos que nos tenemos que especializar, con esta parte más de motivación y de conseguir que la persona asuma más responsabilidad dentro de su proceso. A veces la causa es la pasividad, pero creo que tiene mucho que ver con la falta de recursos"* (ETSrt5). Las referencias a la desresponsabilización de las personas en situación de vulnerabilidad respecto a la situación que viven son una constante en los discursos de este paradigma, porque la responsabilidad se deposita en el contexto social: *"Yo a los usuarios los veo con falta de oportunidades para que puedan luchar por sus derechos, o sea les haría responsables en la medida que deben luchar por los derechos, pero también no les puedo culpabilizar, porque no han tenido acceso a una educación, porque no han tenido la misma educación que yo ni las mismas herramientas ni ..."* (ESSid5).

El paradigma reflexivo es muy crítico con determinadas actuaciones de las/los profesionales. Una de las señalizaciones que se hace sobre el profesional, es la existencia de discursos criminalizadores y/o estigmatizadores de la persona usuaria: *"yo he hecho reuniones que éramos 8 profesionales, (...) y nada más sentarse la gente dice, "hay que ver este caso como nos lleva a todos," no: es que este caso tiene muchos ámbitos de su vida y estamos trabajando todo, (...) el pensamiento que flota en el ambiente es: qué persona más problemática, no qué problemática tiene esta persona"* (ESSrt8). En el mismo sentido, y quizás haciendo alguna alusión –al hacer referencia a un pasado cercano– a que la crisis ha cambiado en algo el discurso profesional: *"no hago una caricatura de los trabajadores sociales de atención primaria, pero antes, ibas a cualquier reunión con los trabajadores sociales: es que me engañan y uno me dice que no tiene alimentos y resulta que va a Caritas le dan, y a la Cruz Roja y se lo dan, y me dice que no cobra la PNC y resulta que vive con el abuelo y este si la cobra y lo tienen en su casa, y no me lo dicen... siempre iban con este rollo"* (ETSrt4).

Se critica también la falta de sensibilidad social de algunos/as profesionales, *"Me enfado con la falta de sensibilidad de algunos profesionales ante situaciones tan duras (...) lo que más me cuesta, lo que más me enfada es que sean técnicos de servicios sociales, porque el abogado que tramita papeles de inmigrantes pues tendrá más o menos sensibilidad social"*, y esto tiene que ver también con la dificultad para empatizar que se le atribuye a algunos profesionales: *"Y ahí está la resistencia de muchos profesionales, sobretudo ponerse en lugar de la persona"* (ESSid7).

Y aún su pasividad, el que se desaproveche el poder que, como técnico/a, se tiene ante las instituciones y ante la sociedad: *“pero estoy hablando de un colectivo que tiene capacidad de incidir y que no la usa: yo puedo decir muchas cosas, ser más pesada, insistir, denunciar la realidad desde mi solvencia técnica”* (ESSid6).

O la escasa voluntad de formarse, de innovar, adaptándose a una nueva realidad, que además por definición es dinámica: *“Y la poca voluntad de aprender cosas nuevas. Decir: a mí me ha servido esto durante toda la vida, durante 30 años, pues para qué voy a cambiar ahora de repente a otro sistema (...) lo principal es la falta de formación y de conciencia de los profesionales”* (ESSid7).

Pero a pesar de toda esta crítica, el paradigma reflexivo identifica en los profesionales dos aspectos positivos: por un lado, una visión más omnicomprendida, y por otro el reformular la crítica como propositiva, cuando ésta es capaz de trascender la pura queja.

Respecto al primer aspecto, haremos referencia al siguiente comentario: *“Bueno, jugamos un papel de mantenimiento, pero tampoco sé si somos los que debemos dar respuestas, en un contexto donde no hay respuesta organizada clara, sindical, política, y además tampoco los profesionales son los héroes de la película y en ese sentido lo que si deberíamos es, de una manera profesional, quiero decir con datos, con discurso y demás decir, esto no funciona y esto debe cambiar de rumbo, (...) estoy hablando de hacer una acción más de contenido político, más sociopolítico. El poder expresar con tranquilidad: oiga es que no tenemos medios, como está pasando en sanidad se (...) en servicios sociales no está pasando, y estamos en una situación de lamento”* (ESSrt1)

Desde este paradigma las explicaciones hacen siempre referencia a la situación generada por las precarias políticas sociales dirigidas a la inserción, de manera que también las actitudes profesionales son el resultado de esa presión: *“todo el mundo está tan desbordado, tan quemado, porque los últimos años han sido muy duros, porque los técnicos han tenido que hacer un trabajo para el cual quizás no estaban preparados, que es hacer frente a dificultades de tesorería, financiación, problemas económicos...y claro, es complicado en esta situación que sean capaces de ir un poco más allá”* (ETSrt9).

También las entidades del Tercer Sector Social (TSAS) deben de incorporar cambios en sus prácticas: *“muchas entidades no han tenido capacidad para ir más allá de hacer frente a las urgencias del día a día. En detrimento de qué, en detrimento de lo importante que no es lo urgente, lo importante es situar las perspectivas de trabajo, el horizonte estratégico, la planificación a medio plazo, etc. Por tanto sí que se han encontrado con estas dificultades, dificultad de enfrentar, de priorizar lo importante y no centrarse única y exclusivamente en sobrevivir”* (ETSrt9).

Desde el propio Tercer Sector Social se reclama más firmeza en las reivindicaciones. Firmeza que ha de partir de tomar conciencia acerca de la fuerza que se tiene como TSAS, o más bien de recuperar esa fuerza que parece haberse perdido: *“nos hemos acomodado a una convocatoria y no hemos reivindicado lo que significaba trabajar con este perfil y hemos ido aceptando diferentes cambios, no nos hemos plantado como tercer sector decir: hasta aquí llegamos”* (ETSrt7). Y esta acomodación a los requerimientos de las administraciones, tal y como reconocen algunos de sus profesionales, repercute directamente en la defensa de los derechos de las

personas usuarias: *“No hemos tenido la fuerza como tercer sector y nunca hemos defendido los derechos sociales (...) perdiendo derechos y no ha habido un plante del tercer sector”* (ETSrt7).

Además, las medidas de austeridad implementadas desde las instituciones y los gobiernos han contribuido a dificultar aún más la situación, aumentando la precariedad y la exclusión. *“si analizamos las políticas públicas lo que veremos es que no han estado a la altura de la gravedad de la situación”* (ETSRT9). Y desde esta perspectiva, la persona vulnerable vuelve a ser considerada la víctima, en ningún caso la responsable de la situación que vive: *“las personas utilizan los medios que se les dan a su alcance y la posibilidad de tener más medios o menos no se les puede atribuir a ellos sino a la planificación de políticas públicas”* (ESSrt9)

Desde este punto de vista de atribución de la responsabilidad de dar respuesta a las ingentes necesidades sociales generadas por la crisis a las instituciones y a los responsables políticos, la/el profesional queda salvaguardado, ya que las propuestas técnicas están bien definidas, lo que falta es voluntad política para implementarlas: *“estoy casi convencida de que si (...) fomentas y pones en marcha una red de inserción laboral real, con orientadores laborales cualificados y que puedan hacer acompañamiento, un seguimiento y una adecuada valoración diagnóstica de las dificultades, eso iría funcionando. Pero eso ha desaparecido, antes teníamos programas subvencionados (...) orientadores laborales (...) pero si hubiese una buena política de inserción laboral real, yo creo que esto se iría solventando poco a poco”* (ESSid6).

La falta de responsabilidad pública con respecto a las situaciones sociales creadas por la crisis ha generado graves dificultades para el conjunto de la población: *“Para la gente ya formada, que ya ha trabajado, no tenemos específicamente nada, porque dentro de la concepción clásica de servicios sociales no está previsto que esta gente venga a nosotros, y vienen y nos desbordan y no tenemos recursos específicos para ayudarles, por ejemplo a recuperar la autoestima perdida por el tema del trabajo, o para ayudarlos a establecer alguna iniciativa autónoma de ocupación. (...) Se podría hacer pero hoy día no existe, tenemos recursos para situaciones mucho más básicas”* (ESSid4). Una de las opciones es *“tapar agujeros”*: *“los servicios sociales ahora no podemos cubrir los grandes problemas que la gente está sufriendo, puedes ir tapando agujeros, pero cada vez es más ridículo el tipo de ayudas que hay”* (ESSid5). Y eso implica estar abocado a dar respuestas que finalmente no resuelven las situaciones, tan sólo generan frustración: *“las pocas cosas que hemos podido hacer con esta gente al final es una frustración, porque en octubre les tenemos que decir: volved a vuestra casa, todo lo que os he contado es mentira, la administración va mucho más lenta que la necesidad”* (ETSrt4).

Por otro lado, renace la vieja, o quizás permanente disputa entre los servicios sociales y los Servicios de Empleo, acerca de quién debe hacerse responsable de dar respuestas a la inserción laboral de colectivos vulnerables: *“actualmente lo que el Servicio de Empleo entiende que no es su colectivo, debería ser atendido desde lo pre laboral por servicios sociales, pero servicios sociales no llega porque está con necesidades urgentes, básicas, inmediatas. Entonces ¿dónde queda el colectivo vulnerable?”* (ESEid6).

El concepto de lo *prelaboral*, (tal y como el de *insertables*), es asumido bastante a regañadientes por parte de algunas/os profesionales, porque implica dejar de considerar como parte indisociable del proceso de inserción laboral, aquello que afecta y diferencia a los grupos vulnerables y excluidos del conjunto de la población: *“cuando digo pre laboral, lo digo porque es una discusión que ahora hay en el mundo de la inserción, es una fase hecha, pero es laboral, el objetivo es laboral (...) pero los Servicios de Empleo dicen: esto no es mío, es pre laboral. (...) un servicio de inserción sociolaboral o laboral ha de poder cubrir todas las fases, si es de colectivo vulnerable, todo”* (ETSrt6).

La sociedad en general, desde el punto de vista del paradigma reflexivo es víctima de la situación, también se la considera responsable de haber adoptado una postura excesivamente pasiva que la convierte en cómplices de las instituciones económicas y políticas: *“Yo veo que la sociedad hay una parte que da por bueno, o adopta la posición ésta más neoliberal (...) de que una persona en una situación de necesidad, está ahí porque le ha tocado, porque no ha sabido... (...) está muy metido en el inconsciente colectivo... eso de pensar que tendrías que haberte procurado tus cosas y que la sociedad es salvaje, donde cada uno campa por donde puede”* (ESSrt1).

Porque desde esta postura reflexiva y crítica, la solidaridad no basta, porque además, puede resultar contraproducente: *“es verdad que ha habido como un vuelco en la sociedad en temas de solidaridad, pero creo que va muy vinculado a ayudas muy directas de tema de alimentos de ropa (...) a mí lo que me da miedo que estemos volviendo al asistencialismo, (...) yo lo veo en mi pueblo, un tejemaneje de alimentos... y hay discusiones: si yo reparto en esta zona o en esta otra... yo digo, joder, los niños de ahora, parece que hago un chiste, se les pondrá cara de galleta, solo reparten galletas y pasta, se les quedará cara de galleta maría”* (ETSrt4). Resulta contraproducente porque, en contra de los objetivos que defiende el paradigma reflexivo, aboca a las personas a la pasividad: *“creo que lo que hace esto a la gente es que no sea un agente activo, sino un agente más pasivo: yo voy allí hago cola y me dan eso. Es lo que hace el asistencialismo convertir a la gente en pasiva y que no dirija su vida”* (ETSrt4). Y esa deriva asistencialista, aún a pesar de las contradicciones en las que se debe actuar, incorporando algunas de sus prácticas, es una preocupación recurrente para las y los profesionales.

E) Derechos de ciudadanía

“Necesitas educar a la gente en ciudadanía”

El paradigma reflexivo recupera y defiende el concepto clásico de derechos de ciudadanía, que incluye los sociales, los políticos y los civiles. Sin embargo tiene un peso fundamental, en el discurso de profesionales, la referencia a los derechos sociales, entre los que destaca el trabajo: *“El trabajo es un derecho fundamental”* (ETSrt3), a la salud: *“que puedan tener acceso a nivel médico”* (ETSrt5), a la educación, hasta tal punto que: *“debería haber una alianza de cara a la educación”* (ETSrt5); pero también se hace referencia a derechos civiles: *“derecho a manifestarnos, a decir lo que opinas”* (ESSrt2) y derechos políticos: *“vamos a una situación en que perdemos una serie de derechos políticos”* (ESSrt1).

Sin embargo, se acepta como una realidad constatada la escasa concepción de derechos que se tiene respecto a las prestaciones y servicios propios de los servicios sociales: *“te vas a servicios sociales y no te dan una pensión o no te dan una ayuda o te la han quitado o te dicen ya has agotado todas las prestaciones y no te planteas (...) ir al concejal o al alcalde a montar una bronca o a reclamar. ¿Qué haces?: te vas al recurso del tercer sector más cercano o vas a pedir esa beneficencia en la iglesia”* (ETSrt7).

Cuando se aborda el discurso de los derechos se vuelve a comparar el SPSS con otros sistemas de protección: *“Tú te vas al médico y si no te atiende bien o no sé qué... pides un cambio o vas al inspector médico (...). Si vas a un colegio y si no te gusta, pides el cambio y vas al director o al inspector y montas la de san quintín porque sabes que tu hijo tiene ese derecho y en lo social ni nosotros hemos sabido transmitir que es un derecho y ni nos lo hemos creído”* (ETSrt7).

Las consecuencias que se derivan de la crisis se refieren a la pérdida generalizada de derechos: *“los derechos se están reduciendo, las prestaciones se están reduciendo”* (ESEid7). La crisis aparece como una coartada que está facilitando y aun legitimando la vulneración de los derechos de la ciudadanía: *“Después están aprovechando esta crisis para recortar más y para quitarnos todos nuestros derechos adquiridos en el pasado”* (ESSid5). Y esta situación se hace aún más grave para los colectivos vulnerables: *“estamos volviendo muy atrás a nivel de derechos, de ciudadanía en general y de las personas más vulnerables, aún más”* (ESSid3).

Una pérdida de derechos que se evidencia en ámbitos concretos como el empleo: *“se vulnera el derecho fundamental a un trabajo digno”* (ETSrt3), lo cual se hace aún más evidente respecto a colectivos especialmente vulnerables: *“hay muchas personas que no tienen ninguna posibilidad de acceder a un trabajo”* (ETSrt5); en el acceso al trabajo y en la calidad del trabajo: *“Entonces la gente si no tiene trabajo tiene que aceptar empleos de un día o mal pagados, porque si no nos van a decir que no queremos trabajar, y se están utilizando estas cosas contra el pobre y el oprimido”* (ESSid5); la salud: *“listas de espera cada vez más largas, medicamentos de pago (...), el tema de ambulancias”* (ETSrt5); y la educación, fundamental para superar los procesos de vulnerabilidad social: *“Si tuvieran la educación necesaria supongo que no estarían tan vulnerados, pero es normal que no la tengan, es parte del sistema, como menos información tienes, menos te puedes quejar y más fácil de manejar eres”* (ESSd5).

La escasa conciencia ciudadana respecto a los derechos sociales ha ido permitiendo la progresiva vulneración de éstos. Esta es una forma de expresarlo: *“hay una pérdida brutal de derechos que la gente ni siquiera sabía que tenía y no los reivindica porque no sabía que los tenía”* (ESSid7). Se pierde la misma concepción de derecho, o como se plantea seguidamente: *“Hay una rebaja del concepto de derecho. Ya no sabemos a qué tenemos derecho y a qué no. Porque entre otras cosas la Constitución Española hablaba de un salario suficiente. El Salario Mínimo Interprofesional para una familia no es suficiente. Pero tenemos una ley cada año que garantiza un salario insuficiente”* (ESErt1).

La falta de conciencia conduce a la pasividad social, de las entidades, de los profesionales... Y la pasividad aparece como un caldo de cultivo inmejorable para hacer prosperar esta progresiva pérdida de derechos: *“Los estamos perdiendo y además con una sonrisa. (...) Aquí nos recortan derechos y derechos y tragamos y tragamos”* (ESEid2).

II. La visión desde el Pronóstico

A) Revisión de las estrategias y mejora de la calidad de vida

“Nosotros lo que tenemos que hacer es de sherpa y si nos dicen: por aquí no quiero pasar, pues no pasaremos”

El paradigma reflexivo parte de observar una nueva realidad social, que requiere incorporar cambios: *“hay menos recursos, lo que hay no basta, y el colectivo está cambiando muchísimo, así que la manera de atenderlo debe ser diferente”* (ESSrt9). El profesional se considera una parte activa del problema, y por tanto de la solución, por esta razón la revisión crítica de las prácticas profesionales se hace indispensable: *“analizar si realmente lo que estamos haciendo es lo correcto o lo hacemos por tener ocupada a la gente, para que la gente cobre una beca... a lo mejor necesitaríamos hacer otra cosa”* (ETSid1).

No son únicamente profesionales los que deben evaluar y mejorar sus prácticas, sino que este objetivo implica también a las organizaciones en las que éstos desarrollan su quehacer profesional, ya sean públicos (los servicios de empleo y los servicios sociales) como privadas (las organizaciones del TSAS). Y en este sentido se propone partir de la evaluación de las políticas y actuaciones que se llevan a cabo: *“hemos de aprender a consultar más a expertos (...) si buscamos que las políticas públicas sean mejores, pidamos a gente que nos las estudie, que nos evalúe, que determine cuáles son más eficientes, de menor coste, (...) necesitamos contar con expertos que nos ayuden, que puedan evaluar y hacer propuestas, y después nosotros reivindicar que estas propuestas se cumplan”* (ETSrt2).

Un primer cambio a incorporar es adecuar la formación que se ofrece a las personas usuarias a necesidades reales que permitan avanzar en la inserción laboral: *“todas nuestras secciones formativas las hemos tenido que reconducir hacia los certificados de profesionalidad, por todo el tema de la Unión Europea, personificación de títulos y demás”* (ETSrt3).

Las organizaciones deben, además, incorporar nuevas formas de gestión, que rehúyan de la improvisación y que predeterminen los pasos a dar por cada uno/a de las/los profesionales participantes: *“¿Cómo cambiamos? Por gestión, el sistema de gestión va a ser coordinado, procedimentado, objetivado, y en base a criterios. Sí o sí, no sí pero no, sí o sí, además vamos a hacerlo de manera participativa”* (ESSrt9). Para rehuir de la improvisación todo debe de estar previsto: *“En un sistema de gestión por procesos, si vamos a encontrar excepciones también las hay que regular”* (ESSrt9). Esto supone que las/los profesionales van a tener que incorporar cambios a su práctica, en algunas ocasiones con el objetivo de adaptarse a la presión asistencial: *“cada trabajador va a tener que cambiar su sistema de trabajo, que ya no es lo mismo de cuando llevabas un número de casos determinado”* (ESSrt9). Y en ocasiones incorporar cambios

implica considerar y trabajar con las posibles resistencias que se puedan dar en los equipos de profesionales: *“estábamos reivindicando estos discursos de que hay que cambiar la manera de hacer las cosas, de que continuar así no puede ser y tal...pero se da la paradoja de que cuando inicias un proceso de cambio, (...) hay el riesgo de volverse un poco atrás y decir: bueno tampoco estaba tan mal”* (ESSrt9).

Se propone y reclama también incidir en la evaluación de las intervenciones, como forma de guiar la intervención: *“Ahora solo nos movemos en esta cuantificación, cuantos participantes de estos grupos..., pero nos hace mucha falta indicadores de eficiencia y eficacia, esto es primordial, (...) ¿esto que hacemos está bien? vale, pues tenemos que apostar más por aquí o por allá”* (ESSid3).

Los Servicios de Empleo (SE) se han ido revelando como agentes significativos en la integración social y laboral de colectivos vulnerables, sin embargo no parece que estos colectivos estén dentro de sus prioridades estratégicas, como no lo han estado en sus objetivos fundacionales. Por eso, desde el paradigma reflexivo se reclama a los SE una mirada más intensa a los colectivos vulnerables. Ciertamente, este paradigma no resuelve la ya antigua polémica entre los SE y el SPSS respecto al papel que cada uno de éstos debe tener en la integración de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social, pero sí reclama a los SE una mayor apuesta por trabajar con estos colectivos, como una forma clara de normalización: *“hay que seguir insistiendo para que los servicios de ocupación se ocupen también de aquellos que no tienen posibilidades mínimas, (...) tengo la impresión de que no están (...) yo defiendo que son los (servicios) laborales los que deben atender a todo el mundo, también a los vulnerables, porque me parece que es una forma de normalizar”* (ESSrt1).

El paradigma reflexivo propone repensar las acciones y estrategias que se ponen en práctica desde los servicios y programas de inserción por el empleo de colectivos vulnerables, pero también dirige su mirada hacia el Sistema Público de Servicios Sociales, y muy especialmente hacia los Servicios Sociales Comunitarios. Se identifica a éstos como un puntal fundamental en los procesos de inserción social, por ello se propone: *“darle potencia a los servicios sociales comunitarios básicos (...) Necesitamos repensarlos para hacerlos fuertes, para que realmente sean una puerta de entrada rápida, ágil, que permita tener programas lo más próximo a las personas”* (ESSrt1). Repensarlos dándoles fortaleza, presencia y significación en el conjunto del SPSS, pero también: *“darle un vuelco en formación de profesionales, un vuelco en reestructuración de estos servicios (...), empezar a trabajar el territorio de otra manera, esto se ha acabado, no puede ser estar cada uno en su historieta”* (ESSrt1).

En cualquier caso, se propone un trabajo coordinado, que parta de la visión de una realidad compleja, que requiere incorporar nuevas estrategias, coordinadas y entrelazadas entre los distintos servicios y aún sistemas de protección: *“es la coordinación entre servicios, la que falla, más que las instituciones en sí (...), lo que hace falta es el trabajo en red de todos los que trabajamos, más comisiones, más interacción, más conocimiento, más visión de conjunto”* (ESSid7). El sentir, bastante generalizado, de los profesionales es que: *“estamos obligados y hacernos*

propuestas, para hacer una política conjunta y no de que cada uno salvase quien pueda, ¿no?, incluso el tercer sector” (ETSrt2).

También se propone que la/el profesional tenga un papel más activo, crítico, implicado con la realidad. Por esta razón la denuncia, desde la solvencia técnica, es otra de las propuestas que el paradigma reflexivo incorpora para la práctica profesional: *“a lo mejor nada más nos ha faltado denuncia, no que se hayan hecho las cosas mal en estos últimos tres o cuatro años, yo creo que es una inercia que se había creado y que debía explotar en cualquier (...) aunque nuestra entidad ha estado siempre denunciando situaciones injustas, pero nos ha faltado incidir en este aspecto”* (ETSid1).

Se hace imprescindible denunciar y movilizar: *“Nos toca a los profesionales machacar para arriba, para que puedan ver, y nos den también apoyo en esto, y después movilizar, movilizar todo lo que se pueda”* (ESSid3). Porque la denuncia se considera un primer paso, necesario, para que la sociedad visualice las verdaderas situaciones que dificultad que están afectando a las personas. El primer paso que permite incidir en un cambio de las políticas: *“Una parte importante es el difundir una situación que se está dando, difundir y empujar para que haya otro tipo de políticas de más inserción y no destrucción de empleo”* (ESSid6).

El desafío que los profesionales se proponen es importante, ya que en nuevos tiempos se necesitan nuevas prácticas profesionales, innovadoras, ya que éstas están determinadas por los cambios que se han dado en un contexto marcado, entre otras cuestiones, por la extrema precariedad de recursos: *“Pero yo pienso que el desafío aun ahora está sobre la mesa, ...yo he visto a mucha gente desorientada a nivel profesional si no tiene el recurso concreto que aplicar en esa situación (...) innovar a la hora de atender, entonces, es un desafío fuerte”* (ESEid2).

Otra de las estrategias que se propone es recuperar el trabajo social comunitario, a fin de dar respuestas que parecen más viables, más aún en tiempos de crisis: *“se tiene que ir planificando hacia una acción más comunitaria, ya que realmente es el sistema de intervención que puede ser más rentable que el individual, por supuesto siempre habrá unas necesidades básicas que se tendrán que cubrir”* (ESSid3).

Los cambios a incorporar por los profesionales que propone el paradigma reflexivo hacen referencia al ámbito de los valores y las actitudes: *“es una cuestión que tenemos que plantearnos los trabajadores (...), cambiar los valores”* (ESEid3), y aumentar la sensibilidad social. Tal y como formula una profesional, desde una postura crítica a las actitudes profesionales: *“no me sirve que se diga: a mí me han dicho que haga esto, (...) es una cuestión moral, compromiso social obligado, y si no dedícate a otra cosa”* (ESSid6).

Porque la/el profesional que participa de un discurso reflexivo es consciente del compromiso que la intervención social con colectivos vulnerables debe representar hacia el conjunto de la sociedad: *“lo que es importante es (...) que planteemos cosas razonables para que la sociedad las pueda entender y puedan ser aceptadas por una gran mayoría”* (ETSrt2).

Y complementariamente a asumir la responsabilidad profesional en las políticas sociales, se reclama también responsabilidad institucional y política: *“Si pedimos a los usuarios que tengan un sentido de la realidad también tenemos que pedir a los responsables (...) tu haz lo que te toca como administración”* (ESSrt2). Pero esta no parece ser considerada una tarea fácil, lo cual representa una sobrecarga más para los técnicos de los servicios: *“Nosotros, los profesionales que estamos en el servicio del ciudadano, (...) lo que tenemos es que hacer ver a los políticos de turno (el sentido de la acción), y éstos lo que ven son resultados, y en lo social son muy complicados los resultados”* (ESSid3).

Puesto que para el paradigma reflexivo las políticas sociales son también objeto de análisis, sus propuestas están dirigidas asimismo a mejorar la cobertura de servicios y prestaciones dirigidas a los colectivos vulnerables, y éstas tienen que incorporar el reconocimiento de derechos: *“reconocer unos derechos, que no tengan que estar vinculados a un presupuesto financiero”* (ETSrt7); pero sobre todo con incorporar actuaciones o estrategias concretas que tienen que ver con: *“la consolidación de los proyectos que funcionan”* (ETSrt4), *“No depender de las subvenciones”* (...) *Que la administración cumpla con sus compromisos económicos con las entidades, (...) Que se invierta en PAE, y que se escuche a todos los agentes.”* (ETSrt3); incorporar, asimismo, estrategias específicas para necesidades distintas: *“que los discapacitados intelectuales empezasen una política de ir trabajando. Los físicos sobrevenidos y con incapacidades laborales, tuviesen un tiempo de cobrar para poder hacer un cambio. Y los mentales una política aboral mucho más flexible”* (ESSrt8).

Por esta razón las políticas deben adaptarse a las personas y no las personas a las políticas. Se recupera entonces el concepto de integración: *“una situación ideal, evidentemente aparte de conseguir que la gente se inserte laboralmente (...) sí que creo que cada necesidad debería de tener los recursos que les corresponden, de una manera coordinada o integral, planificada”* (ETSrt6). Y desde esta centralidad de la persona en situación de vulnerabilidad y exclusión frente al mercado de trabajo y la consideración de las especificidades que le son propias, se reclama como un ideal imprescindible, estrategias y recursos que consideren esta especificidad: *“tener trabajos protegidos relacionado o bien con empresas de inserción, o alguna modalidad que se pudiera aplicar...tipo Trabajo con Apoyo”* (ETSrt6).

Esta propuesta implica reconsiderar los modelos de intervención: pasando de prácticas más individualizadas, sectorializadas y compartimentadas, a acciones que responda a una visión estructural e integral de la inserción social: *“Yo creo que los cambios cuando se notan no son decisiones individuales, sino que es las consecuencia de cambios estructurales. O cambiamos los modelos que tenemos de integración...o...”* (ESErt1). Pero no aparece un discurso demasiado elaborado respecto a este necesario cambio de modelo. Se alude, sin embargo, a la necesidad de plantear políticas sociales integrales, que partan de la visión multidimensional de la exclusión propia del paradigma reflexivo: *“Educación, sanidad, todo lo sociosanitario, éstos ámbitos también son importantes”* (ESEid3).

Se reclaman, puesto que se identifica su escasa implantación, políticas que incentiven la creación de empleo para colectivos vulnerables: *“medidas tan sencillas como que se den ayudas a los empresarios y descuentos (fiscales) a quien contrate parados de larga duración y sin formación, y ayudas a quien contrate jóvenes...”* (ESEid2); y políticas e intervenciones integrales, que rompan con la fragmentación en la intervención, porque ésta también dificulta la posibilidad de generar procesos de integración social: *“Es muy importante romper esta fragmentación que hay entre lo sanitario y lo social, lo que salud entiende por sociosanitario no tiene que ver con lo que los servicios sociales entienden, hay un desencuentro, una falta de conexión entre lo sanitario y lo social que impide muchas veces poder atender estas situaciones”* (ETSrt5).

Lo que no pierde de vista el paradigma reflexivo es que el objetivo último de la intervención social en procesos de inserción es la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. Y ese objetivo de mejorar la calidad de vida se hace operativo a partir de posibilitar el acceso a los servicios y prestaciones que, desde la integralidad de las necesidades humanas, se han planteado anteriormente, pero también generando situaciones de seguridad en las personas, que les permitan acometer un proyecto vital con garantías: *“es importante que las familias vean una tranquilidad, que la persona está bien en su conjunto y que tiene unos ingresos económicos que le garantizan un futuro, si no hay ingresos, si no hay pensiones, si no hay nada (...) la situación es dramática”* (ETSrt2); Organizando y facilitando recursos que garanticen la dignidad de las personas: *“vamos hacia un modelo en el que, sobre todo, pensamos que las personas tienen que estar dignamente, con una situación digna, que tengan una contratación, que puedan cotizar y al mismo tiempo hagan estos procesos”* (ESEid3). El cambio propuesto puede ser realmente significativo para los servicios de inserción, porque: *“Ya están cotizando a la seguridad social, pasan de ser usuarios a ser trabajadores y es un cambio bestial”* (ETSrt4), tal como ocurre en las empresas de inserción.

Reclamar y dotar de dignidad necesita de objetivos más específicos, que el paradigma reflexivo concreta en dos propuestas claras: empoderar a las personas y combatir el aislamiento social. *“Para nosotros el resultado bueno es que la persona adquiera las herramientas para que después ella pueda salir otra vez al mercado laboral y hacer su propia búsqueda. Este sería nuestro objetivo principal, el empoderamiento”* (ETSrt3). *“Aparte de la intervención individual de conseguir una prestación económica para cubrir alimentación y la coordinación con los recursos de empleo, lo que se propone (...) es que hagan un poquito de red, porque sí que es verdad que el aislamiento social y no poder compartir cosas con otras personas las hace más vulnerables”* (ESSid6).

Las soluciones entonces pasan porque las instituciones políticas asuman la responsabilidad que deben asumir, poniendo en marcha políticas sociales que den respuesta a las ingentes necesidades que se identifican en la realidad social, dotando de recursos, y creando empleo: *“yo creo que el agente principal es el gobierno (por el autonómico), es quien tiene las competencias, tendría que marcar las líneas de intervención, hasta el momento lo que tenían era unas líneas de subvención pero no hay una estrategia, siempre falla lo mismo, no hay una estrategia global”* (ESSrt2).

Lo que se reclama son: “políticas de empleo, además de los programas de rentas mínima, políticas reales de inserción laboral y formativas” (ESSid6).

Y aún a pesar de que se requiere y reclama dotación presupuestaria suficiente “*ver donde priorizan su presupuesto*” (ETSrt7), también se es consciente de que algunas medidas ni tan sólo necesitan presupuesto, sólo voluntad política suficiente: “*Una cosa tan fácil como las cláusulas sociales que luego no se han aplicado nunca... (...) No es un tema económico, muchas veces te dan el discurso que es un tema económico, y yo no me lo creo es un tema de visión global e interés*” (Esrt2).

Desde la visión que aporta este paradigma, las entidades se colocan en un papel clave, asumen rol de responsabilidad e implicación hacia las necesidades sociales. “*El reto lo tiene las entidades*” (ETSrt4), pero para cumplir este reto deben de profundizar en su propio empoderamiento, por lo que también se propone al TSAS dejar de ser un elemento subsidiario a la administración pública, reclamándole a ésta reconocimiento y diálogo: “*Hay una relación muy vertical desde la administración, se marcan políticas pero no hay un canal con el tercer sector, y estamos cansados de pedir, hace mucho tiempo estamos pidiendo que se cree algún tipo de mesa de interlocución donde podamos participar, o por lo menos dar opinión sobre los temas de actualidad, pero esta mesa no se constituye*” (ETSrt5). Aunque ese empoderamiento quizás ya se está fraguando: “*creo que se está madurando por parte del sector y cosas que ahora se dicen no nos hubiéramos atrevido hace diez años*” (ETSrt2)

Porque, aun a pesar que el liderazgo debe partir de las instituciones públicas, en las soluciones que se proponen el papel del TSAS es clave: “*En el marco general han de ser las instituciones y luego las soluciones tienen que promoverse desde la colaboración de las entidades del Tercer Sector*”(ETSrt2), y ha de ser así porque el TSAS se muestra como más cercano a las personas y colectivos en situación de dificultad, y en ese mismo sentido, pueden facilitar mejor la participación de éstos: “*las personas tienen que articularse a través del tercer sector, tener más voz y más participación en las soluciones, tienen que poder decir lo que quieren*” (ETSrt2).

Otro agente imprescindible para mejorar la inserción laboral de los colectivos vulnerables es el mundo empresarial. Recursos como las prácticas en empresas, se han ido visualizando como instrumentos útiles como una vía de entrada al mercado de trabajo normalizado: “*Las prácticas en empresas antes costaba mucho, a las personas les costaba ir, (...) “para qué voy a trabajar para este hombre sin que me dé un duro”, incluso desde nivel técnico te cuestionabas determinadas cosas, pues ahora se está viendo que nos está sirviendo. Pues también hay que mejorar en ese proceso de buscar puertas de entrada al mercado ordinario*” (ETSrt6). Pero como la inserción laboral de colectivos excluidos no es, obviamente, el objetivo principal del empresariado, nuevamente es necesario que las administraciones públicas tomen un papel activo, protagonista, en fomentar la participación del mundo empresarial en el objetivo de la inserción: “*yo creo que es también responsabilidad de la administración, (...) la bonificación por contratar a colectivo vulnerables es una miseria. (...), esto tiene que ver más con la administración que con el empresario, cambiar este tipo de cosas, que favorezcan y faciliten esto, seguramente abriría*

mucho más las puertas” (ETSrt6). Aquí el paradigma reflexivo marca una clara diferencia con el activador, en tanto en cuanto considera la necesidad de trabajar con el empresariado, a fin de facilitar procesos de inserción, pero sin otorgarle el protagonismo que se otorga desde el paradigma activador.

Otro recurso identificado como adecuado son las Empresas de Inserción, y en el mismo sentido la administración debe dar apoyo a su creación desde una política decidida a incrementar la inserción social y laboral de las personas vulnerables: *“Faltan empresas de inserción, sería una figura bien interesante, mercado protegido”* (ETSrt6), pero protegido ¿por quién?, si las instituciones políticas no apoyan con firmeza estas alternativas para la contratación de personas excluidas, el propio recurso perderá validez: *“en este caso sí que ha de haber voluntad política de hacerlo (...) si la administración se lo cree ... nadie le pedirá que nos contrate a una empresa de inserción para hacer una carretera, ahora temas de jardinería temas de catering, gestión de puntos verdes, sí”* (ETSrt4).

Y a todo esto, nuevamente, sumar el importante papel que deben ocupar las/los profesionales, nuevamente aludiendo a la actitud reflexiva: *“Los profesionales, tenemos que mejorar muchas (...). Ahora estamos en un momento de cambio, que a nivel técnico a veces estamos más pendientes de los requisitos que de dónde tendríamos que estar, que es en mirar qué podemos ofrecer nosotros para que estas personas encuentren trabajo”* (ETSrt6)

La propuesta global del paradigma reflexivo gira en torno a considerar, en la propuesta de soluciones, a todos y a cada uno de los agentes y actores que participan en la inserción por el empleo de colectivos vulnerables, protagonistas en la propuesta de soluciones: *“los profesionales juntamente con la sociedad civil, entidades... las entidades tienen que decir lo que ven (...) Porque están dentro de la comunidad y están haciendo algo en beneficio de su entorno”* (ESSid7).

Contando, eso sí, con las personas vulnerables: *“toda esta gente en exclusión sin ningún tipo de prestación ni derechos, para que pueda reclamar y luchar por la vida, (...), y la vida de sus hijos, y sería una lucha de verdad porque esta gente no tiene nada que perder, ya lo ha perdido todo”* (ESSid5).

B) Superar las resistencias profesionales, institucionales y políticas

“Nos hemos apropiado de los miedos de los usuarios”

Una de las más importantes barreras para generar procesos de inserción social es, según el discurso del paradigma reflexivo, la falta de innovación profesional: *“Tomar conciencia de que tenemos que... o sea que lo que lo que hemos hecho hasta ahora no sirve, o que sirve pero que hay que hacerlo de otra manera. Esto es la principal barrera. Y la poca voluntad de aprender cosas nuevas. Decir: a mí me ha servido esto durante toda la vida, durante 30 años, pues para qué voy a cambiar ahora de repente a otro sistema que tengo que salir de detrás de mi mesa (...), para mí la principal barrera es la falta de formación y de falta de conciencia de los profesionales”* (ESSid7).

Las resistencias de las y los profesionales se identifican en diversos ámbitos, que incluyen lo ideológico y también lo técnico, y que representan dificultades para incorporar estrategias innovadoras, imprescindibles para la nueva realidad que se ha ido configurando: *“Yo creo que hay unas barreras ideológicas de no aceptar el cambio”* (ETSrt2). Porque las estrategias innovadoras ya existen, están descritas y aún demostrada su viabilidad, entonces: *“¿Cómo puede ser que no se esté trabajando en red? En un momento como este, si lo estábamos haciendo en un momento menos dificultoso porque ya considerábamos que era apremiante, ¿cómo puede ser que en este momento no se esté haciendo?”* (ESSrt9).

Parece una prioridad que los Servicios Sociales Comunitarios asuman un papel de protagonismo institucional y social, articulando políticas dirigidas al bienestar de los colectivos vulnerables y complementariamente al conjunto de la ciudadanía. *“Sí creo profundamente en que en Atención Primaria (por los Servicios Sociales Comunitarios) también han de repensar cuál es su sistema de intervención con estos colectivos”* (ESSrt9). Para empezar, complementando acciones de inserción por el empleo que se desarrollan desde servicios especializados, porque *“es como hacer rallas en el agua si una persona no puede ir a buscar empleo porque no puede pagar el autobús”* (ESEid7), *“Porque si no tienen 2 euros, porque por ejemplo, para venir aquí (al programa de inserción laboral) la persona no vendrá, se quedará en su casa”* (ETSrt9).

Las actitudes de los profesionales también pueden ser una barrera que dificulte, y aún impida, la integración social: *“la actitud que tengas ante los usuarios y ante las problemáticas... (...) si no quieres trabajar, estás cansado, estas quemado y estás pensando en irte de vacaciones y en que el usuario te está cansando, pues poco vas a hacer”* (ESSid5).

Pero los profesionales no son individuos aislados, que actúan al margen de las dinámicas instauradas desde las organizaciones en las que están inscritos. En este sentido, el discurso reflexivo identifica las barreras que incorporan tanto las entidades del TSAS como las administraciones públicas.

Las resistencias de las entidades que conforman el TSAS tienen que ver con la dependencia económica de éstas con respecto a la administración: *“te da miedo a perder la estructura de la entidad y tener que cerrar”* (ETSrt7). Esta situación de dependencia ha obligado al TSAS a incorporar dinámicas que se presentan como claras barreras a la integración social, como es la falta de continuidad de los programas: *“Las entidades están siempre preocupados por el tema de la financiación. Se tienen que endeudar, pagas mal por un tema de precariedad, los técnicos no saben si continuar o no, y al final, como es muy difícil mantener una subvención, acaba desapareciendo el servicio”* (ETSrt5).

Pero no sólo el miedo dificulta la incorporación de nuevas dinámicas, sino también el compromiso que el TSAS ha establecido con los colectivos vulnerables, y la conciencia respecto a la inactividad de la administración, lo que justifica la resistencia a confrontar las directrices de la administración: *“Tenemos una opción, petar y decir “no, por aquí no pasamos”, y ¿entonces qué?, nos quedamos nosotros en la calle y los chicos también”* (ESEid2); *“yo creo que nos*

hemos apropiado, los profesionales, ya no hablo del tercer sector si no de los profesionales de lo social, de los miedos de los usuarios” (ETSrt7).

También se identifica la dificultad que tiene el TSAS para trabajar como colectivo: *“De entrada el problema de personalismos de los dirigentes de las entidades, sobretodo de determinadas entidades que están muy bien relacionadas a nivel político. Que son capaces de conseguir recursos sin ir juntos con los demás. El hecho de estar divididos les beneficia y se mantienen un poco dentro de esta política de ir al margen y en contra” (ETSrt5).*

En las instituciones públicas el paradigma reflexivo identifica varias barreras e impedimentos. Para empezar la excesiva e innecesaria burocratización, que les impide dar respuestas ágiles *“por el funcionamiento tan mastodónico que tienen” (ESSid7), “es horroroso todos los papeles que hay que hacer, nosotros dedicamos más tiempo en preparar toda la documentación (...) que tiene que ir en tiempo y forma...” (ETSrt4),* y que está relacionado con un control desmesurado de las acciones de las entidades y servicios: *“creo que cuando das una subvención tiene que haber un control de algo, pero se debe suavizar” (ESSrt8).*

Lentitud y rigidez: *“la administración debería ser más ágil y más flexible...y no me vale que me diga: Ah, esto viene de Madrid, ah esto viene de Europa, o de la Conchinchina; tú me has de exigir que si yo hago este trabajo lo haga bien y yo te lo he de demostrar, ahora... no me cuentes, es que viene de Madrid” (ETSrt4).*

Pero sobretodo se identifica en las instituciones públicas falta de prioridades y de planificación respecto a la intervención sobre la realidad social, la cual repercute en generar un gasto social a menudo considerado poco viable: *“con la administración (...) no creo que sea un problema de dinero (...) es un problema de cómo distribuir este dinero” (ETSrt4).*

Las administraciones públicas, en definitiva, se resisten a adaptarse a las nuevas necesidades sociales, parecería que todo aquello que reclaman a la ciudadanía, y aún con más ímpetu a los colectivos en situación de vulnerabilidad social: flexibilidad, adaptabilidad y motivación, no son capaces de incorporarlo a su propia práctica. *“No hay voluntad política de organizar esto, simplemente se sacan convocatorias de subvenciones” (ETSrt5).* Esta falta de voluntad política parece que el paradigma reflexivo lo identifica más con el alejamiento de la realidad por parte de los responsables institucionales, y no tanto por un posicionamiento ideológico: *“Les hace falta mucho trabajo de campo ahora mismo a los políticos, en cuanto a servicios sociales. No se dan cuenta del desgaste de los profesionales que están tratando con los usuarios (...) Antes una valoración era una valoración de la discapacidad, ahora es: “me sacan de casa, me ha dejado la mujer, no veo a mis hijos porque me los ha quitado menores, no tengo que comer...” (...) Esto nos está desgastando muchísimo y los políticos no son nada conscientes, no tienen ni idea” (ESSrt8).*

Pero principalmente, el paradigma reflexivo hace responsables a las Administraciones Públicas de la precariedad existente respecto a los mecanismos de protección social. Y en ese sentido, el mantenimiento y la profundización en esa débil protección social se identifica como una importante barrera a la integración social. A partir de esta idea, la estrategia de trabajar la motivación de las personas vulnerables ante el mercado de trabajo, tal y como

propone el paradigma activador, no sirve cuando se parte de una base de absoluta precariedad social, y aún pobreza: *“No nos hemos puesto en el lugar del usuario, (...) cuando nosotros les exigimos, les decimos: tienes que venir aquí para, encontrar trabajo, tienes que hacer esto y esto, y te dicen: es que no tengo para comer... (...) Luego te dices: hay que ofrecerles una pequeña esperanza, y a lo mejor te dicen: tu pequeña esperanza, la visión que tú tienes no es nada dentro de la problemática global que tengo... Y yo creo que esto no lo hemos trabajado bien”* (ETSrt7).

La profundización en la precarización del empleo es considerada una significativa barrera a la integración social: *“Yo creo que vamos a continuar así, (...) veo que aquí vamos cada vez más hacia empleo en precario: Te contrato menos horas, te pago más en negro... porque es que si no, tengo a gente esperando. Yo creo que vamos a ir a peor, no van a cotizar suficiente para una jubilación, el subsidio de desempleo”* (ESSid6).

La precariedad respecto a los programas de garantías de ingresos y las restricciones de la administración con respecto al acceso a ellas genera perjuicios concretos a las personas que están trabajando en su integración social y laboral: *“Yo me he encontrado mujeres que tenían derecho a la Renta Activa de Inserción por violencia de género, pero les piden tanta cosas...: “tienes un hijo en Bulgaria pues tienes que justificar los ingresos del hijo en Bulgaria” “No.. pero es que esta en Bulgaria “ “No, no, no... si usted no me justifica todo esto no tiene derecho” ¡¡!! Se están acrecentando los requisitos para acceder los subsidios”* (ESSid6).

Se trata, en definitiva, de una manifiesta precariedad, e incluso inexistencia, de las políticas de inclusión social. Porque como ya se ha planteado anteriormente, los colectivos vulnerables quedan fuera de todas las políticas, están al final de la cola, y las administraciones no apuestan por ellos: *“yo no veo la posibilidad a nivel de la administración, (...) de crear recursos específicos para este tipo de población (...), no veo que haya ahora ni la visión de esto, ni el interés o la posibilidad”* (ESEid6).

La falta de políticas de inclusión provoca una importante fragmentación social, y de esto son responsables las administraciones públicas: *“¿Queremos ir hacia un país de políticas extractivas que benefician a unos pocos y muchos quedan fuera, o hacia un país de políticas inclusivas (...) donde mucha gente queda dentro?”* (ETSrt2).

El resultado no es sólo la profundización en los procesos de vulnerabilización y exclusión social, sino cada vez hay más personas expulsadas del sistema: *“Cada vez hay menos personas que puedan cotizar (...) estamos expulsando a un montón de gente de nuestro sistema, de lo que era el sistema”* (ESSid6).

C) Participación e innovación frente a pasividad profesional, institucional y ciudadana

“Cuando sobrevives es complicado posicionarte en determinadas cosas, porque estas empleando el tiempo en sobrevivir”

El ideal del paradigma reflexivo es avanzar hacia la consecución de personas, instituciones y sociedades reflexivas, críticas, capaces de incorporar cambios en sus acciones y de reclamar cambios en las prácticas políticas e institucionales. Ante este ideal, una escena temida tiene que ver con la continuidad respecto a la situación actual: *“Como continúen así las políticas sociales actuales y los recortes vamos a ir a peor, no habrá esperanza”* (ESSid7).

Un ideal que debe de contemplar el acceso a los derechos básicos de la ciudadanía y que incorpora la planificación como instrumento ineludible del quehacer profesional: *“Para mí, a largo plazo, la situación ideal es que, pase lo que pase en el sistema financiero, desde la cobertura de necesidades básicas, desde la salud, la educación, se dé respuesta a la sociedad que tenemos, que no hubiese ninguna persona que se sintiese fuera del sistema (...) Y que la planificación fuese lo más precisa y concreta posible”* (ESSid3).

Profundizar en la escasa protección social tiene graves repercusiones para las personas: *“Cuando una persona siente que no tiene nada que hacer creo que es el peor escenario, y cuando ves que los recursos que hemos tenido hasta ahora cada vez son más limitados, “te enviare aquí, y ya veremos qué pasa” no estamos dando mucha respuesta”* (ESSrt2), lo cual repercute, como se observa, también en las y los profesionales. Desde la visión del paradigma reflexivo esto no sólo significaría profundizar en la vulnerabilización de las personas y grupos ya excluidos, sino también continuar manteniendo una postura de sometimiento a las administraciones públicas que a la larga no beneficia ni a las personas vulnerables, ni a las entidades sociales, ni al bienestar social en su conjunto: *“Es insostenible, claro, y aun así hemos aguantado, (...) Pienso que las entidades nos tendríamos que haber posicionado todas juntas en algunas cosas, pero claro, (...) ha sido un momento de sobrevivir cada uno como puede, y cuando sobrevives es complicado posicionarte en determinadas cosas porque estas empleando el tiempo en sobrevivir”* (ETSrt6).

Para el paradigma reflexivo lo ideal tiene que ver también con que los profesionales sean capaces de incorporar cambios en sus prácticas profesionales, como incentivar a la participación: *“No es mi función incentivar a la protesta pero sí que pienso que es mi función incentivar al cambio a través de mecanismos de participación”* (ESSrt9); fomentar el trabajo en red: *“De entrada tendría que haber una red consolidada, donde hubiera todos los agentes que influyen, representados”* (ETSrt5).

Tampoco es admisible profundizar en el trabajo asistencialista, ni trabajar de espaldas a la comunidad: *“Para nosotras sería inasumible que nos dijeran que no podemos trabajar con las entidades, que es lo que yo me encontré cuando llegué aquí”* (ESSid7), porque esta profundización en el asistencialismo implicaría también incorporar prácticas estigmatizadoras y segregadoras: *“segregar otra vez a esta gente... es decir, que los centros especiales de ocupación*

crezcan muchísimo. Yo creo que tienen que existir pero hay mucha población en situación especial de ocupación que podría trabajar en el mercado laboral ordinario” (ESSrt8).

El retorno al Estado Social debe partir desde la reflexión, el conocimiento de los nuevos escenarios sociales, en definitiva: *“hay que ir pasito a paso, sabiendo qué reconstruir...” (ESSrt1)*

Los y las profesionales que trabajan con colectivos vulnerables y en situación de exclusión tienen un papel fundamental a la hora de crear conciencia de derecho: *“yo siempre lo he visto como un derecho, pero no lo he sabido defender como un derecho” (ETSrt7)*. Y si esta incapacidad para defender los derechos de las personas se presenta como algo inasumible, también lo es la estigmatización de sufren las personas desde el propio SPSS, el sentimiento de control que experimentan los usuarios de ese sistema y la escasa consideración de derechos subjetivos que se le otorgan a sus prestaciones: *“No hemos sabido decirle al usuario que él también tiene que defender esos derechos, que son derechos” (ETSrt7)*.

El paradigma reflexivo reclama a las/los profesionales del ámbito social compromiso: *“si los que tenemos el conocimiento, la experiencia, el trabajo día a día, no levantamos la voz, ¿que esperamos? ¿Que la levante sanidad por nosotros o cualquier ciudadano que tiene una situación de precariedad? Nos toca empezar a los profesionales de lo social” (ESErt7)*.

Un ideal del paradigma reflexivo, es tomar conciencia y generar conciencia en la población, educar en ciudadanía, para que pasen a ser ciudadanas y ciudadanos sujetos de derecho: *“necesitas educar a la gente en ciudadanía, para que sepa que si hay un derecho, al menos, deben pedir que alguien intente facilitar el acceso de este derecho” (ESSrt8)*

5.2.5. Paradigma Alternativo-Transformador: recuperar la dignidad de las personas

I. La visión desde el Diagnóstico

A) Un sistema que genera desigualdad e injusticia

“Quieren quitar de en medio a todo aquel no sirve”

En el discurso propio del paradigma alternativo-transformador los profesionales explican la situación de dificultad como: *“una situación de empobrecimiento absoluto, de una vulnerabilidad como nunca” (ESSrt1)* que está produciendo cambios importantes en la estructura social, en la que es patente la fractura social, en la que claramente unos actúan como opresores y otros como oprimidos *“La franja de los excluidos es más ancha, aunque todavía hay un colchón de clase media y la clase poderosa que va aplastando poco a poco a la clase media” (ESSrt1)*.

No es la dificultad para acceder al mercado de trabajo lo que provoca vulnerabilidad y exclusión, sino el propio mercado de trabajo: *“ya no depende tanto de los déficits de la persona, porque una persona puede estar perfectamente preparada para insertarse en el mercado laboral, sino del propio mercado laboral que no tiene capacidad de acogida” (ETSrt9)*.

Una situación que no se interpreta como espontánea: *“es una estrategia muy bien creada para conseguir una inmensa mayoría de mano de obra barata que no piense, no reaccione y no se*

plantee cosas” (ESEid2). Las graves repercusiones que la crisis tiene para los colectivos vulnerables y para la sociedad en general son el resultado de la estrategia de los poderes económicos y políticos para mantener un sistema social injusto. Hay claros ejemplos que lo demuestran: “En el ámbito de la CAIB está pasando una cosa alucinante, hemos tenido la mejor temporada turística en los últimos años que no se ha traducido en un incremento de la contratación. Pero es que además se ha traducido en que la contratación que se ha producido se ha hecho en peores condiciones que en años anteriores” (ESErt1).

La idea que transmiten las/los profesionales es que se trata de una táctica premeditada para seguir beneficiando a los poderosos: *“Yo creo sinceramente que se persigue en general que España sea un país de mano de obra barata para el resto de Europa” (ESSid4). Y en esa trampa están cogidos los profesionales: “la estrategia la veo clara, mano de obra barata, vagos no, vagos maleantes no, tienen que saber hacer algo” (ESEid2).*

De manera específica, el primer colectivo señalado como en gran parte responsable del problema es el empresariado: *“El empresario, que aquí es bastante cutrillo la verdad, que claro él sabe que va a tener un camarero que sirva cervezas en Magalluf, ya le va bien: lo contrato 20 h pero trabaja 40, le pago la mitad en nómina y la otra mitad le doy incentivos y me es igual si sabe inglés o no sabe, es un aprovechamiento de la situación por parte de los empresarios”(ESSid6); “si ya antes había un chico nuestro (con discapacidad) que iba a trabajar, tenías un tiempo para que se integrara, ahora ya no hay tiempo, te dicen: no, ponme a otro. Ellos saben que hay muchos, con discapacidad y sin” (ESSrt8).*

A los poderes políticos, sometidos a los poderes económicos, también se señalizan como responsables de la situación: *“Bueno yo creo que está en el ánimo de las capas dirigentes, de los poderes económicos, que se perpetúe. Es un chollo, está muy bien: hay que quitar de en medio a todo aquel que no nos sirve y lo quitamos, cuanto menos nos cueste la situación pues mucho mejor” (ESSrt1).*

La ideología neoliberal emprende un ataque sistemático y contundente contra el Estado Social, entonces, la responsabilidad de los poderes políticos es extrema, y las repercusiones para la vida de las personas y para la fractura social son claramente visibles: *“(…) se empieza a exigir la aplicación de políticas que van contra un modelo social, es que es muy bestia. Y es cuando esa concepción ideológica realmente crece más y llega en nuestro país, ya empieza en mayo del 2010 Zapatero con los recortes y lo único que hacen estos es continuar. Me da igual quien esté si al final lo que está haciendo es ajustar a un ámbito determinado una concepción del mundo que se ha generado a nivel global” (ESErt1).*

En este sentido, un profesional relata la secuencia por la cual los miembros de una familia van transitando del empleo al empleo precario y después al desempleo, y vuelta al empleo precario y a la precariedad de las prestaciones. Primero los varones, adultos, luego las mujeres que nunca habían accedido al mercado laboral, después los hijos e hijas. Todo está premeditado para generar un contexto en el que rebajar los derechos laborales sea asumido como una necesidad por un gran número de personas. *“Tú ves esa secuencia y dices,*

bueno. ¿Qué falta? Pues cuando tienes la cola del paro lo suficientemente larga es cuando empiezan a negociar otra vez salarios” (ESErt1).

En este contexto, profesionales que trabajan en la inserción por el empleo de colectivos vulnerables se convierten en el voluntarioso Sísifo, al que se referida Castel (1997) Así lo viven: *“La filosofía neoliberal nos lleva a esto y los vulnerables...los chicos que tenemos los que encuentran trabajo, olé, porque es un trabajazo que hacen los insertores, pero al medio año vuelven, encuentran trabajos de 3, 6 meses”.* (ESEid2).

Desde la perspectiva del paradigma alternativo-transformador, las políticas de inserción de colectivos vulnerables pueden llegar a ser, más que un verdadero instrumento de inserción, una nueva oportunidad de negocios para los que menos escrúpulos tienen: *“Están saliendo toda una serie de centros especiales de trabajo, que son filiales de empresas grandes, que simplemente se han metido dentro de este tema, por lo que se ahorran de seguridad social y por las subvenciones que cobran por contratar personas con discapacidad. Pero después esto no lo revierten en la persona, al contrario, (...) se trata de una nueva forma de explotación de las personas con discapacidad. (...) no es un servicio a las personas con discapacidad, es una forma de ahorrarse dinero y de ser más competitivos en el mercado”* (ETSrt5)

Como contrapartida, el paradigma alternativo-transformador también anuncia un cambio en las reglas de juego, pero en sentido radicalmente opuesto a lo que propugna la ideología neoliberal. Y esto empieza a ser posible porque *“en estos momentos también hay un mucha gente que se está cuestionando el sistema, va realmente a llegar a un deterioro tan grande, incluso por primera vez en muchos años yo he oído gente muy normalita, en el sentido que no está etiquetada de izquierda radical ni nada de eso, diciendo, que el sistema hay que cambiarlo”* (ESEid3).

Parece que *“la crisis nos ha impactado a todos, yo creo que ahora todos somos vulnerables”* (ETSrt3), al menos lo que es seguro es que ha aumentado esa percepción subjetiva de vulnerabilidad. Pero la extensión de la vulnerabilidad objetiva es también incuestionable: *“En estos momentos es evidente que afecta al conjunto de la sociedad, porque es muy complicado encontrar núcleos familiares en los cuales no hayan disminuido los ingresos porque alguno de los miembros están sin trabajo”* (ETSrt9). Ni tan siquiera los que han conseguido mantener una situación de cierta seguridad real, se sienten seguros *“porque el que tiene trabajo y mantiene un trabajo más o menos en condiciones como mínimo ahora tiene el miedo de perder el trabajo, y de encontrarse en esta situación, por tanto de una forma indirecta ha afectado a una parte muy importante de la población pero incluso desde un punto de vista del miedo”* (ETSrt9).

La pérdida de confianza se convierte en una pérdida de proyecto vital, y una pérdida de dignidad: *“cuando una persona lleva un año viviendo de una prestación subsidiaria, en un hogar monoparental, con una serie de cosas que nunca ha vivido, no se le puede presuponer ya, cuando lleva cierto tiempo en esta tesitura, que tenga garantía de salir”* (ESSrt9).

Desde aquí parece claro que la motivación, el trabajo con las actitudes que propone el paradigma activador, poco sirve cuando hay pocas alternativas reales: *“gente que te viene muy, muy derrotada: es que no sé por dónde tengo que tirar, ya he tocado todos los pitos que podía que*

tocar...” (ETSrt4). Porque hay pérdidas materiales que significan y evidencian la pérdida de sí mismo y de la propia dignidad: *“si te quitan tu casa no es que te quiten el techo, es que es tu reducto, refugio, es que ya me quitan la vivienda y todo lo que tengo, los libros, los cuadros, mi cama, donde he vivido con mi familia... es que lo he perdido todo”* (ETSrt4).

La extensión de la vulnerabilidad sirve para profundizar en la fragmentación social, visibilizada también en esa sociedad de los que son ayudados y los que ayudan: *“estamos volviendo a la caridad lo que antes era ir a la iglesia para ayudar ahora se convierte en voluntariado (y eso es loable) pero esta sociedad los ve como pobrecitos, vengo dos horas, pero yo mi vida la tengo resuelta con mi dinero, con mi trabajo, con mi familia, lo ve desde la distancia (...) algunos te ofrecen: tengo que arreglar el jardín mándame alguien en negro, le pago 3 euros la hora y encima le estoy haciendo un favor”* (ETSrt7).

Obviamente, no es este el cambio de visión que había de propiciar un cambio en las reglas de juego que propone el paradigma alternativo-transformador. Pero de eso hablaremos más adelante

B) Empleo sí, pero cambiando las reglas del juego.

“Apropiarnos de nuestras vidas”

Para el paradigma alternativo-transformador, si bien el empleo sigue siendo importante, debe de perder la centralidad que desde los discursos hegemónicos se le adjudica: *“lo laboral es verdad que es importante y todos han de sobrevivir y comer, pero no es lo que nos define, creo yo, como personas (...) el hecho de que tengas trabajo no es lo que te define como persona. Puedes ser una persona perfectamente válida sin trabajo, y puedes ser una persona perfectamente menospreciable con trabajo”* (ESSid4). Ciertamente es una tarea que no ha de resultar fácil, ya que la creencia en la centralidad del trabajo está fuertemente enraizada en las personas y en la sociedad: *“yo creo que esta sociedad llega a creer lo mismo de que: cuando consiga un trabajo que sea, en las condiciones que sea, ya se habrá solucionado mi propio problema, claro, y se descuidan otras facetas que podrían provocar un bienestar social como personas que no pasan por esto”* (ESSrt9).

Sin embargo, el empleo no parece ser siempre la solución: *“paradójicamente, la gente busca un trabajo y a veces lo encuentra y eso no significa que su calidad de vida mejore, incluso a veces puede hasta llegar a empeorar, porque el trabajo es un coste personal, físico, económico ¿no? (...) mejora lo básico, puedes pagar, comer... y eso es fundamental, no sé si mejorara vitalmente en ese concepto integral de bienestar de la persona”* (ESEid3).

Una distinta, pero complementaria, versión de la propuesta transformadora no es que el empleo deje de ser central, sino que aun manteniendo su centralidad, se cambien drásticamente las reglas del juego: *“Entonces actuar sobre el empleo es la lógica de romper precisamente el modelo. (...) Entonces actuar cambiando las reglas de juego en el ámbito laboral lo acaba transformando todo. Es estratégico”* (ESErt1), en este sentido, estas dos personas entrevistadas parece que establecen un diálogo: *“es un punto de vista interesante, debemos*

pararnos y decir, bueno, el trabajo es importante pero no tanto, y ¿a quién le interesa realmente que nosotros tengamos esta percepción del trabajo?, porque a nosotros no, basta ver cómo está la gente” (ESSid4).

Para ello, el paradigma alternativo-transformador propone buscar opciones distintas: hay más aspectos en la vida de las persona, hay que darle una nueva dimensión al trabajo, buscar nuevas formas de organizar el trabajo. Una de las opciones es el reparto del trabajo: *“Yo no sé si el tema del trabajo pasa por repartirnos el trabajo que hay, (...) que se pueda repartir el pastel” (ETSrt4).* Pero va mucho más allá.

A la anterior propuesta se suma cambiar drásticamente las características del empleo. No basta con un trabajo que te permita vivir, cubrir las necesidades materiales, aunque sea a costa de la alienación: *“es decir, el empleo es un activo fundamental hoy en día, pero qué tipo de empleo, con qué capacidades, yo creo que habría que incluir aspectos de ocio, de vivencias, de cultura, de aprendizaje continuo, poder seguir aprendiendo, tener esas oportunidades de tener una vida pues...bonita, en ese sentido, no ser solo trabajo y el consumo” (ESEid3).* Así, el trabajo se desvincula de esa estrecha relación con el consumo que implica trabajar para consumir, trabajar más para ganar más dinero, ganar más dinero para consumir más, porque *“hay otras maneras, hay sitios donde se trabaja de una manera más acorde con un bienestar personal además de social, y tampoco pasa nada, la gente puede vivir bien de otra manera, seguramente con menos consumo, con menos cosas de este tipo, pero se puede vivir feliz” (TSSrt9).* Y estas nuevas formas de entender el trabajo, y la propia vida de las personas, influye en otras muchas esferas de la vida social e individual, de la pública y la privada: *“Afecta a las políticas públicas, afecta por ejemplo si hablamos de temas de alternativas al consumo, es decir a la concepción del consumo como incidencia social, afecta a los valores en el sentido que la gente se plantea nuevos valores ligados a la austeridad o a una concepción de la vida no tan ligada al paradigma del consumismo” (ETSrt9).*

C) La centralidad de la vida humana frente a la “cosificación” de las personas

“Este no ha pasado el periodo de prueba... ponme a otro”. Como si fuesen setas”

La profundización en la ideología neoliberal que se ha ido dando en los últimos años, ha producido que los procesos de discriminación, generadores de exclusión social, sean más drásticos y afecten más gravemente a las personas. La fractura social se ensancha: *“la riqueza se concentra más y precisamente menos riqueza se distribuye entre más gente” (ESErt1).* Ya no se trata de los grupos excluidos, sino que amplias capas de la clase trabajadora están siendo expulsados del bienestar que parecía universal: *“Se está recortando en educación, por lo tanto, los hijos de los actuales trabajadores no podrán tener carreras universitarias, (...) Lo que están haciendo es un dualizar la sociedad, hacer que los de siempre, los que tengan recursos puedan subir y acceder a lo poco que haya y una gran mayoría que supongo que seremos los criados de la gente que dominará” (ESSid5).*

El paradigma alternativo-transformador interpreta que, para la ideología dominante, el vulnerable y excluido no es más que un mal necesario, cuya existencia favorece al mercado y

a la economía: *“Son un elemento necesario. Quiero decir, en las relaciones laborales siempre es un espacio de negociación permanente y todos están negociando. Entonces el hecho de que haya un colectivo que esté mal siempre actúa como un elemento de presión respecto a los otros. Es un espantapájaros que te saca la patronal”* (ESErt1).

El discurso dominante y hegemónico construye la figura de la persona excluida en contraposición a la figura de éxito social que se trasmite en la sociedad: *“Si tu pones la tele por ejemplo, hay un bombardeo constante de la imagen de éxito social, que es la imagen que se caracteriza por 3 cosas, una es una persona con trabajo, normalmente un buen cargo, cobrando mucho dinero... esto es importante. Segundo, es una persona joven, y tercero es una persona que no para de hacer cosas, una vida muy activa, agenda muy ocupada. Esta es la imagen que se nos vende del éxito social”* (ESSid4), en contraposición, esta ideología dominante cosifica a los vulnerables: *“siempre ha habido algún fracaso pero ahora es muy típico que te llamen “este no ha pasado el periodo de prueba... ponme otro”. Como si fuesen setas”* (ESSrt8).

D) Un modelo económico en el cual las personas no importan

“No están, no existen, no votan, no hablan, se han ido fuera del sistema, sin pena ni gloria”

El paradigma alternativo-transformador confrontan el discurso individualizador de la exclusión, ya que las personas no son más que víctimas de los modelos de dominación. Los poderosos, tanto desde las instituciones políticas como desde las económicas, quieren invisibilizar al excluido, al que se le adjudica un *“papel de los que no están, es decir no existen,... y además difícilmente pueden organizarse, ser... (...) es que antes la gente en situación de pobreza estaba en una fábrica, vivía pobre, trabajo infantil, sobreexplotación, pero estaba en un entorno organizado de una fábrica, de un lugar de trabajo (...), pero en este momento no hay espacios de socialización donde encontrarse y poder organizarse, entonces no están, no existen, no votan, no hablan, se han ido fuera del sistema sin pena ni gloria (...) difícilmente pueden jugar un papel, lo tienen jodido para poder jugar un papel”* (ESSrt1).

El responsable máximo de la exclusión, para este paradigma, es sin dudar: *“un modelo económico totalmente deshumanizado en el cual las personas no importan”* (ETSrt9).

El trabajo cercano a la realidad social aporta a las/los profesionales un discurso contundente, que contradice el discurso neoliberal: *“los que trabajamos en SS.SS no hemos visto a tanta gente que haya vivido por encima de sus posibilidades”* (ESSrt9).

Para el paradigma alternativo-transformador, algo que puede parecer abstracto, como es el modelo económico, el mercado... toma forma de realidad cuando se identifica a los responsables de defender los intereses de ese determinado modelo. El Estado: *“creo que el estado está incumpliendo sus máximas obligaciones, (...) yo creo que la obligación del estado es proteger especialmente a las personas que requieren más protección y no se está haciendo”* (ETSrt2). Se apunta entonces, claramente, hacia los responsables políticos: *“No sé si es la pregunta, si hay que buscar responsables, lo que si deberíamos es pedir a los responsables que nos saquen de esto. Y eso sí que está identificado porque les votamos periódicamente”* (ESErt1).

Una importante señalización que hace el paradigma alternativo-transformador se refiere al miedo, *“porque hay muchísimo miedo, y el miedo lleva al inmovilismo”* (ESSid4). Así que la primera propuesta es precisamente esa: perder el miedo. *“yo creo que en estos momentos sí que tenemos que ser valientes (...) no se puede cortar la luz a una familia en pleno mes de enero, y nos están haciendo cortes diariamente”* (ESSid3).

Por eso la sociedad en su conjunto está llamada a adquirir un papel activo, de toma de conciencia y de participación social transformadora. Para eso es necesario romper el discurso del desencanto, de la desafección, que el desánimo se convierta en acción transformadora: *“Eso es lo que está por ver, si será capaz (la sociedad) de sacar una lección en positivo y pasar del discurso de la desafección a un discurso propositivo, es decir, ante esto ¿tiene que ver con nosotros, tenemos que jugar algún papel, cambiar de chip y adoptar una actitud más proactiva?”* (ETSrt9). A pesar de lo ingente de la tarea se vislumbran logros, y estrategias: *“Todos los grandes cambios empiezan en grupos pequeños y de una pequeña iniciativa, no es de un día para el otro que se levanta el país y se pone de acuerdo en hacer lo que sea, no, es a base de pequeñas iniciativas que se suman y consuman un cambio”* (ESSid4), porque: *“ahora qué la gente empieza a salir a la calle, yo creo, que se dan cuenta de que pueden hacer un poco de fuerza. Todos nos hemos dado cuenta de que si salimos a la calle tenemos un poco más de fuerza”* (ESSrt8).

Ciertamente, el paradigma alternativo-transformador se manifiesta como más propositivo que analítico. Y si bien no son muchos los profesionales que incorporan este discurso, las ideas y propuestas son profusas, tal y como veremos el capítulo dedicado al pronóstico.

E) Ciudadanía plena, ciudadanía diferenciada

“Ser propietarios de nuestro destino”

El paradigma alternativo-transformador profundiza algo más en el concepto de derechos, partiendo, eso sí de los derechos de ciudadanía: *“Derechos y sí... y además ya no sólo en lo económico, sino en las libertades, en lo político...”* (ESSrt1).

La ciudadanía plena implica, además, no ser un receptor pasivo de derechos, sino que la ciudadanía *“de alguna forma, nos tenemos que reapropiar de nuestros derechos”* (ETSrt9). Y eso supone trascender los puros derechos civiles, políticos y sociales: *“El Estado del Bienestar no sólo es ofrecer prestaciones y recursos. Yo pienso que, a nivel personal, es que se pueda acceder a cierta felicidad. Si sólo quiere reivindicar una parte de todos sus derechos: “yo quiero que me den esta ayuda económica” y ya renuncia a cierto grado de felicidad”* (ESSrt9).

Dirigir, en definitiva, el curso de nuestras vidas: *“Ser propietarios de nuestro destino y de nuestra vida, quiere decir de nuestra trayectoria familiar, profesional, vital...”* (ETSrt99). De ahí arranca el concepto de alternativo-transformador de derechos de ciudadanía, en busca de ese ideal universal al que llamamos Bienestar Social.

II. La visión desde el Pronóstico:

A) Participación, Organización y Movilización social

“Las respuestas no nos vendrán del ministerio, vendrán de las relaciones sociales más básicas”

El diagnóstico que hace el paradigma alternativo-transformador, y al que ya hemos hecho referencia en capítulos anteriores es claro: *“El sistema no funciona y se tendrá que cambiar, y lo tenemos que cambiar nosotros”* (ESEid2). Desde esta perspectiva, la intervención social debe cumplir con el objetivo de transformación social: *“Una compañera siempre dice: actuar para la transformación, intervenir para la transformación... para el cambio, sí. Y el cambio sería: cómo nos podemos mirar unos a otros, cómo la sociedad puede mirar a los colectivos que hasta ahora eran solamente de servicios sociales. El cambio de mirada”* (ESSid7).

Un cambio de mirada que supone incorporar estrategias y prácticas concretas. Y estas parten de generar procesos de movilización social que supongan, principalmente, convertir a los y las agentes sociales, a los hasta ahora “insertores/as” en miembros activos de la sociedad. *“Que a veces no es movilizar sino nosotros entrar dentro de esta movilización”* (ESSid7).

El instrumento más indicado es, entonces, el trabajo comunitario. Se hace imprescindible retornar al trabajo en la comunidad: *“en el sentido más clásico del trabajo comunitario, del sentido organización de la de comunidad, para poder dar respuesta”* (ESSrt1). Retornar, porque la comunidad ha perdido capacidad de organización y de respuesta: *“era lo que me encontré cuando salí de la carrera, la sociedad estaba organizada y servicios sociales daba un apoyo para aquellos colectivos más difíciles, daba un apoyo técnico, pero la trama (social y comunitaria) estaba. Ha cambiado mucho, por desgracia, o nos hemos alejado”* (ESSid7). Y paralelamente se ha ido generando una pérdida de confianza en los organismos e instituciones públicas que lleva a depositar la confianza en la sociedad organizada: *“Porque las respuestas no nos vendrán del ministerio, vendrán de las relaciones sociales más básicas y de ahí el trabajo del profesional, que debe estar más relacionado con esto”* (ESSrt1).

Este retorno al trabajo en la comunidad requiere que la/el profesional ocupe un lugar más cercano a la comunidad, en una relación de horizontalidad, pero también propone la organización de las entidades sociales, y aún de las instituciones públicas en función de este objetivo común: *“El trabajo comunitario aislado no encaja, o sea, no se puede hacer, si todas las entidades no van en el mismo sentido va a ser difícil que se pueda lograr este cambio. Es lo que más cuesta, que todo el mundo entre en esta dinámica, más a las instituciones oficiales que a las entidades”* (ESSid7).

Las redes sociales de proximidad se constituyen entonces como un instrumento fundamental para la construcción de una sociedad participativa, dialogante, horizontal y reticular. Porque la dinámica social, hasta el momento, ha ido rompiendo esas redes: *“el sistema ha roto la capacidad de relación, de cooperación, las sociedades antiguas eran mucho más cooperativas”* (ESEid3). A menudo se trata de incorporar pequeñas prácticas, que son capaces, como si se tratara de una bola de nieve que se desliza por una pendiente, de generar

dinámicas de cambio global: *“estamos dando una formación grupal con la idea de constituir un grupo estable de personas y proponerles a formar un grupo de búsqueda de empleo, es decir que todos busquen trabajo para todos, en vez de forma individual”* (ETSrt5).

El resultado, o el origen, necesita de un cambio en las reglas de juego, que en ningún caso pasan por lo individual, sino que deben de tener un carácter colectivo: *“Antes los salarios eran más elevados que ahora, eso garantiza mucho más, pero eso no depende de decisiones individuales sino de cambiar las reglas de juego (...) A nivel individual poco hay que hacer. No te suicides, es una buena decisión”* (ESErt1).

En este sentido vienen ya trabajando los profesionales y organizaciones que defienden propuestas de economía alternativa y solidaria, propuestas que han perdido apoyo institucional en los últimos años pero que el paradigma alternativo-transformador reclama como imprescindibles en la consecución de un modelo social, y unas prácticas sociales, realmente transformadoras y al servicio de las personas. *“Nuestra misión es utilizar la economía como una herramienta de transformación de la sociedad, claramente (...) Entonces la mayor parte de nuestras actividades están ligadas a construir una economía al servicio de las personas induciendo cambios en la producción, es decir, comprobando criterios de tipo social con la puesta en marcha de iniciativas, en el mercado de productos y servicios, que tengan en cuenta este tipo de criterios y por otro lado en que a ciudadanía utilice las herramientas económicas que tiene a través de su consumo para ponerla al servicio de la transformación social”* (ETSrt9).

En esta propuesta transformadora, el papel de los colectivos vulnerables es clave: *“de lo que se trata es de crear o de producir productos y servicios con colectivos vulnerables. Potenciar todas las figuras de empresas de inserción, talleres de inserción, etc. que permitan dar oportunidades de trabajo a estos colectivos y que además hagan de esto un elemento de atracción de cara al consumidor. Es decir, si el consumidor se siente preocupado por esta situación y quiere hacer alguna cosa aparte de expresar su desafección, tiene la oportunidad, a través de su consumo, de fomentar este tipo de economía en la cual se da oportunidad a los colectivos en riesgo de exclusión”* (ETSrt9)

El paradigma alternativo-transformador se plantea construir un discurso social que supere el discurso tradicional del consumismo. Por eso se potencian prácticas que están resultando alternativas, cada vez menos minoritarias y que responden a una nueva concepción: *“por ejemplo el tema de la segunda mano, de la reutilización o la cultura de compartir, del consumo colaborativo, las redes de solidaridad. Son estas redes más informales de autoayuda, apoyo, solidaridad, que están apareciendo con el tema de la crisis, que son respuestas muchas veces no estructuradas y espontáneas. Que todo esto invite a conformar un nuevo paradigma vital para la gente”* (ETSrt9).

Las redes sociales son una alternativa, porque rompen con el aislamiento social. La creación de redes se muestra entonces no sólo como un ideal de transformación, sino como un verdadero instrumento de lucha contra la pobreza y la exclusión social: *“esa situación de aislamiento que tienen y de no conocer ni siquiera su manera de participar en la comunidad (...si no*

hay redes sociales...) y el empleo falla, volvemos a estar en las mismas. Entonces yo creo que lo que más colchón da es tener una buena red social, formar parte de algo" (ESSid7).

El paradigma alternativo-transformador propone, en este sentido, dar respuesta a las situaciones de vulnerabilidad social desde abajo, desde la propia gente, la mirada ya no está puesta en las instituciones, ni en las instancias políticas, ni por supuesto en el mercado, sino en el poder de la gente: *"la gente cada vez ha de tener más capacidad de auto organizarse al margen de los poderes económicos y políticos. Si esperamos que el mercado o el estado nos resuelva toda la vida, quizás podemos esperar sentados, tenemos que ser capaces de apropiarnos de nuestra vida, mediante la auto organización y el trabajo colectivo, de apropiarnos de espacios que quizás en otras épocas hemos cedido al estado o al mercado, y que en estos momentos los tenemos que volver a recuperar, y nos los tenemos que hacer nuestros"* (ETSrt9).

Hacerlo, sí, pero con todas y todos, también con las más vulnerables. Esa es una de las más transformadoras propuestas de este Paradigma. Se refiere, a recoger la propuesta del *Otro Mundo Posible* lanzada desde el discurso zapatista, caminando al ritmo del más lento, para llegar todos, y llegar con todos: *"El papel de las personas vulnerables, en primer lugar sería esto, que la sociedad civil a la hora de auto organizarse tenga en cuenta a estos colectivos, y en segundo lugar una cuestión a trabajar que se ha empezado a hacer pero que es complicado, la auto organización de colectivos vulnerables"* (ETSrt6), y más que eso: *"El empoderamiento de los propios colectivos en riesgo de exclusión social, que no sean puros receptores pasivos sino que sean capaces de empoderarse con su propia situación, tomar conciencia de su situación y que adopten un papel activo"* (ETSrt9). El paradigma alternativo propone convertir al individuo sujeto de inserción en una persona activa, protagonista, involucrada, participante y participativa, capaz de formar parte de la construcción de redes que le permitan, colectivamente, hacer frente a la complejidad de las necesidades. Esta propuesta implica superar la pura cobertura de necesidades, recuperando conceptos tales como justicia social, y dignidad: *"El objetivo final es ir a una justicia social, dar un trabajo digno, no cualquiera (...) de trabajar hacia unos derechos mínimos (...) un contrato digno, un salario digno y después todo el tema de la sensibilización a la sociedad"* (ETSid1)

Hacer consciente a las personas de sus derechos y de que deben defenderlos, pasando de ser un elemento pasivo a un elemento activo de la sociedad: *"yo animo mucho a la gente a que vaya, a que se queje... que te tienes que mover, hasta ahora hemos tenido lo que hemos tenido. (...) nosotros solo vamos a votar solo cada cuatro años, esto es el defecto"* (ESSid3).

Porque en definitiva, el objetivo central del paradigma alternativo-transformador son las personas: *"el objetivo son las personas, es lo que tenemos que tener dentro del ADN y sobre todo, es de las pocas cosas que tengo muy claras, nuestro objetivo no es ayudar, nosotros lo que tenemos que hacer es de sherpa, por hablar en plan metafísico, de acompañamiento, y si nos dicen: ah por aquí no quiero pasar, pues no pasaremos, pero saber que a lo mejor nos caemos, nos despeñamos, pero yo creo que nosotros hemos de acompañar a la gente y si una persona dice pues no es no y tampoco es un fracaso"* (ETSrt4). Tal es la propuesta de este paradigma: volver a colocar a la persona en el centro de las políticas sociales y de la intervención social.

Desde esta perspectiva, las políticas institucionales también deben estar presentes, pero eso sí, incorporando cambios sustantivos que excluyan prácticas moralizadoras y que respeten la voluntariedad de las personas: *“establecer programas que garanticen un mínimo de subsistencia e incorporen la voluntariedad respecto al trabajo, tipo rentas básica, para hacer eso yo creo que necesitas tener un sistema de cobertura pública mucho más potente del que tenemos. Y luego un consenso moral, una concepción del mundo, generalizada”* (ESErt1). Pero incorporar estas nuevas prácticas institucionales necesita de una ciudadanía activa, concienciada y solidaria. Por eso las propuestas hacia la incorporación de determinadas políticas institucionales remiten, nuevamente al trabajo hecho desde abajo, con la ciudadanía.

Pero aún a pesar de que *“el sistema busca formas de estrangular y es muy difícil salirse de aquí”* (ESEid2), el discurso alternativo-transformador busca respuestas, quizás todavía difusas, o poco articuladas, pero que van en la línea de otorgar una nueva entidad a la persona excluida. Una entidad que les saca de la marginalidad para devolverles el papel de ciudadanas y ciudadanos, de sujetos de derechos, activos y participantes, dotados de suficiente capacidad de autodeterminación que les permita tomar decisiones sobre sus propias vidas. Esto a partir de la progresiva construcción de una sociedad abierta, no totalitaria, respetuosa con la diversidad humana.

Una nueva ciudadanía:

Que reclama una nueva moral del trabajo, puesto que entiende éste como un medio para vivir con dignidad, y reclaman incluso el derecho a no trabajar: *“Creo que el cambio tiene que producirse por una satisfacción del ser humano incluso si no estás trabajando (...) de verdad, personas que han pasado por aquí que no han encontrado trabajo pero que han hecho un proceso personal y que se sienten mucho mejor como personas”* (ESEid3)

Que reclaman el derecho a ser felices: *“Oye si no tienes que trabajar pues harás otras cosas y si tienes poco dinero para vivir pues vive con poco dinero, pero busca alternativas, se feliz, se voluntario, reivindica tu situación de parado y de no trabajador y reivindica tus derechos económicos en la administración. Puede ser una vía para la felicidad, pero no el hundimiento, porque como ser humano no te lleva a nada y ese camino para nosotros es importantísimo”* (ESEid3)

Que incorpora un cambio importante en el concepto de responsabilidad: *“La sociedad te va a llevar a que tienes que ser responsable de ser productivo y trabajar para la sociedad, pero hay que ser responsable de tener una vida digna, en la vida de eso sí que hay que ser responsable, y si tienes unos hijos mantenerlos, y que tengan una vida digna y ahí sí que hay una responsabilidad, no tanto en su empleabilidad, y que tenga las posibilidades de poder desarrollarse como ser humano”* (ESEid3).

Que participa activamente: *“Quien tiene el papel más importante son las personas principalmente afectadas (...) la semana que viene organizamos un encuentro de participación con personas excluidas (...) así es que la gente participa y puede tomar parte activa (...) iniciativas así son importantes porque le dan la voz a las personas”* (ETSid1)

Que se empodera, y toma consciencia de su fuerza: *“Ahora que la gente empieza a salir a*

la calle, yo creo, que se dan cuenta de que pueden hacer un poco de fuerza. Todos nos hemos dado cuenta de que si salimos a la calle tenemos un poco más de fuerza, (...) Yo quiero que la gente trabaje la queja como una obligación moral, semanal... es decir, trabajar para que la gente reivindique” (ESSrt8)

Que lucha: *“A nivel individual creo que se tiene que luchar y se puede luchar, aún hay algún mecanismo para lograr cambios” (ESSid3).*

Que identifica a líderes y personas significativas en la comunidad y las pone en valor: *“Yo creo que dentro de los barrios hay agentes, que son las más próximos que son capaces de movilizar personas, (...) un ejemplo es la plataforma de afectados por la hipoteca” (ESSid3).*

Que establece y defiende un consenso moral a favor de la igualdad y la justicia social: *“un consenso moral, una concepción del mundo, generalizada” (ESErt1).*

Que trabaja colectivamente: *“Que las entidades del TSAS que trabajan con colectivos vulnerables se unan y exigir” (ETSrt3)*

Que es capaz de rebatir la queja para convertirla en conducta crítica, y en acción proactiva: *“Salir del espacio de confort (que representa la queja acrítica) es decir, bueno esto ya es pasado y he de cambiar el chip y adoptar una actitud más proactiva” (ETSrt7).*

Una ciudadanía que participe en la gestión de recursos: *“nunca hemos tenido la experiencia de cogestionar, son muy pocas las experiencias a nivel comunitario donde la ciudadanía cogestiona los recursos que recibe la comunidad. Yo apostaría por una posición de fuerza de la sociedad civil de “no sólo vamos a reivindicar tener más cantidad de recursos” si no que “queremos participar en la forma de gestionarlos” (ESSrt9).*

Respuestas alternativas a ese llamado sistema, respuestas que han dejado de ser utopías para convertirse en realidad, todavía minoritarias pero reales, basadas en la reciprocidad y en el trabajo en red. *“Actividad económica desde abajo. No desde la idea de emprendedores, sino desde la organización para poder hacer, no sólo para reivindicar si no para poner en marcha proyectos” (ESSrt1).*

Respuestas que la gente, la sociedad en su conjunto debe conocer para comprobar que son una alternativa posibles: *“Que la gente pueda saber que si no le gusta el modelo de consumo actual, puede organizarse un consumo alternativo, (...) hay bastantes posibilidades de construir cosas alternativas y empieza a haber ejemplos concretos” (ETSrt9).*

Además, no se trata sólo de ofrecer alternativas económicas que impliquen únicamente a una minoría, sino que se pretende, por un lado, que esa economía alternativa beneficie a los colectivos vulnerables, y por otro, implicar a esos mismos colectivos en la gestión de éstas. La ciudadanía en su conjunto, pero también las administraciones públicas deben de ser conscientes de los beneficios que entrañan estas respuestas alternativas: *“Lo que tienen que entender es que a través de otro modelo de consumo digamos un consumo responsable, una compra ética etc. pueden cumplir dos finalidades a la vez. Porque por una parte tienen un servicio, en este caso*

de limpieza de oficinas, pero por otra están haciendo otro servicio indirecto que es favorecer la inserción de colectivos en riesgo y por tanto están haciendo al mismo tiempo que limpian su oficina, están haciendo políticas activas de empleo y están ahorrando recursos públicos asistencialistas” (ETSt9).

La sociedad civil organizada, las organizaciones sociales, tienen aquí un papel fundamental, articulador de propuestas y de acciones. Pero es imprescindible que estas organizaciones rompan su dependencias con las administraciones pública: *“creo que la gran labor que pueden hacer estos colectivos tipo Prosocial¹⁸¹, como no gestionan programas ni van a depender de la subvención del año que viene ni de este año, eso da una buena perspectiva del trabajo sí, sí” (ESSrt1).*

También, por supuesto, el profesional ha de desarrollar un papel fundamental, a la hora de hacer posible estas respuestas alternativas: *“nos hemos dado cuenta que cuesta mucho conseguir un papel adecuado del profesional, que yo creo que es un facilitador (...) facilitar que se desarrollen sus capacidades, que tienen muchas, (...) no ser limitador” (ETSrt2).* Aportar transparencia, haciendo llegar y compartiendo la información: *“tú como profesional tienes la capacidad de hacer llegar la información a ciertas personas y que puedan tener acceso a cierta prestación que ignoran, y ya está bien utilizado tu trabajo” (ESSid5),* empoderar: *“creo que nosotros tendríamos que trabajar para empoderar a la persona y que sea la que dirija y controle su propio proceso” (ETSrt5).*

Y si el papel de profesionales que trabajan en la inserción de colectivos vulnerables es clave a la hora de poner en marcha el paradigma alternativo, es clave también la confianza en éstos: *“Pienso que en general tenemos unos profesionales buenos, tengo una buena concepción de los profesionales de servicios sociales, que trabajan en las administraciones públicas, gente preparada, motivada que intenta hacer su trabajo bien hecho, por tanto yo confío también en este sector, (...) yo considero que es un tema de formación, de sensibilización, de que sepan hay otros paradigmas, otras posibilidades. Sí que tengo confianza en los profesionales” (ETSrt9).*

Ese cambio, que vendrá desde abajo, requiere que la/el profesional, las entidades de la sociedad civil, y aún las administraciones, se sitúen también en la base, recuperando un sentido de lo comunitario que el individualismo rampante de los últimos años, previos a la crisis, ha convertido casi en utopía: *“Creo que el sentido comunitario volverá porque no quedara más remedio (...), aprovechar bien los recursos y volver a cooperar con nuestros vecinos con nuestros amigos ... yo creo que eso surgirá y la administración lo tendría que apoyar evidentemente” (ESEid3).*

Definitivamente, para el paradigma alternativo-transformador: *“El cambio ha de venir de la base. En los mismos barrios, corporaciones locales, ayuntamientos, (...) Que si la gente se pusiera de acuerdo y viéramos que desde los barrios y las asociaciones podemos influir (...). Nos tienen completamente aletargados con chorradas, discusiones absurdas, de somos mallorquines o catalanes y*

¹⁸¹ Grupo de profesionales, estudiantes y usuarios, en defensa de lo social (Illes Balears). <http://grupdeprofessionalsambitsocial.blogspot.com.es/>

chorradas, que mientras discutimos de esto no discutimos de lo otro (...) ¿De dónde puede venir un cambio?, de abajo o a lo bestia como ha pasado a lo largo de la historia” (ESEid2).

Un comentario que resume las principales propuestas de este paradigma y que supone apoderarnos de los espacios de nuestra vida que habíamos delegado en el estado y en el mercado: *“el discurso que tenemos que hacer es que la ciudadanía tiene que apoderarse cada vez más de más espacios de vida. Han de tener capacidad de auto organizar, de crear más espacios de auto organización ciudadana en relación a la sanidad, a la educación, al trabajo, al consumo, a la cultura... Por tanto es un momento de empoderamiento, por utilizar una palabra que se usa mucho, nos tenemos que empoderar y tenemos que recuperar espacios o áreas de nuestra vida que habíamos delegado en el estado y en el mercado” (ETSrt9).*

Y hacerlo de forma colectiva, porque no es posible hacerlo desde la individualidad: *“Por tanto tenemos que empezar a construirnos nuestra propia vida y lógicamente esto lo tenemos que hacer de una forma colectiva, no se puede hacer de una forma individual, tenemos que ser capaces de auto organizarnos para apropiarnos de nuestra propia vida.” (ETSrt9).*

Huyendo del estado paternalista, pero sin dejar de reclamarle sus responsabilidades con respecto al bienestar colectivo: *“ya no volverá nunca el estado paternalista seguramente, esto no quiere decir que no reivindiques que inviertan en enseñanza, en sanidad, en servicios sociales, pero el estado no resolverá nuestra vida, jugará un papel, pero no resolverá nuestras vidas. Ni lo tenemos que pretender, tenemos que empezar a ser propietarios de nuestro propio destino” (ETSrt9).*

Pero por si pudieran seguir pareciendo propuestas utópicas, basta observar que *“en vista de los resultados que tenemos, alomejor es el camino” (ESSrt9).* Aunque lo cierto es que esto empieza ya a caminar, porque empiezan a haber ya experiencias concretas, es cierto que incipientes y aún poco trascendentes. Pero habrá que empujarlas, para que puedan ser.

B) Las personas por delante de los intereses del mercado

“Tomar conciencia, salir del espacio de confort y adoptar un papel básicamente proactivo”

Las barreras a la inclusión social que identifica el paradigma alternativo-transformador tienen que ver con el mantenimiento de los mecanismos de opresión social. No se trata aquí, como se denuncia desde el paradigma reflexivo, de una inocente falta de prioridades, o incluso de planificación, sino de eludir las responsabilidades institucionales hacia la ciudadanía. La acusación a las políticas institucionales es directa: *“¿Cuánto tiempo va a durar esto? Pues no lo sé. Pero mucho interés para arreglarlo no creo que lo haya” (ESErt1).* Se parte de la existencia de mecanismos institucionales y políticos que provocan la vulnerabilidad social y la exclusión: *“Es que el sistema ya busca formas de estrangular y es muy difícil salirse de aquí” (ESEid2).* *“Desde que estamos en este sistema social, cultural y económico, esto es un movimiento cíclico de crisis, subidas, bajadas, y volver a esto...y cuando se ha avanzado mucho, un parón, y volver atrás otra vez, siempre con el objetivo de garantizar un sistema de producción determinado. Con lo cual, mientras las soluciones pasen por garantizar este sistema, insisto en que en mi opinión, el sistema se perpetua, y más pronto que tarde va a volver otro ciclo continuo” (ESSrt9).*

Existe una dinámica que favorece la pérdida de derechos, y por tanto la vulnerabilidad social y la exclusión: *“hemos empezado por lo económico, eso ha tenido consecuencias de carácter social y las va a tener de carácter político. De pérdida de libertades, porque esto es como un proceso en cascada cada vez hay más gente en situación de no estar”* (ESSrt1). Y esta estrategia se retroalimenta a base de la escasa movilización social: *“la sociedad está permitiendo que se de esta situación lacerante de desigualdad (...) tenemos un recorrido que viene desde el 2006, bueno viene de Reagan, viene de Thatcher (...) estamos llegando ahí: a pérdida de libertades y de derechos políticos”* (ESSrt1).

Específicamente, se hace aún más difícil la defensa de los derechos de las personas más vulnerables, debido a la casi nula movilización del colectivo que trabaja en el ámbito de los servicios sociales y la inclusión social: *“Si cerramos los hospitales mañana va a pasar algo, si cerramos los centros de salud, si les bajamos las prestaciones de una manera que sea muy clara y evidente va a pasar algo, pero en servicios sociales es diferente (...) (a la población) no le parece mal que se dedique dinero a la solidaridad a los que no tiene, (...) pero claro el uso que hacen es muy bajo, porque tenemos unos servicios sociales que son de este tipo, para la atención sólo de aquellos que están en la situación más extrema”* (ESSrt1).

La dificultad, o en el sentido que estamos presentando este apartado, las barreras para hacer posible una sociedad inclusiva, se encuentran también en la escasa conciencia social, entre los propios profesionales y entre la población en general: *“no es fácil (...) que se arregle, el papel de arreglarlo lo tenemos todos, se trata de un cambio de mentalidad, (...) nos falta información, la población en general tiene una visión muy asistencialista “pobrecitos no tienen que comer” (...) tenemos que ir un poco más allá y la sociedad en general cambiar la mentalidad”* (ETSid1).

La pasividad social es claramente una barrera para la integración. Una sociedad pasiva que, en el mejor de los casos, se parapeta en la queja. Para el paradigma alternativo-transformador difícilmente se cambiará la situación si se confunde la movilización social con la queja. La queja la define un profesional como *“un espacio de confort”*, que permite no hacer esfuerzos para generar cambios: *“Nos sentimos cómodos, la desafección también es un espacio de confort. Si a mí no me gusta ni el sistema político ni el financiero y lo manifiesto a través de la desafección, despotricando y tal, ya está. Me siento a gusto así, no tengo que cambiar los esquemas. Efectivamente creo que la queja va en contra de lo proactivo, (...) tomar conciencia (...) salir del espacio de confort y adoptar un papel básicamente más proactivo”* (ETSrt9)

C) La Ciudadanía dignificada frente a los poderosos

“Gente que empieza a abrir los ojos y empieza a hacer cambios”

La propuesta que el paradigma alternativo-transformador incorpora respecto a la dignificación de la vida humana sólo puede partir de la toma de conciencia, *“gente que empieza a abrir los ojos y empieza a hacer cambios”* (ESSid5), la organización y de la movilización social: *“Que la sociedad se auto organiza y es capaz de dar respuestas a sus necesidades de acuerdo a sus propios criterios y crea espacios económicos, sociales, culturales...”* (ETSrt9),

Este ideal de construcción “desde abajo” debe ser, además, integral, considerando entonces aspectos políticos, económicos, sociales y culturales: *“el cambio real ha de tener las cuatro patas de una forma simultánea, es decir, ha de tener una parte político institucional, una parte económica, una parte social y una parte cultural. Creo que en definitiva se trata de que la sociedad civil sea consciente de que para transformar realmente nuestra sociedad ha de trabajar simultáneamente en estos cuatro ámbitos”* (ETSrt9).

Como indeseable, problemático o inasumible, el paradigma alternativo-transformador identifica la pervivencia de los poderosos sobre la ciudadanía: *“El mundo económico como siempre va a lo suyo, de acuerdo a unas prácticas en las cuales las personas no se tienen en cuenta. Y los poderes políticos afianzan esta tendencia preocupante que es pasar del estado paternalista de ensueño de la socialdemocracia del bienestar estatal al estado anti Robin Hood, es decir, que roba a los pobres para beneficiar a los ricos, es decir, el estado que lo que hace es favorecer procesos de redistribución negativa de la renta”* (ETSrt9).

También se presenta como indeseable continuar profundizando en la falta de vertebración social, lo cual da como resultado tener una ciudadanía pasiva, no participativa y sometida a los poderosos. Porque *“esta dinámica nos lleva al desastre, bueno nos lleva a la Latinoamérica de los 70 de los 60, a una sociedad totalmente fracturada, con una desigualdad cada vez mayor y con generaciones que se irán perdiendo”* (ESSrt1). La pasividad social se muestra como algo inasumible: *“El acostumbrarte a este status quo, es mi terror. Yo pensaba que habría un hecatombe pero... (...) Que nos estemos acostumbrando todos a esto, para mí es el escenario inasumible”* (ESSrt9).

Una pasividad que provoca que la sociedad se instale en la inacción y en la queja: *“El espacio anti ideal sería una situación en la cual una parte del tejido social es resistente, es decir que las respuestas se mueven siempre en el nivel de confort, de la queja individual, nos quedamos en el tema de pura queja o pataletas individuales o desafección individual”* (ETSrt9).

Conclusiones y Propuestas

Conclusiones y Propuestas

Si bien a lo largo de las páginas que preceden a este último capítulo hemos ido respondiendo al conjunto de preguntas formuladas al inicio de esta investigación, llegado este momento final, no podemos sino sintetizar algunas de las respuestas obtenidas para ofrecerlas a modo de conclusión.

Nos proponemos también, en estas últimas páginas, presentar argumentos acerca de la verificación o no de las hipótesis planteadas. Presentamos también el esbozo de una serie de propuestas capaces de guiar los discursos y estrategias de inserción de colectivos vulnerables desde una perspectiva fundamentada en el respeto y defensa del pleno ejercicio, para todos y todas, de los derechos de ciudadanía, desde el reconocimiento de la diversidad humana.

Si bien la crisis aparecida a partir del año 2007, y que dura aún en la actualidad, ha instaurado un nuevo escenario social y político, ésta eclosiona sobre una situación de exclusión y desprotección social ya existente, una situación de crisis social previa, que se puede considerar de carácter estructural, en base a la precariedad del empleo y a la debilidad de los sistemas de protección social españoles. El intenso crecimiento acaecido en España entre los años 1995 y 2007 no se tradujo en una distribución más equitativa de la renta, ni en una disminución de la pobreza, puesto que este crecimiento no estuvo acompañado de una mejor redistribución, ni de una protección social más intensa, ni de soluciones a los graves problemas de integración social.

Así que la crisis económica no ha hecho más que hacer emerger la crisis social que ya sufría un sector importante de la población, dado que su acceso a empleo digno, vivienda adecuada, salud y educación suficiente, ya estaba restringido. Además, la crisis acrecienta las situaciones de vulnerabilidad a partir de la pérdida del empleo y el empeoramiento en las medidas de protección social, lo cual hace que aumente notablemente el número de personas vulnerabilizadas, e incluso se extienda a personas y colectivos que, en el anterior contexto de crecimiento, se encontraban fuera de las esferas de vulnerabilidad social.

Todos los informes emitidos por personas expertas y por diversos organismos de carácter social evidencian cómo las consecuencias que la crisis ha ido teniendo sobre las personas, se fundamentan en una estructura social generadora de profundas desigualdades.

Se evidencia también cómo la crisis no está afectando únicamente a las personas individualmente y a sus núcleos de convivencia o redes más cercanas, sino que está produciendo importantes cambios en las dinámicas sociales y aún en la propia estructura social. Una evidencia que sólo puede ser considerada desde una visión que parta de atribuir a la vulnerabilidad social y a la exclusión un carácter multidimensional, en el sentido de considerar las múltiples dimensiones de la vida de las personas (económica, política, social y relacional) sobre las que incide. Y esta visión multidimensional debe ser completada por una

visión que considere el carácter estructural de la exclusión, en tanto en cuanto es generada, y a su vez afecta, a las estructuras sociales.

En cuanto a las consecuencias sobre las personas y colectivos, la crisis no sólo incide sobre los distintos ejes de exclusión – económico, político, social y relacional – sino también sobre los cuatro grupos de indicadores utilizados para medir la vulnerabilidad social: renta y desigualdad, empleo, pobreza y privación, y derechos y servicios sociales.

Pero además, la relación de las personas con el empleo también empieza a cambiar de manera significativa, con lo que aparecen conceptos como *empleo de exclusión* o el de *trabajadores pobres*, que posteriormente ha dado lugar a la aparición del concepto *precariado*.

Así, las consecuencias de la crisis sobre las personas pivotan alrededor de dos ideas centrales: la crisis está alterando el tradicional espacio social de la exclusión, haciéndolo más amplio, heterogéneo y diverso, a la vez que está impactando en la extensión de la pobreza y la desigualdad.

Los efectos de la crisis que se observan sobre la sociedad en su conjunto responden a diversas dinámicas: de *fragmentación*, de *resistencia* y de *fortalecimiento del capital social*. La fragmentación se refiere a la generación de procesos de descohesión social, fruto de la profundización en la brecha social. Las resistencias señalizan la eclosión, y aún a la consolidación, de diversas movilizaciones sociales y políticas, reactivas a la fragmentación social generadas por las políticas sociales austerizadas, que pueden llegar a ser capaces de hacer emerger nuevos sujetos políticos, nuevas estrategias relacionales y nuevos instrumentos de integración social. Como consecuencia, se está dando lugar a un refortalecimiento de las redes sociales de proximidad, que en definitiva supone la recuperación, o aparición, de un nuevo y poderoso capital social.

Pero la crisis también ha impactado sobre las características de las políticas sociales. El conjunto de las políticas sociales españolas han estado guiadas, durante este periodo, por el principio de austeridad. Diversos informes han estudiado el impacto que estas políticas han estado teniendo sobre la sociedad y las personas, en el sentido de que, profundizando en los procesos de vulnerabilidad social y exclusión ya existentes, se han ido acrecentando las ya duras consecuencias sobre la sociedad y las personas identificadas como primeros impactos de la crisis. Pero ante todo, y en cuanto a los sistemas de protección social se refiere, en este periodo se ha incidido de manera significativa en las tendencias que ya se anunciaban para los sistemas de protección social españoles, y que se han conceptualizado como *privatización*, *asistencialización* e *individualización*. La privatización se hace visible a partir de la minimización de la oferta pública de bienestar, lo que da lugar a la entrada progresiva de la oferta privada en los sistemas públicos; se profundiza en la asistencialización en base a la dualización de la protección social generada por la privatización social de ésta que, sobre una oferta demasiado lastrada por la huella benéfico-asistencial, progresivamente va generando servicios de primera y segunda categoría según puedan ser pagados o no por las personas usuarias; la individualización, un concepto que entra con fuerza y se revela como

clave en las políticas sociales actuales, supone que la ciudadanía, y en consecuencia las personas y colectivos vulnerables y en situación de exclusión, se hagan responsables de su propio bienestar, enfatizando en el discurso de los deberes y obligaciones, en detrimento del discurso de los derechos.

Y si por un lado las políticas de austeridad han ejercido un impacto muy negativo sobre la capacidad protectora de los sistemas de protección social, con las consiguientes repercusiones sobre la desigualdad social y la exclusión, por otro lado, los gobiernos responsables del llamado austericidio están desoyendo las voces expertas que demuestran la eficacia de las políticas sociales para luchar contra las repercusiones de la crisis, no sólo sobre las personas sino también sobre la economía.

Sin embargo, es muy probable que como resultado de dinámicas sociales y políticas que están generándose en el sí de la sociedad civil y que representan una nueva politización de la ciudadanía, esté empezando a ser posible la aparición de un nuevo modelo social que redirija las tendencias, recuperando, extendiendo y profundizando en el ejercicio efectivo de los derechos sociales.

En este contexto, y mientras esto último ocurre, las acciones dirigidas a la lucha contra la exclusión se articula en torno a las llamadas Políticas de Inclusión Activa, auspiciadas por la Unión Europea, las cuales proponen incorporar, en mayor o menor medida, tres objetivos: garantía de una renta adecuada, inclusión laboral y acceso a servicios públicos de calidad. Lo cual recoge las actuaciones dirigidas a la inserción social de colectivos y personas en situación de vulnerabilidad social y exclusión se vienen organizando, desde los distintos sistemas de protección, y con la participación de distintos agentes y actores, en cuatro grandes ejes: los sistemas de garantía de ingresos, los programas de inserción por el empleo, la atención a personas sin techo o en situación de extrema exclusión y, el desarrollo local a través de proyectos de desarrollo comunitario y participación ciudadana.

Sin embargo, estos objetivos y ejes de intervención, que podrían dar lugar a configurar políticas de inserción con un marcado carácter integral y capaz de dar respuesta a situaciones estructurales de vulnerabilidad social, deben implementarse en el contexto de las duras políticas de austeridad a las que hemos venido haciendo referencia, y desde esa progresiva privatización, asistencialización e individualización de la protección a la que también hemos hecho mención.

A pesar de ello, identificamos algunas estrategias, instrumentos y visiones que los distintos agentes de inserción que trabajan con colectivos vulnerables van incorporando a sus prácticas, y que vale la pena reseñar y aún, algunas de ellas, identificar (puesto que así son consideradas desde los ámbitos profesionales) como *buenas prácticas*, por cumplir con las características de ser exitosas, innovadoras y transferibles.

Como *estrategias* principales identificamos el acompañamiento, entendido como un proceso de ayuda individualizado e integral, adaptado a las características y necesidades de la persona que inicia el proceso de inserción; la formación en competencias, que supone enfatizar en el desarrollo de las capacidades y recursos personales necesarios para generar procesos de inserción sólidos; la intermediación que parte de considerar las especiales dificultades que los colectivos vulnerables tienen para acceder al empleo por las propias resistencias del el mercado de trabajo, por lo que combina las necesidades del tejido social y empresarial, ofreciendo asesoramiento y apoyo a las empresas durante todas las fases del proceso de inserción laboral; el trabajo en red, que ofrece la posibilidad de realizar un trabajo conjunto en profundidad, coordinando las actuaciones y fortaleciendo a las propias entidades que participan en estas redes.

En cuanto a los *instrumentos*, destacan los itinerarios individualizados y los protocolos de actuación. Mientras los primeros centran su atención en los individuos que realizan procesos de inserción social y laboral, los segundos parten de considerar compartimentar esos procesos en fases diferenciadas a la vez que interconectadas. Ambos, itinerarios y protocolos parten de una visión integral de la intervención, a la vez que flexible, que ha de permitir adaptarse a las necesidades y características de cada persona, centrándose, eso sí, en las características individuales de las personas sujetas a procesos de inserción, incidiendo, por tanto en la individualización de las respuestas.

Las distintas *visiones* a las que responden estas estrategias e instrumentos encontramos, las que colocan a la persona en el centro de intervención, por lo que la persona construye su propio proceso y le da sentido a éste. Su experiencia personal, sus conocimientos, sentimientos y valores son importantes y hay que ponerlos en valor, así como su “currículum oculto”, aquello con lo que la persona cuenta desde su proceso vital y que puede ser incorporado a su futura experiencia laboral; el trabajo de proximidad, propio de las experiencias de Innovación Social, busca reducir la distancia social y subjetiva entre el profesional y la persona que a menudo se identifica como “usuario”, los colectivos considerados vulnerables o las comunidades, con lo que implica incorporar la escucha activa como parte significativa del proceso y el establecimiento de vínculos sociales como una prioridad en la intervención social; la visión que parte de contribuir al desarrollo de una economía social y solidaria que permita convertir a las personas en parte activa de la vida social y económica, comprometer a las personas, a las comunidades y a las instituciones con la defensa del entorno y el desarrollo local sostenible y comunitario, dando apoyo la creación de empresas solidarias. A estas tres distintas visiones debe unirse el compromiso con la calidad, desde una doble vertiente, la que hace referencia a la creación, revisión y mejora de procedimientos que permitan realizar procesos de inserción de calidad, y la que hace referencia a la búsqueda de empleos de calidad para las personas.

Por último, en cuanto a lo que se considera como *contextos* preferentes de intervención, se identifica una cierta diversidad: desde los que consideran el contexto social como el más significativo, dado que es en el que se generan y reproducen las situaciones que dificultan el acceso de determinados grupos y colectivos al mercado laboral; los que consideran el ámbito local como contexto preferente de intervención; a los que consideran el mundo de la empresa y el tejido empresarial como el contexto prioritario ya que es considerado el verdadero generador de empleo y es el que puede posibilitar la integración social y laboral de las personas más vulnerables frente al mercado de trabajo.

Uno de los aspectos que resultan más significativos y concluyentes en la presente investigación, es identificar de qué manera este nuevo contexto social, político e institucional –caracterizado por políticas austerizadas que han incidido en la vulnerabilización de la población, pero que también ha sido capaz de hacer emerger resistencias y propuestas alternativas– ha influido sobre la concepción del individuo sujeto de inserción, plasmándose en los discursos, políticas y actuaciones de los poderes públicos, de los agentes de inserción, y por ende de los y las profesionales.

La aplicación del Enfoque de los Marcos Interpretativos nos ha permitido ir identificando cuatro distintos discursos en cuanto a los distintos conceptos que relacionan con la inclusión, las dimensiones de la exclusión que plantea y la identificación que hace con respecto a la persona en situación de vulnerabilidad social.

Respecto a los *conceptos* propios de las políticas de inserción a los que recurre, un primer discurso se caracteriza por la permanente apelación responsabilidad individual de las personas que viven situaciones de dificultad, junto con una clara lectura moral que considera la dificultad social como resultado de la incapacidad o la no voluntad de estas personas para adaptarse a las reglas. Ligado a este primer concepto aparece también el de condicionalidad de las prestaciones, que, en caso de incumplirse por parte del individuo, debe de ser convenientemente sancionado.

Un segundo discurso introduce nuevos conceptos en la visión de la inserción, como son empleabilidad, activación, flexiseguridad, que suponen una nueva representación de lo que significa la vulnerabilidad, incorporando nuevas categorías, muy alejadas del sujeto protegido propio de las sociedades industriales fordistas. Este segundo discurso enfatiza en la subjetividad, y por consiguiente en la voluntad de los individuos para forjar su propio destino. Se refuerza el concepto de empleabilidad, que se convierte en un objetivo en sí mismo, lo cual implica trabajar para asegurar la empleabilidad de las personas, más que el empleo. Puesto que se trata de un discurso basado en la ideología del éxito considera la motivación, las actitudes y la formación como objeto directo de trabajo.

El tercer discurso identificado, respecto a la utilización de conceptos relacionados con la exclusión, parte del principio de solidaridad como forma de propiciar la cohesión social y la participación plena de la ciudadanía y especialmente de la más vulnerable, además de considerar la multidimensionalidad y el carácter integral de la exclusión.

Un cuarto discurso incorpora conceptos como son el respeto a la diversidad humana, la proximidad global y sus redes (redes de proximidad) y la dignidad común, además del concepto de participación, democracia directa y democracia representativa.

Las *dimensiones de la exclusión* que plantean los distintos discursos se mueven entorno a dos grandes ejes: la visión individualizadora y la visión estructural-institucional. Desde una visión individualizadora, la persona es responsable de su situación de vulnerabilidad. Sin embargo, se incorporan ciertos matices en los discursos a partir de considerar si esta responsabilización individual parte de un juicio moral respecto a la acomodación de la personas vulnerable a su situación o de identificar una actitud poco motivada al cambio y escasamente proactiva. Por su parte, la dimensión estructural-institucional, desde la que se interpreta la exclusión en otros discursos, considera que ésta es fruto de una sociedad exclusógena, en la que en ocasiones también participan las estructuras institucionales, y por consiguiente los distintos agentes que forman parte de ella. La visión estructural se centra, principalmente, en los cambios que se van identificando en las estructuras sociales de protección y en el mercado de trabajo como causantes de la vulnerabilización de los individuos. Se suma a este segundo discurso una visión institucional que entiende la exclusión como el resultado del sometimiento de personas, colectivos, y aún de la sociedad mayoritariamente, a los intereses de una minoría, a partir de una lógica meritocrática que expulsa a quienes se les atribuyen menores capacidades y aún actitudes.

La *identificación de la persona vulnerable o excluida* que aportan unos u otros discursos, responde, por un lado, a un estereotipo negativo que identifica a las personas socialmente excluidas como individuos que no quieren seguir las normas y estilos mayoritarios, pasivo, dependiente de las prestaciones, y sobre el que se exige establecer un control riguroso de sus acciones y conductas. Este discurso tiene un marcado componente paternalista que entiende a los individuos como inadecuados gestores de su propio proyecto personal y que deben ser observados bajo una cierto carácter de sospecha, ya sea respecto a su catadura moral o a sus escasas habilidades personales. Otro discurso opuesto a éste, identifica a la persona en situación de vulnerabilidad como un sujeto vulnerabilizado, que necesita apoyo institucional y profesional para poder pasar de un rol de actor a un rol de autor, sin considerarle por ello un individuo dependiente. Desde este segundo discurso no se adjudica ninguna responsabilidad al individuo en situación de exclusión respecto a la propia situación de dificultad que vive, ya que es visto como una víctima de las estructuras sociales y de los modelos de dominación.

A partir de constatar la existencia de distintos discursos desde los que interpretar y explicar la vulnerabilidad y la exclusión, nos hemos planteado la necesidad de identificar y describir distintos marcos que, en tanto en cuanto responden a distintos modelos explicativos de la realidad y de las distintas prácticas que legitiman esa explicación, pueden ser considerados paradigmas. Así, a medida que íbamos respondiendo a las preguntas de investigación planteadas, hemos ido viendo la oportunidad de enmarcar cada una de las acciones, discursos y estrategias en un modelo distinto y diferenciado de ver la realidad y de actuar sobre ella. La propuesta se ha concretado en la definición de cuatro distintos paradigmas, a los que hemos denominado Moralizante, Activador, Reflexivo y Alternativo-Transformador. El resultado teórico que representa esta definición de los cuatro paradigmas puede entenderse como una reelaboración de algunos de los aspectos desarrollados en el marco teórico, entre los que destacan la concepción que, desde distintas ideologías, se otorga a la comprensión de la vulnerabilidad social y la exclusión, así como las distintas respuestas configuradas a partir de las políticas sociales.

Como idea central que caracteriza cada uno de los paradigmas hemos escogido: la criminalización de la exclusión para el paradigma moralizante; la psicologización y despolitización de ésta, desde el paradigma activador; la búsqueda de una actitud social crítica que permita generar procesos de integración, para el paradigma reflexivo, y la recuperación de la centralidad de la vida humana para el paradigma alternativo-transformador.

Ahondado en la descripción de estos paradigmas hemos podido identificar cada uno de ellos con un modelo de Estado de Bienestar y por consiguiente con distintos modelos de políticas sociales.

Así, la política social desde la que se articula el discurso propio del paradigma moralizante está claramente identificada con el Workfare, enmarcado en un modelo de estado liberal-conservador desde el que se enarbola una dura crítica contra los Estados Providencia, a los que atribuye una posición paternalista, generadora de dependencia hacia las prestaciones sociales públicas. Los discursos propios del Workfare aportan elementos que se configuran como ejes centrales del paradigma moralizante, de forma que éste incorpora todas y cada una de sus características: la denuncia de la dependencia a las prestaciones; la centralidad del empleo como mecanismo de integración, o aún mejor, como forma de evitar que las personas se instalen en la comodidad de las prestaciones; la estigmatización que acompaña a las políticas de carácter específico (en tanto en cuanto elude acciones de carácter universalista) dirigidas a grupos a los que se les adjudica connotaciones diferenciadoras respecto al conjunto de la población; la consideración de las políticas sociales como un impedimento al crecimiento económico, y por tanto el predominio de los objetivos económicos por encima de los sociales; y principalmente, la búsqueda de la moralización de la conducta de las personas. Se trata de un modelo criminalizador de la pobreza y la exclusión, en tanto en cuanto atribuye a cada persona la responsabilidad respecto a su propio proceso de integración, pero ante todo, busca el ejercicio de un gobierno moral, o

moralizante, de la conducta de los individuos. Una criminalización de la exclusión que se presenta como una consecuencia directa del programa político neoliberal.

En algunos aspectos, el paradigma moralizante establece una fina línea divisoria con respecto al paradigma activador. Concretamente nos referimos a las similitudes que podemos encontrar en los dos modelos de Estado del Bienestar que les dan cobertura: el Workfare en el caso del paradigma moralizante y el Welfare basado en el Estado Social Inversor en el caso del paradigma activador. Si bien es cierto que el primero (Workfare) se fundamenta en una orientación punitiva, propia de las políticas sociales anglosajonas, mientras que el segundo (Welfare) responde a una orientación ciertamente amplia, que va desde el universalismo escandinavo, a la solidaridad continental, es precisamente en la definición de Políticas Activas de Empleo donde podemos identificar semejanzas y aún confusiones. Workfare y Welfare comparten, a través de las PAE nacidas de la Estrategia de Lisboa, la centralidad en el empleo y la mejora de la empleabilidad como ejes centrales para el abordaje de la vulnerabilidad social y la exclusión. Comparten también el ideal de la flexibilidad y de la adaptación de la persona a los requerimientos del mercado de trabajo, colocar al empleo en el centro de las políticas asistenciales y estar concebido como un instrumento para alejar a las personas de la situación de dependencia a la protección social.

Pero específicamente, el paradigma activador se enmarca en la propuesta del Estado Social Inversor que representa la llamada “tercera vía”, como renovación de la socialdemocracia. A partir de la propuesta giddensiana, propone como lema principal: “ningún derecho sin responsabilidad” que, contradice el principio de los derechos sociales incondicionales. El estado debe ser, más que provisor de bienestar y protección social, un generador de oportunidades para el futuro, de manera que la ciudadanía participe activamente, y con responsabilidad, en su propio bienestar y en el bienestar social. La Inversión Social pone el énfasis en el desarrollo del capital humano, transformando las políticas sociales en factores productivos, de manera que rechaza las políticas pasivas frente a la potenciación de políticas activas, todo ello en la búsqueda de sociedades más integradas, funcionales y productivas. Se plantean entonces cuestiones tales como: la gestión eficaz del riesgo individual y colectivo y la consideración de las oportunidades que este riesgo puede ofrecer, con lo que la dotación de recursos no ha de servir tanto para proteger del riesgo sino para ofrecer la oportunidad de afrontarlo. El empleo se presenta entonces como un ámbito principal para la gestión de las oportunidades. Este enfoque convierte el Estado del Bienestar en un Estado de Inversión Social (EIS), según el cual la política social es un instrumento de desarrollo económico que invierte principalmente en aquellas ciudadanas/os potencialmente emprendedoras/es, con lo que las personas excluidas difícilmente forman parte de su estrategia de inversión.

El modelo propuesto por el Estado Social Inversor, inicialmente dirigido a las políticas de empleo, ha sido enunciado como Activación. Se ha descrito la activación como un aspecto nuclear del Modelo Social Europeo (MSE) basado en tres principios fundamentales: la individualización, que supone intervenir sobre las conductas, motivaciones y actitudes

individuales por encima de intervenir en aspectos de carácter estructural; el énfasis en el empleo como mecanismo de integración, y la contractualización y condicionalidad de las prestaciones sociales. Definiendo así algunos de los ejes centrales del paradigma activador.

El paradigma reflexivo podría ser descrito en torno a dos polaridades identificadas por las palabras clave: conocimiento y sociedad. La polaridad que presenta el paradigma reflexivo se puede explicar a partir de una primera visión según la cual la reflexividad está relacionada con procesos cognitivos y de pensamiento que conducen al aprendizaje fruto de la experiencia acumulada. Y una segunda visión según la cual el análisis de las dinámicas sociales identifica en la reflexividad la clave de mecanismos emancipadores. La construcción de esta paradigma nos permite, por tanto, abordar dos ámbitos complementarios: el que hace referencia a la práctica profesional (y por tanto al papel que deben desarrollar los profesionales que trabajan en el ámbito de la inclusión social), y el que hace referencia a las propuestas políticas e institucionales (con lo que se analiza el rol que deben desempeñar las organizaciones políticas, las instituciones públicas, y las entidades sociales). Desde el primero, la reflexión puede ser entendida como un proceso de examen crítico de la práctica profesional, como medio para comprender en profundidad lo que sucede y para desarrollar conocimientos útiles que mejoren la intervención. Desde el segundo, se plantea la salvaguarda (o el retorno) al Estado Social de Bienestar. La propuesta es mejorar el capital humano y social e introducir reformas institucionales, laborales, educativas y de protección social con el fin de reforzar la capacidad inclusiva de la sociedad.

El modelo de bienestar con el que se identifica, y que reclama este paradigma es el que defiende el ideal del Estado Social de Bienestar. Recordemos que el Estado Social de Bienestar se basa en la idea de un estado intervencionista y provisor de bienestar, cuyas actuaciones pueden dividirse en cinco tipos: las transferencias sociales como, por ejemplo, las pensiones y las ayudas a las familias; los servicios públicos como la sanidad, la educación, los servicios de ayuda a las familias, los servicios sociales y la vivienda social, entre otros; las intervenciones normativas y sancionadoras para proteger a la persona trabajadora y consumidora y a la ciudadanía en su conjunto; la creación de empleo de calidad, proveyendo las bases para que el sector privado lo cree o bien asumiendo la responsabilidad del estado para su creación, y en quinto lugar, la reducción de las desigualdades sociales. Además, el Estado Social de Bienestar se articula en torno al eje de la igualdad de oportunidades, así como a la recuperación del concepto de ciudadanía.

Finalmente, el paradigma alternativo-transformador no puede ser identificado con ningún modelo de Estado del Bienestar puesto que, desde su propuesta radical, lo cuestiona. Los discursos y propuestas propios de este paradigma entroncan con los movimientos altermundistas que eclosionan a finales del siglo XX y alzan la voz en contra del pensamiento único que impone la ideología neoliberal. El Paradigma alternativo-transformador se fundamenta en una nueva concepción de la sociedad civil, del estado, de la democracia, y de las políticas sociales. Desde esta nueva definición, la democracia ha de tender a la construcción de sociedades abiertas, no totalitarias, que permitan el encuentro y la

convivencia de miradas y necesidades diversas. Con esto se pretende avanzar hacia la instauración de la ciudadanía plena además de diferenciada, es decir que respete la diversidad de seres que habitan la tierra (la búsqueda de otredades, demodiversidad, biodiversidad), y les dote de la suficiente capacidad de autodeterminación que les permita tomar decisiones sobre sus propias vidas.

El paradigma alternativo-transformador incorpora también una nueva moral del trabajo, puesto que entiende éste como un medio para vivir con dignidad, de forma que la vida personal no se mimetiza con la laboral. Quiere desplazar el sentimiento de incertidumbre que imponen las políticas institucionales hegemónicas por el de control, desplazando la capacidad de dar respuesta desde el individuo y aún las instituciones, a la sociedad organizada. Es por esto que entiende las redes formadas por individuos y organizaciones sociales como una forma de acercar el ejercicio del poder a la ciudadanía. Además, en tanto en cuanto reivindica el concepto de dignidad común, como referente para hacer frente a la pérdida de centralidad de la vida humana que la globalización neoliberal comporta, reivindica la cobertura, universal y completa, de las necesidades básicas de las personas. Las estrategias que deben guiar las prácticas de un paradigma alternativo que comulga con la democracia radical, deben estar centradas en la deliberación práctica que implica construir dialogando (el “preguntando caminamos” propuesto por las organizaciones zapatistas), en la horizontalidad reticular, y en la democracia interna. Entonces, las personas vulnerables y en situación de exclusión tienen voz, sus propuestas no sólo deben ser escuchadas sino también legitimadas.

Ampliando la explicación en la que hemos profundizado anteriormente, según la cual se identifican distintos discursos respecto a los conceptos propios de las políticas de inserción a los que recurre, las dimensiones de la exclusión que plantean y la identificación que, de la persona vulnerable o excluida, hacen unos u otros discursos, hemos visto también cómo, cada uno de los paradigmas descritos, incorpora una distinta explicación acerca de las *causas* que provocan la exclusión y de las *soluciones* que proponen para hacerle frente, como aspectos más concluyentes.

Respecto a la *causalidad*, para el paradigma moralizante, la pobreza y la exclusión se explica a partir de considerar la incapacidad de estas personas para tomar decisiones acertadas y para aprovechar las oportunidades que les ofrece la sociedad. Las explicaciones dadas por este paradigma se fundamentan en la Teoría de la voluntariedad de la infraclass, según la cual esta underclass está incapacitada para asumir el trabajo como forma de vida y a la familia como la institución base de la sociedad. Se trata de una teoría que no vincula la exclusión con la pobreza económica, sino con el debilitamiento de la familia tradicional, y con una excesiva protección hacia los individuos ejercida por los Estados del Bienestar. Porque el concepto underclass, el cual crea una categoría de persona excluida a la que se atribuye un amplio repertorio de características individuales que van desde la poca fuerza de

voluntad, la vagancia, los vicios, la poca capacidad para gestionar su dinero, la predisposición a la delincuencia y al alcoholismo, todo lo cual justifica la transformación de los problemas sociales en problemas individuales, y por tanto la transferencia de la responsabilidad pública hacia la responsabilidad individual.

A su vez, el paradigma moralizante desarrolla un discurso según el cual la situación que viven los colectivos vulnerables respecto a sus dificultades para conseguir la inserción, tienen que ver con el agotamiento del Estado del Bienestar. No sólo no es posible ofrecer protección al total de la ciudadanía, menos aún en un contexto de crisis económica, sino que esta protección se interpreta como generadora de dependencia. El paradigma moralizante parte de la centralidad del empleo como principal mecanismo de inclusión social. En este sentido, la escasa, o nula empleabilidad de las personas que forman parte de los grupos considerados vulnerables y, desde un claro juicio moral, su nula voluntad para incorporarse al mundo del trabajo, se identifica como el principal elemento que les hace profundizar en la exclusión social.

Respecto a las causas a las que el paradigma activador atribuye la existencia de la vulnerabilidad y la exclusión social se pone el énfasis en los procesos de respuesta individuales y colectivos: ante las situaciones de dificultad, la capacidad, las creencias, los valores, los comportamientos y actitudes de las personas determinarán las vivencias concretas y por lo tanto determinan las situaciones de exclusión e inclusión social. Parte de asumir que el problema radica en la incapacidad del individuo para adaptarse a las nuevas demandas del mercado. Con lo que, estableciendo esta causalidad, se despolitiza el conflicto social y debilita el carácter sociopolítico de la exclusión. Principalmente, el paradigma activador coloca las causas de las dificultades de inserción social y laboral de los grupos y personas vulnerables en la falta de cualificación profesional, así como en la falta de flexibilidad de estos trabajadores, lo cual genera individuos poco adaptados al nuevo contexto. Se mantiene la explicación a partir de la cual la escasa motivación de personas y colectivos no les permite encajar en un nuevo escenario generado por la crisis, el cual requiere de una mayor adaptabilidad, flexibilidad y cualificación.

Por su parte, el paradigma reflexivo recupera la visión que confiere a la exclusión un carácter estructural e identifica una sociedad excluyente que genera cambios en las estructuras sociales de protección y en el mercado de trabajo como causante de la vulnerabilización de las personas. Además, la lógica meritocrática implementada por las instituciones, junto con algunos de los agentes sociales, excluye a determinadas personas y grupos. Desde una visión crítica, el paradigma reflexivo identifica las causas del problema en la insuficiencia de un Estado del Bienestar que progresivamente precariza los distintos sistemas de protección social y también el empleo.

Otra de las características propias del diagnóstico reflexivo es considerar que no sólo la falta de políticas sociales, sino también las prácticas institucionales inciden en la propia existencia del problema. Porque en general se trata de prácticas que no han sabido entender

los requerimientos del nuevo escenario generado por la crisis, se insiste en viejas prácticas sin considerar que hay situaciones que tienen que ver con una mayor precarización del mercado laboral, con la extensión generalizada de la exclusión social, con la aparición de nuevos colectivos en el espacio social de la exclusión etc... que requieren nuevos planteamientos, nuevas estrategias y aun renovados discursos. En el diagnóstico, el paradigma reflexivo es crítico también con la actuación los profesionales, de las entidades del TSAS y de los distintos agentes sociales. En los dos primeros, profesionales y TSAS, identifica una actitud de sometimiento a las dinámicas instaladas desde las administraciones públicas lo cual ha incidido en su incapacidad para prever nuevas situaciones, adelantarse a la cronificación de éstas y preparar o empoderar a las personas, colectivos y comunidades para hacerles frente. Se atribuye a las instituciones, además, tener poca capacidad de adaptarse a las necesidades de un contexto cambiante, así como trabajar con escasa agilidad, poca flexibilidad y excesiva burocracia.

El paradigma reflexivo invierte el orden de importancia de los elementos causantes de la exclusión respecto al paradigma activador, dando prioridad a la falta de políticas públicas y de sistemas de protección sólidos que protejan a las personas ante las dificultades de acceso al empleo y garanticen su integración social. La centralidad se identifica, por tanto, en la falta de mecanismos de integración social, uno de los cuales es el empleo, pero no siempre el más relevante. Desde la visión que aporta el paradigma reflexivo, no basta con tener empleo, sino que éste debe de ser de calidad. El empleo de calidad es el que garantiza la cobertura de necesidades presentes y futuros, con lo que se evita reforzar factores de vulnerabilidad como la precariedad respecto a los recursos económicos.

Las causas que provocan la exclusión social se explican, desde el paradigma alternativo-transformador, en la existencia de un sistema global de dominación, articulado a través de un sistema económico, el capitalismo y un sistema político, el liberal-conservador, generador de profundas desigualdades sociales que provocan vulnerabilidad y exclusión social. La explicación podría también relacionarse con la teoría de la discriminación activa, basada en los intereses estamentales y en los prejuicios en contra de grupos específicos, y que pone el énfasis en la negación de oportunidades a determinados colectivos.

Así, las causas de la vulnerabilidad social no se colocan ya en el individuo dependiente y amoral, ni en el trabajador escasamente cualificado, ni tan siquiera en la precariedad de las políticas sociales y en la escasa adaptación de las estrategias institucionales y profesionales a un contexto nuevo (P. Reflexivo), sino en la propia estructura económica, social, política e institucional, que premeditadamente crea, y aun profundiza, en la desigualdad social.

Para el paradigma alternativo-transformador, la pretensión de integrar a las personas en el mercado laboral se presenta como una suerte de farsa, puesto que se identifica el empleo como el principal instrumento que utilizan los poderes políticos y económicos para mantener las situaciones de desigualdad, promover la fractura social e incidir claramente

sobre la pérdida de derechos, laborales primero, para pasar después, pausadamente, a los sociales, políticos y hasta civiles.

Otro aspecto que diferencia los discursos de los distintos paradigmas son las *soluciones* que cada uno de ellos propone.

El paradigma moralizante, puesto que considera que la ayuda de los estados genera una dependencia indeseable, éstos no deben ofrecer ayuda sino proporcionar recursos para que cada cual los utilice según sus propias capacidades. Las medidas específicas que propone están sujetas a la obligatoriedad de las personas a obtener un empleo. Esta obligatoriedad, que puede ser considerada un incentivo o una amenaza, pretende sacar a las personas de los circuitos asistenciales, propiciando un rápido regreso al mercado laboral. Sus medidas referidas específicamente a la inserción son, por tanto, puntuales y temporales, porque desde la visión de este paradigma, el mercado de trabajo es el verdadero generador de oportunidades y el único contexto desde el que las personas pueden hacerle frente a una situación de vulnerabilidad. Complementariamente, gran número de sus prácticas de intervención van dirigidas a la vigilancia y control del demandante de prestaciones sociales, a fin de sondear su actitud frente al mercado de trabajo. Así gana sentido utilizar el contrato como instrumento desde el que se establece una reciprocidad social, una construcción negociada de reglas que tiende a sustituir los instrumentos normativos, es decir, a las leyes. Se restablece el valor del trabajo como criterio de autodisciplina y como panacea para resolver los males que aquejan tanto al individuo como a la sociedad.

Las soluciones que se proponen desde el paradigma activador, se centran en movilizar los recursos humanos concediendo prioridad a la formación, colocación y reinserción de desempleados/as, inactivos/as y beneficiarias/os de ayuda social. Interesa, ante todo, desarrollar cualificaciones adaptadas al empleo para lo que se propone estrechar la coordinación entre la política de enseñanza y la formación para el empleo. Se busca también fomentar la participación de las empresas en la formación de personas trabajadoras. Pero sobre todo, a fin de aumentar la eficiencia del mercado de trabajo se propone promover un espíritu de búsqueda activa a través de la oferta de una gama específica de servicios, tanto a los demandantes de empleo como a las empresas. La intervención del estado debe estar guiada a ajustar las competencias del trabajador/a y las regulaciones del mercado de trabajo a las nuevas condiciones económicas, asegurando las condiciones que permitan producir sujetos adaptados a las nuevas condiciones productivas, promoviendo las competencias individuales y educativas que faciliten la gestión personal de cada proyecto profesional. No se trataría, como en el caso del paradigma moralizante, de forzar la integración de las personas en el mercado de trabajo, sino de maximizar sus capacidades potenciales y ponerlas al servicio de las nuevas demandas económicas. Así, el objetivo del paradigma activador serán las competencias, motivaciones y actitudes individuales, siendo el sujeto individual el eje nuclear de las intervenciones, y por tanto parte del problema. El paradigma activador identifica como una de las principales estrategias facilitadoras de éstas propuestas, el acompañamiento social, el cual se hace efectivo a través de la implementación de los

llamados itinerarios individualizados de inserción, considerados un instrumento básico para incorporar a las personas al mercado de trabajo, sacándolas de la exclusión social.

Las soluciones que propone el paradigma reflexivo están referidas a mejorar el capital humano y social e introducir reformas institucionales, laborales, educativas y de protección social con el fin de reforzar la capacidad inclusiva de la sociedad. Pero esto debe hacerse a partir de una labor reflexiva y crítica en las que participen todos los actores. Los y las profesionales deben de introducir la evaluación en su práctica profesional con el objetivo de focalizar con mayor precisión en los objetivos que deben de ser planteados y en las estrategias que deben ser utilizadas. Asimismo, la intervenciones institucionales deben de responder a criterios de planificación, que partan de un detallado análisis de la realidad, y a criterios de integralidad, considerando todos y cada uno de los aspectos que tienen que ver con la vida de las personas. El profesional, y las organizaciones de las que éste forma parte, están llamados/as a interrogarse continuamente sobre los procedimientos trazados y sobre las metas alcanzadas.

Por otro lado, la comprensión multidimensional de la exclusión a la que anteriormente hemos hecho referencia, invita, desde el discurso reflexivo, a reclamar y proponer la puesta en marcha de políticas de carácter integral, desde las que se configuren y consoliden los distintos sistemas de protección social, dando una cobertura amplia a las necesidades sociales, y desde una perspectiva universalista.

En cuanto a las soluciones que propone el paradigma alternativo-transformador se refiere a la deliberación práctica, la horizontalidad reticular como forma de democratizar la democracia, y la participación como un eje de reflexión y acción, a través de foros y consultas. Sus propuestas giran en torno a la creación de dinámicas y vínculos entre los seres humanos que fomenten nuevas estrategias y les devuelva el control de su vida y su dignidad. Se trata, en definitiva de construir una sociedad participativa, dialogante, horizontal y reticular, en las que las redes de reciprocidad sean el principal instrumento de protección.

A partir de este discurso es posible incorporar estrategias concretas como es la Investigación-Acción Participativa, o el Diagnóstico Comunitario o, en el ámbito económico, la Economía Social. También las redes sociales son una alternativa porque la centralidad del empleo tiene además otras consecuencias perversas: aísla a la persona, centrada en sus propias necesidades, que vive como acuciantes y generadoras de ansiedad. Más necesarias se hacen las redes si hablamos de colectivos en situación de vulnerabilidad o exclusión social, puesto que el aislamiento es un indicador de esa misma exclusión.

A la luz del análisis realizado respecto a las políticas sociales –especialmente de empleo y de inserción– que se están proponiendo en el contexto europeo y español, y considerando además la influencia que la crisis está teniendo sobre estas políticas, se podría decir que efectivamente existen paradigmas hegemónicos y paradigmas no hegemónicos, los cuales en ocasiones aparecen entre ellos como contradictorios o en conflicto.

En el actual contexto político, económico y social, la hegemonía de uno u otro paradigma está marcada por su adhesión a determinados principios, y dinámicas, que se muestran como dominantes. Flexibilidad, individualización del riesgo, incertidumbre asociada a la precariedad como nueva ética del trabajo, negación-invisibilización de la existencia de la explotación (cuya comprensión es sustituida por un concepto que puede ser despolitizado como es el de exclusión), negación de las políticas universalistas y contractualización de los derechos, son algunas de las directrices impuestas por un discurso liberal-conservador hegemónico propio del capitalismo de esta nueva era.

Y específicamente, si hacemos referencia a las políticas y actuaciones dirigidas a la inserción social y laboral de colectivos vulnerables, prevalece la idea del disciplinamiento y la rehabilitación a través del trabajo, de la empleabilidad como objetivo, y del merecimiento como forma de acceder a las prestaciones y servicios que puedan facilitar la integración social de las personas.

Por el contrario, la consideración del carácter estructural y multidimensional de la exclusión, entra a menudo en contradicción, cuando no en claro conflicto, respecto a las propuestas hechas por los paradigmas hegemónicos.

Así, si la hegemonía podría estar representada en los discursos y propuestas de los paradigmas moralizante y activador, son las propuestas de los paradigmas reflexivo y alternativo-transformador las que, en ocasiones, entran en conflicto con los discursos dominantes.

Individualización, centralidad del empleo como mecanismo de inserción, contractualización, empleabilidad, moralización y/o psicologización y merecimiento, pueden considerarse también principios centrales de los paradigmas hegemónicos, y por tanto del discurso dominante.

Todos estos principios están incorporados, de manera clara, en los textos trabajados, que representan la voz institucional; pero también lo están, aunque sea en menor medida, en los discursos profesionales, y esto es así por la importante penetración, por un lado, de las políticas de activación en el ámbito de la inserción social, y por otro, por de la huella dejada por las visiones asistencialistas a lo largo de la historia –pasada y reciente– de la acción social. El discurso hegemónico, enarbolado por las instituciones políticas y económicas, y legitimado por una parte del mundo profesional y de la ciudadanía, premia el esfuerzo, el trabajo duro, y acaba criminalizando el no-trabajo. La nueva ética del trabajo criminaliza la dependencia, y culpa a los estados benefactores de propiciarla a través de las prestaciones sociales.

El discurso hegemónico transita entre la moralización de los sujetos y la psicologización de las conductas. La moralización parte de una idea de individuo cuya naturaleza se caracteriza por la pasividad y una visión paternalista que les considera inadecuados gestores de su propio proyecto profesional y vital. Es un individuo sometido a permanente sospecha por parte de las instituciones, algunos de los y las profesionales y a menudo la sociedad, por lo que debe estar sometido a control, y sólo recibir ayuda a cambio de algunas muestras de sometimiento. La psicologización es más sutil, y más aceptada socialmente, por lo tanto puede decirse que cuenta con un grado mayor de legitimación que le confiere mayor hegemonía. Se trata de ajustar las competencias y la motivación de las personas a las exigencias del nuevo contexto social, y principalmente económico. Se trata, no tanto de forzar a los desempleados a su integración en el mercado de trabajo, sino sobre todo de maximizar sus capacidades potenciales, sus motivaciones y actitudes y ponerlas al servicio de las nuevas demandas económicas.

Ambas visiones implican una naturalización de la situación económica y social de las personas, puesto que el problema radica en la incapacidad de éstas para adaptarse a sus circunstancias, considera, en definitiva, que la autonomía y “el gobierno del sí mismo” radica en el individuo, despolitizando la propia existencia de la exclusión.

En el discurso enarbolado desde los paradigmas hegemónicos perdura la idea de la rehabilitación de la persona vulnerable o excluida (“el pobre”), a través del trabajo. En la nueva adaptación de este viejo discurso, el merecimiento o no de una persona a recibir ayudas sociales, e incluso a ser considerada miembro de una sociedad, es substituido por la empleabilidad. Los individuos con mayor empleabilidad tienen mayores opciones de ser considerados insertables, y por tanto de ser aceptada su condición de ciudadano/a. Frente al sujeto protegido propio de las sociedades industriales fordistas, se introducen nuevas categorías, entre las que se encuentra la empleabilidad, que suponen una nueva representación de lo que significa la vulnerabilidad, enfatizándose en la subjetividad y en la voluntad de las personas para forjar su propio destino.

Si con las anteriores ideas el discurso hegemónico confronta y contradice la concepción estructural de la exclusión, se hace también una reinterpretación de la exclusión social que es predominantemente económica, y que por tanto contradice la visión multidimensional que caracteriza los procesos de vulnerabilidad social y exclusión. El predominio de esta dimensión económica invisibiliza la importancia de las políticas sociales en la generación de procesos de integración social. Obviando la dimensión política-social de la inclusión, a la vez que la necesidad de avanzar en la dimensión social-relacional de las personas como mecanismo de integración social, devuelve la responsabilidad al individuo que debe hacerse cargo, en intransferible soledad, de su propio destino. Con esta mirada, el discurso hegemónico desoye la perspectiva del reconocimiento y la representación como dimensiones propias de la inclusión, la ciudadanía y la justicia.

Los discursos no hegemónicos, que entran en clara contradicción, cuando no conflicto, con los discursos dominantes, se ven representados, en gran medida, en las voces de los paradigmas reflexivo y alternativo-transformador. Representan lo algunos autores han denominado “una moral asediada por la moral dominante”, y se caracteriza, además de por lo ya enunciado anteriormente, por considerar el trabajo únicamente como un medio de vida, subordinando éste al derecho a vivir dignamente. Una nueva moral que quiere cambiar el sentimiento de incertidumbre por el de control, que ve los problemas como obstáculos, no como oportunidades, en la que la vida personal no se mimetiza con la laboral y la solución a los problemas sociales no dependen, en muchos casos, del sujeto.

Complementariamente, el análisis de las estrategias y discursos institucionales y sociales respecto a la inserción por el empleo de colectivos vulnerables, nos lleva a identificar algunas diferencias respecto a los paradigmas desde los que se sitúan los discursos institucionales (a través del estudio de los textos) y los paradigmas desde los que se pronuncian las discursos profesionales (a través del análisis de las entrevistas en profundidad).

Los textos trabajados, especialmente los referidos al empleo y a la inserción, están impregnados del discurso y los principios propios del paradigma activador, y en bastante medida también del moralizante. La criminalización del gasto social y de las prestaciones sociales aparece, de manera significativa, como parte del diagnóstico sobre las situaciones de vulnerabilidad social y exclusión. El empleo aparece como central, considerándose el principal mecanismo para prevenir y combatir las situaciones de exclusión social. El fomento de la empleabilidad, la flexibilidad y la adaptabilidad a las necesidades del mercado de trabajo es lo que se propone y reclama a las personas que quieran acceder al mercado de trabajo y con ello formar parte de la sociedad. También se reclama, desde una visión más activadora, cualificación, motivación y formación en competencias a fin de promover actitudes y capacidades que faciliten la de inserción social y laboral de las persona.

También en los textos, aunque con menor presencia, y principalmente en textos técnicos que recogen propuestas algunas de las cuales están consideradas buenas prácticas, se plantean algunos de los principios propios de un discurso reflexivo, y aun alternativo-transformador, que parten de considerar la desigualdad social y la precariedad de las prestaciones sociales como causas generadoras de la vulnerabilidad social y la exclusión. Y es precisamente desde estos paradigmas, representados en menor medida en los textos, desde los que se plantean propuestas dirigidas al empoderamiento de las personas y colectivos, desde la que éstas deben tomar conciencia de sus derechos y considerarse protagonistas de su propio destino.

Aún con el predominio de los discursos que representan principios moralizantes y activadores encontramos, en los textos estudiados, discursos confrontados. En estos se contraponen la idea de desarrollo económico como objetivo prioritario y central de la vida política y social a la idea de desarrollo humano desde la que el centro no es la economía sino las personas y sus necesidades. Esta segunda visión aparece, nuevamente, en textos de carácter técnico, considerados buenas prácticas.

Otro de los discursos en los que, en los textos, se confrontan los paradigmas moralizante y activador con el reflexivo y alternativo es el que sustituye el concepto de derechos por el de oportunidades. Específicamente referido al acceso al empleo, el discurso hegemónico representado por los dos primeros paradigmas ha sustituido la idea de derecho al trabajo por la de mejorar las oportunidades de empleo de las personas. El trabajo deja de ser algo que debe de ofrecerse a las personas a fin de garantizar una vida digna o unos mínimos de subsistencia, para convertirse en una oportunidad que el individuo debe de saber aprovechar, lo cual hará o no en base a ser suficientemente empleable, flexible, adaptado, cualificado, competente y motivado. Sólo algunos textos técnicos, en los que se recogen buenas prácticas, incorporan el discurso que hace referencia a la recuperación de derechos como parte del proceso de adquisición de ciudadanía.

En las entrevistas realizadas, las cuales dan voz a los discursos de los y las profesionales que trabajan en la inserción por el empleo de colectivos vulnerables, no predomina, con la misma hegemonía que en los textos, los discursos moralizante y activador. Encontramos principalmente un discurso reflexivo, impregnado en ocasiones por los discursos institucionales hegemónicos, y con escasa presencia de un discurso alternativo-transformador coherente y estructurado. Desde ese discurso reflexivo, los y las profesionales, mayoritariamente identifican la precariedad y la insuficiencia de políticas de bienestar social como causas de la vulnerabilidad social. Así, se considera a las personas y colectivos, más que vulnerables, vulnerabilizadas. El empleo pierde centralidad, aun considerándose importante para generar procesos de inclusión social, pero se reclaman además otras políticas que, desde la integralidad, aborden las diversas dimensiones de la exclusión. Pero ante todo, el discurso reflexivo reclama a las instituciones, a las organizaciones y a ellos mismos como agentes de inserción, la revisión de las estrategias, la superación de la resistencia a generar procesos participativos, innovadores, que defiendan la calidad de vida de las personas y que defiendan los derechos de ciudadanía.

Aun sin ser el dominante, el discurso activador tiene también una significativa presencia en los discursos de los y las profesionales, sobre todo en lo que hace referencia a la necesidad que tienen los individuos sujetos de inserción de cualificarse, formarse, activarse, adaptarse a los nuevos contextos y las nuevas demandas del mercado de trabajo, en definitiva haciéndose empleables. La idea de responsabilización, de contractualización, y en alguna medida también de individualización, siguen estando presentes en los discursos profesionales probablemente condicionados por los discursos institucionales dominantes que

hacen referencia tanto a la asistencialización como a la individualización de la atención social.

La presencia, en la voz de los profesionales, de los discursos y estrategias propios del paradigma activador se plasma de manera clara en la defensa de estrategias como el acompañamiento, la formación en competencias y la intermediación entre la persona vulnerable y el mercado laboral, además de instrumentos como son los itinerarios individualizados de inserción. Es importante señalar este aspecto porque la utilización de formas de intervención social tales como el acompañamiento, no sólo incorpora una visión individualizadora de la exclusión, sino que considera la necesidad de que la persona vulnerable sea tutelada y se medie por ella. Además, los itinerarios individualizados acaban incorporando algún tipo de contrato de inserción que condiciona y contractualiza las prestaciones sociales, incluida la orientación por el empleo. No vamos a eludir la controversia, ni aún negar la relativa contradicción que nos supone hacer este planteamiento, puesto que no es posible negar en su totalidad la utilidad de estos instrumentos, de forma que la cuestión sería dilucidar en qué medida la integración social y laboral que producen estas estrategias e instrumentos contrarresta la estigmatización y descalificación que pueden generar.

El discurso alternativo-transformador aparece aún muy tímidamente en los discursos profesionales. Pero sí está presente. Se asoma como esa otra voz que quizás sepa aprovechar la necesidad profesional de respuestas para empezar a madurar y a ofrecer alternativas. Este discurso alternativo propone cambiar las reglas de juego, en el empleo y en la inserción. Y eso supone devolverle centralidad a la vida humana frente a los intereses económicos, recuperar y reclamar la dignidad de ser considerado/a ciudadano/a de pleno derecho, y hacerlo a partir de generar procesos de movilización, organización y participación capaces de crear una economía al servicio de las personas.

Respecto al discurso moralizante, ciertamente no está demasiado presente en los discursos de los y las profesionales, aún a pesar de evidenciarse en algunas narrativas acerca de la exclusión y también en algunas de las estrategias utilizadas, generalmente por mandato institucional. Pero de manera bastante generalizada, los y las profesionales defienden el derecho de las personas, y especialmente de las más vulnerables, a recibir prestaciones y ayudas sociales, una ayuda que sólo en escasas ocasiones es vista como una actitud de dependencia institucional y de la que podría desprenderse la interpretación de que, cuando se participa de este discurso moralizante, se hace no tanto por participar de ese paradigma sino por no disponer de un discurso alternativo suficientemente coherente y articulado.

Si, tal y como hemos estado planteando, existen diferencias entre la hegemonía de unos u otros paradigmas en los discursos institucionales identificados a través de los textos y los discursos profesionales identificados a través de las entrevistas, sin embargo, no hemos sido capaces de identificar la adhesión a uno u otro discurso, en los distintos agentes de inserción: Servicios de Empleo, Sistema Público de Servicios Sociales o Tercer Sector de Acción Social.

Sí se identifica, insistimos, una cierta brecha, que no confrontación clara, entre los discursos institucionales y los discursos profesionales.

Los datos, y el análisis aportado a lo largo de este trabajo de investigación, nos llevan a poder demostrar una relativa veracidad de las hipótesis planteadas, puesto que hemos visto cómo, de manera hegemónica, las políticas, actuaciones y discursos dirigidos a la inserción por el empleo de colectivos vulnerables incorporan una concepción moral y/o terapéutica, paternalista y culpabilizadora que responsabilizan al individuo respecto a su situación de exclusión social, a la vez que desresponsabiliza a las instituciones políticas y sociales. Pero esto es así, principalmente en los textos institucionales, no tanto en el discurso profesional identificado a través de las entrevistas y también a través de algunos de los textos técnicos trabajados.

Nuevamente, se confirma que en la voz de las instituciones, las políticas de inserción, y por consiguiente las políticas de empleo que consideran éste el mecanismo central de integración social, buscan la adaptación del individuo al mercado de trabajo, sin cuestionar la capacidad del mercado para ofrecer oportunidades reales de ocupación, ni la validez de las estrategias utilizadas para favorecer o posibilitar una integración social y laboral, real y efectiva, de los colectivos vulnerables. Los discursos profesionales, sin embargo, intentan, quitarle centralidad al empleo como mecanismo de integración sin negar el valor que éste tiene en los procesos de inserción, a la vez que tímidamente cuestionan la capacidad real del mercado de trabajo para generar inclusión. Se identifica un discurso que combina la queja con la crítica, a menudo “contaminado” por algunas ideas propias de los paradigmas dominantes, por lo que no parece que se articule un discurso alternativo convenientemente estructurado que, de manera mayoritaria, sea asumido por los y las profesionales.

Por ello podemos decir que hemos observado también, tal y como se ha ido exponiendo a lo largo del texto, la existencia de contradicciones y resistencias entre el discurso hegemónico y determinados discursos y prácticas profesionales, que invitan a profundizar en la formulación de un paradigma alternativo, de carácter transformador, que repercuta en la integración efectiva de colectivos vulnerables y así como en la sociedad en su conjunto, que recupere la centralidad de las personas e incorpore la defensa de los derechos de ciudadanía.

En la línea de lo que enuncia el punto anterior, esbozamos aquí, previamente a mencionar las estrategias, algunos de los elementos teóricos que debe incorporar esta propuesta alternativa.

Es imprescindible recuperar la visión que parte de entender el carácter multidimensional de la exclusión, eliminando la centralidad de la dimensión económica para recuperar el valor de la dimensión política y social-relacional en la generación de procesos de inserción. Considerando, además, que los procesos de integración deben realizarse desde

una perspectiva que signifique redistribución en lo económico, reconocimiento en lo social-cultural y representación en lo político.

Se hace imprescindible que aquellos y aquellas que trabajan en el diseño e implementación de políticas y estrategias dirigidas a la inserción social y laboral, partan de comprender cómo este nuevo capitalismo introduce elementos que vulnerabilizan a las personas vinculando la desigualdad con el aislamiento, gobernando a la ciudadanía a través de la precariedad, la incertidumbre y el miedo, condicionando y contractualizando el acceso a los derechos. Y esta comprensión obliga a rechazar el concepto de individualización, así como a revisar las estrategias que de este concepto se desprenden.

Para no suscitar interpretaciones erróneas, puede resultar conveniente puntualizar que el rechazo a la individualización no contradice la existencia, efectiva, del individuo, de la persona en su propia dimensión. Es la que sufre y goza las situaciones de exclusión social y de integración plena. Negar la individualidad podría conducir a negar la posibilidad de que cada uno de nosotros y de nosotras nos coloquemos en el centro de nuestras propias vidas. Sin embargo, y por esta razón, se hace imprescindible negar el concepto de individualización, que no el de individuo. Porque como hemos venido explicando, la individualización parte de despolitizar la vulnerabilidad y la desigualdad, moralizándola y/o psicologizándola; crea un mundo en el que lo social desaparece (como mucho se reduce a una mera interacción entre individuos asociales y despolitizados); transfiere los riesgos sociales a las personas, que deben gestionarlos desde el aislamiento; responsabiliza a cada persona, no de su propia vida, sino de las dificultades sociales que padece, con lo que acaba construyendo una identidad negativa, descalificante y estigmatizadora.

La individualización de las estrategias de inserción debe ser sustituida por estrategias que incorporen el discurso de la solidaridad, la reciprocidad no contractual y la interdependencia, como elementos fundamentales para la construcción de una ciudadanía social humana.

La visión estructural de la exclusión desfocaliza la mirada con respecto al individuo, para considerar la interrelación que éste (la persona) establece con los distintos y variados contextos y estructuras sociales que puede ponerle en situaciones en riesgo y empujarle hacia espacios más cercanos a la exclusión. Esta visión implica señalar factores de riesgo en el contexto social, identificando las consecuencias que estos factores tienen sobre las personas, y dejar de identificar los factores de riesgo en las supuestas características de la persona o del colectivo como tal. Esta visión nos permite también cambiar el concepto de vulnerables por el de vulnerabilizados, así como recuperar el concepto de explotación para asociarlo más estrechamente al concepto de exclusión.

Quizás va a ser hora de empezar a cambiar el curso de la historia de la acción social, de manera que los servicios sociales puedan definitivamente romper con la herencia que liga la intervención social al merecimiento, la rehabilitación y el castigo, para considerarse depositarios de la responsabilidad de generar procesos de articulación, cohesión y

empoderamiento en lo social y en lo individual. Cambiar esa cultura invita a poner en marcha políticas no estigmatizadoras que recuperen el discurso, y la práctica efectiva, de la defensa de los derechos.

Esto obliga a instaurar una permanente actitud crítica hacia las pautas institucionales y hacia las prácticas profesionales que permita generar verdaderos procesos de integración social. Y para que los y las que tienen la responsabilidad de trabajar en favor de la integración social no se vean asimismo aislados, esto debe hacerse promoviendo espacios de deliberación, que posibiliten el aprendizaje colectivo y el intercambio, sin eludir el conflicto, sino que bien al contrario, convertir éste en un instrumento creativo de desarrollo comunitario, reforzando los espacios de proximidad y fortaleciendo la participación ciudadana.

Convendrá entonces repensar las estrategias. Nuestra propuesta gira en torno a rediseñar el acompañamiento, la formación en competencias y la intermediación; incorporar el empoderamiento en todos los ámbitos de intervención, individual, grupal y comunitario; y fortalecer el trabajo en red.

Un acompañamiento que parta del compromiso con la persona con la que se trabaja, y no del ejercicio de una tutela fiscalizadora y descalificante; desde el que se establezca un vínculo sincero que comprenda el respeto a su dignidad humana y a su plena autonomía; y en el que el ideal del empoderamiento sustituya a la capacitación y la formación en competencias.

En el mismo sentido, se hace necesario incorporar una nueva, o distinta, visión de la empleabilidad, que represente una mayor justicia desde el reconocimiento del recorrido vital de la persona como aspectos valiosos, considerando en la misma medida el tiempo en el que se ha estado ocupando un empleo, como el tiempo en formación, y aún el tiempo dedicado a tareas reproductivas, de cuidado, de trabajo en la comunidad o de activismo social. Así, la ciudadanía puede dejar de ser considerada consumidora pasiva de servicios para convertirse en agente activo de la comunidad, y desde esta visión, ser reconocida.

La intermediación, si es necesaria, debe partir del respeto a la dignidad de la persona. En ese sentido, empezar a recuperar el concepto de explotación, como forma de sustitución progresiva del binomio inclusión/exclusión, puede ser ciertamente facilitador. No olvidemos el riesgo que puede entrañar el concepto de exclusión en tanto en cuanto tienda a individualizar las causas de la vulnerabilidad, diluyendo la responsabilidad política y económica que comporta entender que las personas vulnerabilizadas son el resultado de unos determinados modelos de dominación y explotación.

Incorporar el empoderamiento en todos los ámbitos de intervención, entendido éste como un proceso dinámico fruto del esfuerzo individual y colectivo, implica instaurar una nueva noción de poder, compartido, asentado en mecanismos de responsabilidad colectiva en la toma de decisiones, pero ante todo de toma de conciencia de derechos, en los que se identifiquen áreas de discriminación y subordinación. El empoderamiento tiene el poder de

sacar del aislamiento, no sólo a las personas vulnerabilizadas, sino también a los y las que trabajan en estos procesos de integración social: ¿qué respuestas dar cuando no hay recursos?: organizar, para la toma de conciencia y la defensa colectiva de los derechos.

El trabajo en red parte de considerar, y poner en valor, la existencia de individuos y actores colectivos que se interrelacionan a través de lazos de solidaridad, de reciprocidad y de interdependencia no contractual ni interesada.

Acompañamiento no estigmatizador ni paternalista, empleabilidad entendida como reconocimiento, empoderamiento y trabajo en red, representan una visión que recupera la centralidad de la vida humana, que pone en valor el trabajo de proximidad, y cuyo contexto de intervención se desplaza, claramente, del individuo a la comunidad.

Y puesto que nos estamos refiriendo a generar procesos de inserción social a través del empleo, va a ser necesario incorporar prácticas que permitan cambiar las reglas de juego en la economía.

Convertir, como proponen algunas voces, a la economía en una herramienta de transformación social, una economía al servicio de las personas, introduciendo cambios en la producción y en el consumo, desde criterios éticos y de justicia social. Las personas vulnerabilizadas deben ser también partícipes de este tipo de economía, y así está ocurriendo, a través de diversas iniciativas de economía social y solidaria. La auto-organización y el trabajo colectivo, como formas de apoderarse de esos espacios de nuestra vida que hemos delegado, y que deben ser recuperadas.

Recuperando una voz profesional: *“tenemos que empezar a ser propietarios de nuestro destino, de nuestra propia vida, y lógicamente esto lo tenemos que hacer de forma colectiva”*. Porque sólo de manera colectiva se podrá dar respuesta a lo que hemos identificado como problemas sociales, de carácter colectivo. Y eso implica también repolitizar la exclusión, reubicando y redefiniendo la actuación de los distintos actores, e incorporando actores nuevos que adquieran de la suficiente legitimidad como para ser partícipes de los cambios institucionales y políticos.

Nuevas estrategias, que deben dar lugar a nuevos discursos, o viceversa, desde los que todos y todas nos sintamos concernidas y comprometidas contra la desigualdad.

Referencias Bibliográficas

Referencias Bibliográficas

- Adelantado, J. (2000) (Coord) *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona. Icaria.
- Adelantado, J.; Noguera, J.A.; y Rambla, X. (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales, en José Antonio Noguera (coord.), *Cambios en el estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades de España*. 2000, págs. 23-62.
- Aguilar, M; Gaviria, M. y Laparra, M. (1995). *La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas. 1989-1994*. Fundación Foessa. Madrid.
- Aguilar Hendrickson, M. (2010) La huella de la beneficencia en los Servicios Sociales. *Zerbitzuan: Revista de servicios sociales*, N^o. 48, 2010, págs. 9-16.
- Aguilar Hendrickson, M., Llobet Estany, M., Pérez Eransus, B. (2010) Los Servicios Sociales frente a la exclusión. En M. Laparra y B. Pérez-Eransas (2010) (coords.) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Fundación Foessa.
- Aguilar Hendrickson, M. y Llobet Estany, M. (2010) Capítulo 7. Integralidad, acompañamiento, proximidad, incorporación. El papel de los servicios sociales. *Cuadernos Europeos*, N^o. 8, 2010, págs. 117-128.
- Alaluf, M. (2009) La ciudadanía social erosionada por la moral. En Crespo, Prieto y Serrano (coords.) *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*. UCM. Editorial Complutense (págs. 23-37).
- Alemán Alonso, J. J. (2013). De la sociedad del riesgo al desmantelamiento del estado de bienestar *Dilemata*, n^o 11, 139-147.
- Alemán Bracho, M^a C.; Trinidad Requena, A. (1996). *Servicios sociales: planificación y evaluación*. Madrid: Thomson Civitas, 2006
- Alguacil Gómez, J. (2003) *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*. Fundación César Manrique
- Alguacil Gómez, J. (2012) La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España. *Cuadernos de trabajo social*, N^o 25, 2012, págs. 63-74
- Aliena, R. (2009) *Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de Funciones*. Madrid. Fundación Luis Vives.
- Alujas Ruiz, J.A. (2003). *Políticas activas de Mercado de Trabajo en España. Situación en el Contexto Europeo*. Consejo Económico y Social. Colección Estudios.
- Alujas Ruiz, J.A. (2007). El servicio público de empleo y la intermediación laboral. *VII Jornadas de la Asociación Española de Economía Laboral*.
www.congresos.ulpgc.es/aeet_aede/Descargas/.../Alujas.pdf.
- Alujas Ruiz, J.A. (2008). La eficacia del Servicio Público de Empleo en España. Análisis de la intermediación laboral a nivel autonómico, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, N^o 841, 2008, págs. 167-180.
- Amnistía Internacional, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en el mundo*, referido al periodo 2014/2015, <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/0001/2015/es/>
- Anaut, S.; Álvarez, M^a J.; Astraín, J.J.; Sevilla, J.; Alonso, C. (2010) El impacto de la crisis económica sobre los hogares con personas con discapacidad. En M. Laparra y B. Pérez Eransas, (Coords.) (2010) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid. Fundación Foessa. Colección estudios.
- Antón Morón, A. (2012). Política social en tiempos de crisis. *Cuadernos de Trabajo Social*. Vol. 25-1 (2012) 49-62.

- Arenal, C. (1993). *Obras Completas de Doña Concepción Arenal*. Tomo CCCII. Biblioteca de Autores Españoles. Atlas. Madrid.
- Arenal, C. (1994). *Obras Completas de Doña Concepción Arenal*. Tomo CCCIII. Biblioteca de Autores Españoles. Atlas. Madrid.
- Arregui Gorospegui, B.; Fernández Viguera, B.; Iturbide Rodrigo, R.; Rodríguez Álvarez, A. (2008). Género y exclusión social en la monoparentalidad. *Documentos de Trabajo. Capítulo 3-07. VI Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España*. Fundación Foessa.
- Arriba González de Durana, A. (2002), El concepto de exclusión en política social, *Documentos de trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas)*, N^o. 1, 2002.
- Arriba González de Durana, A.; y Pérez Eransus, B. (2007). La última red de protección social en España: prestaciones Asistenciales y su activación, *Revista Política y Sociedad*, vol. 44, n^o 2.
- Arriba González de Durana, A.; Guinea, D. (2009) Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas, en *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España: 2008 / coord. por Víctor Renes y Ayala, 2009*, págs. 325-347.
- Arriba González de Durana, A.; Ayala Cañón, L. (2013) El sistema de garantía de ingresos: tendencias y factores de cambio, *Presupuesto y gasto público*, N^o 71, 2013, págs. 259-276.
- Arriba González de Durana, A. (2014). Contenidos e instrumentos de las políticas de inclusión social e inclusión activa. *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, N^o 29, 2014 (Ejemplar dedicado a: El reto de una sociedad inclusiva. 25 aniversario de Sartu), págs. 155-174.
- Artiaga, A. (2009). La producción política de la categoría de cuidados: voces de los movimientos feministas y marcos interpretativos en la ley de dependencia. I *Congreso anual de la REPS*.
- Ayala Cañón, L. (2010) Evolución y tendencias de la pobreza en España, presentado en *el Congreso Europeo sobre Pobreza y Exclusión Social*. Madrid, 4 -5 de Junio de 2010.
- Ayala Cañón, L.; Cantó, O. y Martínez, R. (2010) El impacto de la crisis en la pobreza y la desigualdad. En Miguel Laparra y Begoña Pérez Eransus (coords.) (2010) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Fundación Foessa. Colección estudios.
- Ayala Cañón, L. (2012). Indicadores Sociales. *Exclusión y desarrollo social. Análisis y Perspectivas*, 2012. Fundación Foessa. Pags: 5-22.
- Ayala Cañón, L. (2014). Desigualdad y pobreza en España en el largo plazo: la continuidad de un modelo. *Documentos de Trabajo 2.1., para el VII Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo Social en España*. Fundación Foessa.
- Banda Gallego, T. (2004). Mary E. Richmond. En Capilla Pérez y Villadóniga Gómez (Coord.) (2004). *Exposición bibliográfica Los pioneros del Trabajo Social: una apuesta por descubrirlos*. Celebrada en la ciudad de Huelva del 19 al 30 de abril de 2004. Vinculada al V congreso de Trabajo Social de España. Servicio de Publicaciones. Universidad de Huelva.
- Barriga Martín, L.A.; Brezmes Nieto, M^a J.; García Herrero, G.A.; Ramírez Navarro, J.M. (2013). *Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Asociación de directoras y gerentes de servicios sociales.
- Barriga Martín, L.A.; Brezmes Nieto, M^a J.; García Herrero, G.A.; Ramírez Navarro, J.M. (2015). *Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Asociación de directoras y gerentes de servicios sociales.
- Baños, J. (2006) Teorías de la democracia: debates actuales. *Revista Andamios*. Volumen 2, número 4, junio, 2006, pp. 35-58.
- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas: La modernidad y sus parias*. Barcelona. Paidós Ibérica.

- Bauman, Z. (2006). *Miedo líquido: La sociedad contemporánea y sus temores*. Barcelona. Paidós Ibérica.
- Bauman, Z. (2008). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona. Gedisa.
- Blanco, I. (2009). Gobernanza local y políticas para la inclusión social. Reflexiones desde la experiencia de Barcelona. En Germán Jaraíz Arroyo (Coord.) Págs: 323-341. *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*. Fundación Foessa. Colección estudios.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid. Siglo XXI de España editores.
- Beck, U. y Beck-Gernsheim, E. (2003). *La individualización*. Barcelona. Paidós.
- Beck, U. (2007) *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Paidós.
- Beteta Martín, Y. (2013) La feminización de la crisis financiera global: la regresión del estado de bienestar en España y su impacto en las políticas de igualdad y de erradicación de la violencia contra las mujeres: nuevos retos. *Asparkia: Investigación feminista*, Nº 24, 2013 (Ejemplar dedicado a: Avances y retos actuales para combatir la violencia de género), págs. 36-52
- Beveridge, L. (1989) *Seguro Social y Servicios Afines. Informe de Lord Beveridge*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Boltanski, L. & Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Ediciones Akal.
- Bourdieu, P. (2003). *El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*. Anagrama, Barcelona.
- Bourdieu, P.; Wacquant, L. (2008). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.
- Bravo de Laguna, J.H.; (2005). Relaciones de la sociedad civil con el sector público. *Sistema: Revista de ciencias sociales*, Nº 184-185, 2005.
- Brezmes Nieto, M. (2009) *Propuesta para la configuración de un modelo actualizado de Servicios Sociales Municipales*. Federación Española de Municipios y Provincias.
- Buendía García, L. (2012). ¿Existió alguna vez un modelo social europeo?: Evolución y perspectivas de los Estados del Bienestar en Europa. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*. Nº 120 2012/13, pp. 89-100.
- Cabra de Luna, M.A.; Lorenzo, R. (2005). El Tercer Sector en España: ámbito, tamaño y perspectivas. *Revista española del tercer sector*. Nº. 1, 2005, págs. 95-134.
- Cabrera, Rubio y Fernández. (2005) *Guía de Recursos para personas sin hogar*. Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, Comunidad de Madrid, Madrid.
- Cabrera Cabrera, P.J. (2008). *La acción social con personas sin hogar*. Capítulo 3-08. Documentos de Trabajo. VI Informe Foessa. Fundación Foessa.
- Cabrera Cabrera, P.J., Rubio, M^a. J. (2001). *Las personas sin hogar, hoy*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. 75. Colección Estudios.
- Cachón, L. (2004) *Colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo y políticas activas de empleo*. Madrid. MTAS. Informes y Estudios.
- Calle, M.A. (2007). Democracia Radical. La construcción de un ciclo de movilización global. *Revista de Estudios de la Juventud*. Marzo 2007. Núm. 76.
- Capilla Pérez, A. y Villadóniga Gómez, J.C. (Coord.) (2004). *Exposición bibliográfica Los pioneros del Trabajo Social: una apuesta por descubrirlos*. Celebrada en la ciudad de Huelva del 19 al 30 de abril de 2004. Vinculada al V congreso de Trabajo Social de España. Servicio de Publicaciones. Universidad de Huelva.
- Capilla Pérez, A (2004) El limosnero de Isabel la Católica en A. Capilla Pérez y J.C. Villadóniga Gómez (Coord.) (2004). *Exposición bibliográfica Los pioneros del Trabajo Social: una apuesta por descubrirlos*. Celebrada en la ciudad de Huelva del 19 al 30 de abril de 2004. Vinculada al V congreso de Trabajo Social de España. Servicio de Publicaciones. Universidad de Huelva.
- Carbonero Gamundí, M^a A. (2002). Las estrategias de empleo de las familias en España: De la

- especialización a la diversificación. *Sociedad y utopía: Revista de ciencias sociales*. nº 20, 2002, págs. 143-154.
- Carbonero Gamundí, M^a A. (2010). La precariedad y la exclusión por el empleo"en Laparra y Pérez Eransus. (Coords.) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Fundación Foessa. Colección estudios. Madrid.
- Carbonero Gamundi, M^a A.; Valdivielso, J.; Fraser, N. (coord.) (2011). *Dilemas de la justicia en el siglo XXI: género y globalización*. Universitat de les Illes Balears, Edicions UIB.
- Carbonero, M^a A.; Guinea-Martin, D.; Zugasti, N. (2012). Los procesos de exclusión del empleo. En M.Laparra, y B. Pérez Eransus (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona. Fundación La Caixa. Colección Estudios Sociales. Núm. 35.
- Carbonero, M^a A.; Caro, F.; Mestre J. M^a, Oliver, M.A. y Socias, C. (2012). Reconceptualizando los Servicios Sociales. Recuperar el Trabajo Social Comunitario como respuesta al nuevo contexto generado por la crisis. *Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social*, Nº. 51, 2012, págs. 9-27.
- Carbonero Gamundi, M^a A.; Caro Blanco, F. (2013). Huellas, principios y propuestas para el Sistema Público de Servicios Sociales en un contexto de crisis. *Documentación social*, nº 170, 2013 (Ejemplar dedicado a: Reflexiones para una agenda política: debates estructurales y desigualdad social), págs. 121-142.
- Cáritas Española (2011) *Propuestas políticas de Cáritas española ante los retos actuales de la situación social*. Edita Cáritas Española.
- Castel, R. (1997). *La Metamorfosis de la cuestión social*. Barcelona. Paidós.
- Castel, R. (2010). Tiempos de incertidumbre: cambios en el trabajo, las protecciones y el estatuto del individuo. *Minerva*. Nº. 14, 2010, págs. 72-76.
- Castiella Viu, T y Subirats Humet, J. (2007). De la agenda a la acción: el caso de Barcelona. *Ekonomiaz*. Nº 64. Págs.: 236-265.
- Cayo, L.; Huete, A. (2008). Discapacidad y Exclusión. Documento de Trabajo. Capítulo 3-01. VI Informe Foessa. Fundación Foessa.
http://www.foessa.es/publicaciones_compra.aspx?Id=3853&Idioma=1&Diocesis=42
- CERMI (2011). *Derechos y Servicios Sociales. Por un Sistema de Servicios Sociales universal, garantista y de calidad: un derecho básico para la igualdad y el desarrollo humano*. <http://www.cermi.es/es-ES/Biblioteca/Lists/Publicaciones/Attachments/254/DchosyServiciosSociales.pdf>
- Céspedes, A.; Vegué, E.; Blanco, I. (2007). Políticas sociales, educación y ciudadanía. *RES: Revista de Educación Social*, Nº. 6, 2007 (Ejemplar dedicado a: Educación Social y Políticas Sociales)
- Crespo, E.; Prieto, C.; y Serrano, A. (Coords.) (2009). *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*. Madrid. UCM Editorial Complutense. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Crespo, E. (2009). Las morales del trabajo, en Crespo, Prieto y Serrano, A. (Coords.) *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*. UCM Editorial Complutense. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. Págs: 39-61.
- Crespo, E.; Serrano, A. (2011). Regulación del trabajo y el gobierno de la subjetividad: La psicologización política del trabajo. En Ovejero Bernal (coord.) *Psicología social crítica*. Biblioteca Nueva Editores. págs. 246-263.
- Crespo, E.; Revilla, J.C.; Serrano, A. (2009) Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: El caso de la activación. *Psicoperspectivas*, Vol. 8, Nº. 2, 2009, págs. 82-101.
- Colectivo IOÉ. (2008). Trabajo sumergido, precariedad e inmigración en Catalunya. Una primera aproximación. Informe. Fundación Bofill.

- Comité Técnico de la Fundación Foessa. (2012). *Análisis y Perspectivas 2012. Exclusión y desarrollo social*. Fundación Foessa. Madrid.
- Comité Técnico de la Fundación Foessa. (2013). *Análisis y Perspectivas 2013. Desigualdad y Derechos Sociales*. Fundación Foessa. Madrid.
- Comité Técnico de la Fundación Foessa. (2014). *Análisis y Perspectivas 2014. Precariedad y cohesión social*. Fundación Foessa. Madrid.
- Consejo General de Trabajo Social (2013). *El trabajo social ante la reforma de la administración local*. <http://www.cgtrabajosocial.es/>
- Cunill, N. (1991) *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*, CLAD. Caracas.
- Davía, M^a A. (2014). *Evolución del Empleo de bajos salarios en España*. Documento de Trabajo 4.2. VII Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España. Fundación Foessa.
- Del Rio Sendino, R. (2014): *Pobreza creciente, derechos menguantes: la fractura social se amplía. Análisis y perspectivas. 2014*. Fundación Foessa.
- EAPN-España. (2010) *Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social. 2020 en España*. Eapn España.
- EAPN-España (2012) *Foro de Debate 1: Voluntariado y Pobreza*. Edita EAPN España.
- EAPN-España (2012) *Foro de Debate 2: Participación para la inclusión y la transformación social*. Edita EAPN España.
- EAPN-España (2012) *Nuevas propuestas para nuevos tiempos*.
http://eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/DOCFINAL_NuevasPropuestas_197_2013.pdf
- EAPN-España (2015) *El estado de la pobreza. 4º Informe. Seguimiento del indicador de riesgo y exclusión social en España. 2009-2013*.
http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1423562245_20150208_el_estado_de_la_pobreza_seguimiento_del_aroep_2013_listo.pdf
- EAPN *El Pacto contra la Pobreza. Propuestas de EAPN ante las elecciones 2015*.
http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1424187011_el_pacto_contra_la_pobreza_a_propuestas_eapn_elecciones2015_22012015.docx.pdf
- EAPN Madrid. *Las cifras de pobreza y exclusión social en España de cara a Europa 2020*.
<http://www.pensamientocritico.org/eapnma0314.pdf>
- Elorza, O. (2014) *La maldición del artículo 135 de la Constitución*, Artículo publicado por InfoLibre, el 24 de agosto de 2014.
- Espadas Alcázar, M^a A. (2006) *El tercer sector construyendo ciudadanía: la participación del tercer sector en los servicios sociales en andalucía*. Tesis Doctoral. Dirigida por Dr. Tomás Rodríguez-Villasante Prieto. Universidad Complutense de Madrid.
- Espadas Alcázar, M^a A. (2009) *Crisis del capitalismo global ¿amenaza u oportunidad para el Tercer Sector?*. Cuadernos de Debate 6. Los retos del Tercer Sector ante la crisis. Fundación Luis Vives.
http://www.luisvivesces.org/upload/78/91/Cuaderno_VI_bja2.pdf
- Esping Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Bienestar*. Ed. Alfons el Magnànim.
- Esping Andeersen, G. (2000). *Fundamentos Sociales de las Economías postindustriales*. Barcelona. Ariel.
- Ezquerria, S.; Iglesias, M. (2013) *Crisis económica y Capital Social: Comunitarización y Rehogarización de la inclusión*. *Lan Harremanak*/29 (2013-II) Págs.: 133-154.
- Fantova, F. (2004) *Tercer sector y acción social trayectorias y contextos*. *Documentación social*, N^o 134, 2004, págs. 109-124.
- Fantova, F. (2008). *¿Qué servicios sociales necesitamos?* Jornadas de Servicios Sociales Comunitarios de La Rioja (6. 2008. Logroño). La actualidad de la intervención social, 18, 19, 20 de junio de 2008, 2008, págs. 11-34.

- Federación Española de Municipios (FEMP). (2005) Aspectos de la intervención de las Administraciones públicas locales en las políticas activas de empleo en España. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Informes y Estudios. Madrid.
- Fernández, J.M. (2004). Interdisciplinarietà en ciencias sociales: perspectivas abiertas por la obra de Pierre Bourdieu. *Cuadernos de Trabajo Social* 169 Vol. 17 (2004). Págs: 169-193.
- Fernández Durán, R; González, L y Rico, L. (2008). Crisis global: Claves para entender la crisis del capitalismo de casino y de la economía especulativa. *El Ecologista*, nº 59. Págs.: 22-26.
- Fernández Garrido, J. (2011). Los Retos de los servicios públicos de empleo: una visión externa. *Trabajo: Revista andaluza de relaciones laborales*, Nº 24, 2011, págs. 101-124.
- Fernández Maíllo, G. y Renes Ayala, V. (2014). Hacia un nuevo modelo social: ¿la privatización del vivir social? *Capítulo I del VII Informe Foessa. Capítulo I*. Fundación Foessa
- Fernández Rodríguez, C.J.; Serrano Pascual, A. (Coords.) (2014) *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. CIS.
- Fernández Riquelme, S. y Caravaca Llamas, C. (2011). La política social: presupuestos teóricos y horizonte histórico. *Aposta, Revista de Ciencias Sociales*. Nº 50.
<http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/serferi.pdf>
- Flotats, A. Artículo publicado en el diario Público, el 8 de marzo de 2014.
- Franzé Mudanó, A.; Casellas López, L. y Gregorio Gil, C. y (1999). Intervención social con población inmigrante: peculiaridades y dilemas. *Migraciones*, Nº 5, 1999, págs. 25-54
- Fraser, N.; Gordon, L. (1992). Contrato versus caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social. *Isegoría: Revista de filosofía moral y política*, Nº 6, 1992, págs. 65-82
- Fraser, N. y Honneth, A. (2003). *¿Redistribución o Reconocimiento?* España: Fundación PaideiaGaliza, ediciones Morata, S. L.
- Fraser, N. (2005). Redefiniendo el concepto de justicia en un mundo globalizado. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 39 (2005), 69-87.
- Fraser, N. (2006) *Redistribución o reconocimiento?: un debate político-filosófico*. Ediciones Morata.
- Fraser, N. (2008). *Escalas de la Justicia*. Herder. Barcelona.
- Fraser, N. (2010). ¿Quién cuenta? Dilemas de la justicia en un mundo postwestfaliano. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44 (2010), 311-328.
- Fraser, N. (2011a). Redistribución, reconocimiento y participación. Hacia una concepción integrada de la justicia. En Maria Antònia Carbonero Gamundi y Joaquin Valdivielso (Eds.) *Dilemas de la Justicia en el siglo XXI. Género y globalización*. Edicions UIB. Palma.
- Fraser, N (2011b). Repensar el reconocimiento. Superar el desplazamiento y la reificación en la política cultural. En Maria Antònia Carbonero Gamundi y Joaquin Valdivielso (Eds.) *Dilemas de la Justicia en el siglo XXI. Género y globalización*. Edicions UIB. Palma.
- Fraser, N. (2011c) ¿De la distribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en una era postsocialista. En Maria Antònia Carbonero Gamundi y Joaquin Valdivielso (Eds.) *Dilemas de la Justicia en el siglo XXI. Género y globalización*. Edicions UIB. Palma.
- Fresno, J.M.; Tsolakis, A. (2010) Cohesión social e inclusión social en la Estrategia Europea 2020. *Documentación Social*. Nº 157. Abril-Junio 2010. Nueva estrategia Europea: ¿Hacia qué modelo social? Págs.: 29-45.
- Fresno, J.M. (2009). Sobre el desarrollo de las políticas y estrategias para la inclusión en na perspectiva europa y local. (Págs: 87-110). En Germán Jaraíz Arroyo (Coord.) *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*. Fundación Foessa. Colección estudios.

- Fundación Foessa. (2009). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid. Fundación Foessa.
- Fundación Foessa. (2014) *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. La construcción de un nuevo modelo social. Fundación Foessa. Madrid.
- Fundación Luis Vives. (2010) *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. 2010. Fundación Luis Vives, Madrid.
- Fundación Luis Vives. (2011) *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. 2011. Fundación Luis Vives, Madrid.
- Fundación Luis Vives. (2012) *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. 2011. Fundación Luis Vives, Madrid.
- Fundación 1º de mayo. (2012). *Informe 56: Trabajadores pobres y empobrecimiento en España*. <http://www.1mayo.ccoo.es>
- Fundación 1º de mayo. (2014). *El deterioro laboral de las mujeres como efecto de la crisis*. <http://www.1mayo.ccoo.es>
- Fundación 1º de mayo. (2014). *Pobreza y trabajadores pobres en España*. <http://www.1mayo.ccoo.es>
- Gail Bier, A. (1980). *Crecimiento urbano y participación vecinal*. Madrid, CSIC.
- Galván Moreno, A. (2004) "Juan Luis Vives", en Capilla Pérez, A. y Villadóniga Gómez, J.C. (Coord.) (2004). *Exposición bibliográfica Los pioneros del Trabajo Social: una apuesta por descubrirlos*. Celebrada en la ciudad de Huelva del 19 al 30 de abril de 2004. Vinculada al V congreso de Trabajo Social de España. Servicio de Publicaciones. Universidad de Huelva.
- Gálvez Moreno, M. (2008). *Enfermos mentales y exclusión social*. Documentos de Trabajo Capitulo 3-02. VI Informe Foessa. Fundación Foessa. http://www.foessa.es/publicaciones_compra.aspx?Id=3854&Idioma=1&Diocesis=42
- Gálvez Muñoz, L. y Rodríguez Madroño, P. (2011). La desigualdad de género en las crisis económicas. *Investigaciones Feministas*. 2011, vol 2. Págs: 113-132.
- García, G.; Barriga, L.; Ramirez, J.M; Santos, J. (2013). *Índice de desarrollo de los Servicios Sociales. Índice DEC. 2013*. Asociación de directoras y gerentes de Servicios Sociales.
- García, G.; Barriga, L.; Ramirez, J.M; Santos, J. (2014). *Índice de desarrollo de los Servicios Sociales. Índice DEC. 2014*. Asociación de directoras y gerentes de Servicios Sociales.
- García Campà, S. (2007). Tendencias sociales y jurídicas en el Tercer Sector de la Unión Europea. *Revista Española del Tercer Sector*. Nº 6. 2007. págs. 55-90.
- García Herrero, G.A.; Ramírez Navarro, J.M. (2012). *Índice de desarrollo de los Servicios Sociales. Índice DEC. 2012*. Asociación de directoras y gerentes de Servicios Sociales. <http://www.directoressociales.com/documentos/servicios-sociales.html>
- García Moreno, J.M. y Martínez Martín, R. (2012). Emancipación, transición a la edad adulta e integración social. Contradicciones en los jóvenes en la España del Siglo XXI, en por Patricia Madrigal Barrón, Elena Carrillo Pascual (Coords.) *Nuevos tiempos, nuevos retos, nuevas sociologías*, 2012, págs. 425-437. Toledo. Asociación castellano-manchega de sociología.
- García Inda, A.; Martínez de Pisón, J.M. (1999). *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*. Editorial Egido.
- García Serrano, C; Malo, M.A; Rodríguez Cabrero, G. (2000) *Un intento de medición de la vulnerabilidad ante la exclusión social*. Madrid. Unidad de Políticas Comparadas CSIX. 17.
- García Serrano, C; Malo, M.A. (2009). Empleo y exclusión en España: análisis, políticas actuales y retos para el futuro inmediato, en *Actuar ante la exclusión: análisis, políticas y herramientas para la inclusión social / coord.*, por Germán Jaraíz Arroyo, 2009, págs. 111-132. Fundación Foessa. Cáritas Española Editores.
- García Serrano, C. (2013). La última reforma laboral: más flexibilidad, menos seguridad. *Desigualdad*

- y *Derechos Sociales. Análisis y Perspectivas*. 2013. Fundación Foessa.
- Garcés Ferrer, J. y Bono Martínez, E. (1992). *Administración social pública: bases para el estudio de los servicios sociales*. Tirant lo Blanch.
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid. Taurus.
- Gomà, R., Subirats, J., y Brugué, J. (2005). *Análisis de los factores de exclusión social. Documentos De Trabajo* (Fundación BBVA).
- Gómez de Pedro, E. (2001). Tesis Doctoral. *El Estado del Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*. Barcelona.
- Guillén, A.M^a. ; Pavolini, E.; Luque, D. y Anaut, S. (2012). El papel de las políticas sociales para paliar las necesidades generadas por la crisis. En M.Laparra, y B. Pérez Eransus (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona. Fundación La Caixa. Colección Estudios Sociales. Núm. 35.
- Habermas, J. (2004). *Tiempo de Transiciones*. Editorial Trotta. Madrid.
- Harris, D. (1990). *La justificación del Estado de Bienestar: la nueva derecha versus la vieja izquierda*. Instituto de Estudios Fiscales
- Hernández Aristu, J.; López Blasco, A. (2001) (Comp.) *Jóvenes más allá del empleo: estructuras de apoyo a las transiciones*. Nau Llibres, Valencia.
- Herrera Gómez, M.; Castón Boyer, P. (2003) *Las políticas sociales en las Sociedades Complejas*. Ariel Sociología.
- Homs Ferret, O. y Obeso Abalde, C. (2009). Impactos de la crisis en las relaciones laborales en España. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, N^o 850, 2009 (Ejemplar dedicado a: La primera crisis global: procesos, consecuencias, medidas), págs. 89-108.
- Huete García, A.; Sola Bautista, A.; Lara Gonzalo, P. y Díaz Velázquez, E. (2009) *El impacto de la crisis económica en las personas con discapacidad y sus familias*. Intersocial. CERMI.
- Injuve (2012) *Informe de la Juventud España*.
http://www.injuve.es/sites/default/files/2013/26/publicaciones/IJE2012_0.pdf
- Inza Bartolomé, A. (2006). Consecuencias de la sobrecarga del Estado y la globalización en el concepción del Estado del Bienestar. Hacia un régimen de prestaciones sociales condicionadas. *Papers* 81.
- Inza Bartolomé, A. (2012). El secuestro neoliberal del bienestar. Sobre la factibilidad de la justicia social y las alternativas del futuro. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria, Revista de servicios sociales*, N^o. 52, 2012, págs. 11-21.
- Inza Bartolomé, A. (2014) La mercantilización del bienestar y el reforzamiento del Estado disciplinario. *RIPS: Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, Vol. 13, N^o. 1, 2014, págs. 49-6
- Izquierdo Escribano, A. (2009). El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión. *VI Informe Foessa. Capítulo 7*. Fundación Foessa.
- Jaraíz Arroyo, G. (2009) (Coord.) *Actuar ante la exclusión: análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*. Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA : Cáritas Española, Editores.
- Jaraíz Arroyo, G. y Vidal Fernández, F. (Coords.) (2014) Capítulo 7: Capital social y cultural en España (Págs: 451-531). VII Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España. Fundación Foessa.
- Jessop, R. (2008) *El futuro del Estado capitalista*. Libros de la Catarata. Madrid.
- Jiménez, M^a J. (2013) *Guía metodológica de la Inserción Laboral de las personas en situación de vulnerabilidad*. EAPN España Editorial.
- Laparra Navarro, M. (2000), *Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión: el caso de Navarra en el contexto español de precariedad integrada*. Documentos de trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas), N^o. 5, 2000.

- Laparra, M. (2005). La travesía del desierto de la rentas mínimas en España. *Documentación social*. 135.
- Laparra, M. (2006). *La construcción del empleo precario*. Fundación Foessa. Colección Estudios. Cáritas. Madrid.
- Laparra, M.; Obradors, A.; Pérez Eransus, B.; Pérez Yruela, M.; Renes, V.; Sarasa, S.; Subirats, J.; Trujillo, M. (2007a). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión: implicaciones metodológicas. *Revista española del tercer sector*, Nº. 5, 2007 pags. 15-58
- Laparra, M.; Pérez Eransus, B. (2007b) (Coord.) *Procesos de exclusión e itinerarios de inserción*. Fundación Foessa.
- Laparra, M.; Pérez Eransus, B. (2008). Exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación. En Miguel Laparra Navarro, Begoña Pérez Eransus (Coord). Cap. 3. *VI Informe sobre el desarrollo social y la exclusión en España*. Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA, 2008. Cáritas Española Editores.
- Laparra, M. (2009). El sistema de garantía de ingresos mínimos en España: un "sistema" poco sistemático. En Germán Jaraíz Arroyo (Coord.) Págs: 173-195. *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*. Fundación Foessa. Colección estudios.
- Laparra, M.; Pérez Eransus, B. (2009) Abordar la realidad de la exclusión social en España a nivel local. *Cuadernos europeos*, nº. 6, 2009 (Ejemplar dedicado a: Políticas de inclusión activa en el plano local), págs. 77-116.
- Laparra, M. (2010a). El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España. Un análisis provisional a partir de las Encuestas Foessa 2007-2009, presentado en el *Congreso Europeo sobre Pobreza y Exclusión Social*. Madrid, 4 -5 de Junio de 2010.
- Laparra, M. (2010b). El impacto de la crisis en la cohesión social o el surf de los hogares españoles en el modelo de integración de la "sociedad líquida". *Documentación social*, Nº 158, 2010 (Ejemplar dedicado a: Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial), págs. 97-130
- Laparra, M.; Pérez Eransus, B. (2010) Conclusiones: la cohesión social en riesgo. En M. Laparra y B. Pérez Eransus. (Coords.) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Fundación Foessa. Colección estudios.
- Laparra, M.; García García, A. (2010) Alteraciones en el espacio social de la exclusión en un contexto de crisis económica. En Miguel Laparra y Begoña Pérez Eransus (coords.) (2010) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Fundación Foessa. Colección estudios.
- Laparra, M.; Pérez Eransus, B. (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona. Fundación La Caixa. Colección Estudios Sociales. Núm. 35.
- Laparra, M. (2013) La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión y preservar el capital humano. *Cuadernos del Circulo Cívico de Opinión: Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales*. Cuadernos 10. Pags: 11-42. www.circulocivicodeopinion.es
- Lasheras, R. y Zugasti, N. (2010) La crisis y el proceso migratorio. En M. Laparra y B. Pérez Eransus, (Coords.) (2010) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid. Fundación Foessa. Colección estudios
- Lasheras, R.; y Pérez Eransus, B. (2012). El impacto social de la crisis: ¿qué sabemos? En M. Laparra, y B. Pérez Eransus (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona. Fundación La Caixa. Colección Estudios Sociales. Núm. 35.
- Lasheras Ruiz, R. y Pérez Eransus, B. (2014a) *Jóvenes, desigualdades y exclusión social*. Documento de trabajo 3.2., para el VII Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España.
- Lasheras, R. y Pérez Eransus, B. (2014b). Jóvenes, vulnerabilidades y exclusión social: impacto de la crisis y debilidades del sistema de protección social. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria* =

- Revista de servicios sociales*, Nº. 57, 2014, págs. 137-157.
- Llobet, M. (2010) Els plans locals d'Inclusió Social com a oportunitat per analitzar les practiques. En A. Camprubí y A. Caramé (Coords) *Politiques d'Inclusió social*. Col·lecció Inclusió social 2. Generalitat de Catalunya. 2010, pp.281-290
- Lombardo, E.; Bustelo, M. (2007) *Políticas de igualdad en España y en Europa: afinando la mirada*. Madrid. Cátedra
- Lombardo, E; León, M. (2014) Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica. *Investigaciones feministas: papeles de estudios de mujeres, feministas y de género*, Nº. 5, 2014 (Ejemplar dedicado a: Monográfico: Políticas públicas en tiempos de crisis. Un análisis desde la perspectiva de género), págs. 13-35.
- López, I. (2010). Entrevista a Robert Castel. *Las metamorfosis de la sociología crítica*. *Minerva* 14. 2010. Págs.: 68-71.
- López Blasco y Fernández Aristu (2001). *Jóvenes más allá del empleo. Estructuras de apoyo a las transiciones de los jóvenes*. Nau Llibres. València.
- López Rodríguez, S. (2011) ¿Cuáles son los marcos interpretativos de la violencia de género en España? Un análisis constructivista. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 25, Abril 2011, pp. 11-30.
- Malgesini Rey, G. (2013). *El impacto social de las políticas de austeridad*. Informe EAPN España. Octubre 2013. <http://eapn.es/>
- Malgesini Rey, G. y Candalija, J. (2014) *Dossier pobreza EAPN-España. 10 años de renovación de nuestro compromiso*. <http://eapn.es/>
- Malo, M.A. y Cueto, B. (2014). El bloqueo de la entrada en el mercado de trabajo español durante la recesión: ¿Sólo un problema de los jóvenes?. Documento de Trabajo 4.4. VII Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España. Fundación Foessa.
- Marbán, V. y Rodríguez Cabrero, G. (2007): Tercer Sector, Estado de Bienestar y política social, *Política y Sociedad*, n.º 44, pp. 153-169.
- Marbán, V.; Rodríguez Cabrero, G. (2006). Estado de bienestar y tercer sector social en España: el estado de la investigación social. CIRIEC - España. *Revista de economía pública, social y cooperativa*, Nº. 56, 2006, pags. 117-140.
- Martín Nieto, C. y López Adrover, J. (2008). Juventud y drogas. Documentos de Trabajo. Capitulo 3-05. VI Informe Foessa. Fundación Foessa.
- Martínez Arieta, T. y Segovia Bernabé, J.L. (2008). Personas en contacto con el sistema penitenciario. *Documentos de Trabajo. Capitulo 3-06. VI Informe Foessa*.
- Martínez Virto, L (2010) Estrategias de supervivencia y adaptación de los hogares a los malos tiempos. En M. Laparra y B. Pérez Eransus, (Coords.) (2010) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid. Fundación Foessa. Colección estudios.
- Marx, C. y Engels, F. (1980). *Manifiesto del Partido Comunista, 1948*. Editores Mexicanos Unidos. S.A. México.
- Médicos de Mundo. *Manifiesto: Razones para la objeción contra la reforma sanitaria*. **Recuperado de:** <http://www.medicosdelmundo.org>
- Meneses Falcón, C. (2008). Exclusión social y prostitución. Documentos de Trabajo. Capitulo 3-03. VI Informe Foessa. Fundación Foessa.
- Miguélez, F. y Prieto, C. (2008). Transformaciones del empleo, flexibilidad y relaciones laborales en Europa. *Política y Sociedad*, 2009, Vol. 46 Núm. 1 y 2: 275-287.
- Mishra, R. (1992) *El estado del bienestar en crisis Pensamiento y cambio social*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

- Moisés Martín, J. (2013). La reforma del artículo 135 de la Constitución: excesiva, innecesaria, inconsistente, artículo aparecido en Eldiario.es 04/12/2013.
- Moix Martínez, M. (1993). Universalidad" versus "selectividad" en los servicios sociales: la discriminación positiva. *Alternativas: cuadernos de trabajo social*, Nº. 2, 1993, págs. 187-193.
- Monedero, J.C. (2009). *El gobierno de las palabras: política para tiempos de confusión*. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2009.
- Moreno, L. y Sarasa, S. (1992) *Génesis y desarrollo del Estado de Bienestar en España*. Instituto de Estudios Sociales avanzados. CSIC. Madrid.
- Moreno, L. (Comp.) (1995). *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Moreno, L. (2007). *Europa social, bienestar en España y la "malla de seguridad"*. Instituto de Bienes y Políticas Públicas. Informe 07-08.
- Moreno, L. y Serrano, A. (2007) Europeización del bienestar y activación. *Política y Sociedad*, vol. 44, nº 2, 2007, pp. 31-44.
- Moreno, L. (2012). *La Europa Asocial*. Península
- Moreno de Vega (2013). La política de empleo en España tras la primera década del siglo XXI en Percy Orestes Alarcón Bravo de Rueda & Fernando Moreno de Vega y Lomo (coord.) *Políticas Públicas de Empleo. Un estudio desde el derecho comparado*. Editorial Comares. Granada. Págs.: 1-37.
- Moreno Márquez, G. (2003). *Trabajo y Ciudadanía: un debate abierto*. Vitoria-Gasteiz. Ararteko.
- Moreno Márquez, G. (2008). La reformulación del Estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = Revista de servicios sociales*, Nº. 43, 2008, págs. 143-154.
- Moreno Márquez, G. (2013). El impacto de la crisis sobre las personas sin hogar, rupturas y continuidades en un contexto de cambio. El caso de Bizkaia. *Cuadernos de trabajo social*, Vol. 26, Nº 2, 2013. (Ejemplar dedicado a: La familia como recurso de la intervención), págs. 479-488
- Morote, F. (2009) ¿Qué ha sido de los Objetivos de Desarrollo del Milenio? ATTAC Canarias 3 octubre 2009. <http://www.attac.es/2009/10/03/que-ha-sido-de-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>
- Morata García, B. y Díaz Arnarte, M^a T. (2013). Reforma laboral en España: precariedad, desigualdad social y funcionamiento del mercado de trabajo. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 15, Nº. 2, 2013, págs. 41-71.
- Mouffe, C. (2010), Entrevista con Chantal Mouffe: El pluralismo va ligado a la aceptación del conflicto. Texto Enrique Díaz Álvarez. *Barcelona Metròpoli. Revista de informació i pensament urbà*. Octubre-Diciembre de 2010.
<http://w2.bcn.cat/bcnmetropolis/arxiu/es/page238b.html?id=21&ui=438>
- Muñoz de Bustillo, L. (2010) Modelo Social Europeo, políticas y directrices. *Documentación Social*. Nº 157. Abril-Junio 2010. Nueva estrategia Europea: ¿Hacia qué modelo social? Págs.: 15- 27.
- Muñoz Luque, J. (2011). Apunts per al debat sobre els reptes actuals dels Serveis Socials. *Revista Alimara* núm 55.
- Muñoz, J.F. (2011). La construcción de la Unión Europea: del Tratado de Roma a la Europa de los veintisiete, *Clío* 37. <http://clio.rediris.es>.
- Navarro, V. (2000). Globalización económica, poder político y Estado del Bienestar. Ariel.
- Navarro, V. (2002) *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*. Anagrama.
- Navarro, V. (2006) *El subdesarrollo social en España. Causas y Consecuencias*. Anagrama. Colección Argumentos. Barcelona.
- Navarro, Torres y Garzón. (2011). *Hay alternativas: propuestas para crear empleo y bienestar en España*.

- Sequitur. <http://juantorreslopez.com/wp-content/uploads/hayalternativas.pdf>
- Navarro, V. (2010). La crisis ¿Qué debería hacerse?, *Revista Sistema*. Marzo 2010. www.fundacionsistema.com/
- Offe, K. (1992). *La sociedad del trabajo: problemas estructurales y perspectivas de futuro*. Madrid. Alianza universidad.
- OIT. (2012) *Tendencias mundiales del empleo 2012. Prevenir una crisis mayor del empleo*. Organización Internacional del Trabajo.
- OIT (2013) *Tendencias mundiales del empleo de las mujeres. 2012*. Organización Internacional del Trabajo.
- OIT, (2013) *Tendencias mundiales del empleo. Para recuperarse de una mayor caída del empleo*. 2013. Organización Internacional del Trabajo. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_168095.pdf
- Oliver Perelló, M.A. y Caro Blanco, F. (2013). Incidencia de los cambios en las políticas sociales entre los colectivos de inmigrantes y posibles efectos en los procesos de integración. *IV Congreso REPS 2013: las políticas sociales entre crisis y post-crisis*. Universidad de Alcalá de Henares.
- Oliveres, A. (2010a). *Crisis y Soluciones*. Attac. http://blip.tv/arrobatv/arcadi_alernat1-4977161
- Oliveres, A (2010b). *Nuevos planteamientos para después de la crisis*. Attac-Catalunya. Escuela de Verano. Recuperado de: <http://vimeo.com/13506110>
- Oliveres, A. (2010c). *Nueva Arquitectura Internacional para después de la Crisis*. Attac-Catalunya. Recuperado de: <http://vimeo.com/14152848>.
- Otaegui, A. (2014) *El deterioro laboral de las mujeres como efecto de la crisis..* Fundación 1º de Mayo. Colección Informes, nº 84. Marzo 2014.
- Palacio Morena, J.I. y Álvarez Aledo, C. (2004). *El mercado de trabajo. Análisis y políticas*. Akal Editores.
- Paugam, S. (2007a). *Las formas elementales de la pobreza*. Alianza Editorial. Barcelona.
- Paugam, S. (2007b) ¿Bajo qué formas aparece hoy la pobreza en las sociedades europeas? *Revista Española del Tercer Sector*, nº 5. Enero-abril 2007. Págs.: 149-171.
- Pérez Eransus, B (2004) La activación como estrategia de lucha contra la exclusión social. *Documentación social*, nº 134, 2004, págs. 125-142.
- Pérez Eransus, B. (2005). *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid. Foessa. Cáritas Española, Editores.
- Pérez Eransus, B (2006). Rentas mínimas y políticas de activación. *Documentación social*, nº 143, 2006 (Ejemplar dedicado a: Empleo e inclusión), págs. 77-92.
- Pérez Eransus, B; Laparra Navarro, M. (2007). Agenda de investigación para profundizar en el conocimiento de la exclusión social en España, en *La agenda de investigación en exclusión y desarrollo social* / Fernando Vidal Fernández (aut.), Víctor Renes Ayala (aut.), 2007, págs. 131-148. Fundación Foessa. Cáritas Española Editores.
- Pérez Eransus, B. (2009) La activación como criterio político para la intervención social en el ámbito de la exclusión, en *Actuar ante la exclusión: análisis, políticas y herramientas para la inclusión social* Germán Jaraíz Arroyo (Coord.), (2009), págs. 281-298. Fundación Foessa. Cáritas Española Editores.
- Pérez Eransus, B. (2010) Capítulo 6. Activación de las personas con especiales dificultades de acceso al empleo. *Cuadernos Europeos*, nº. 8, 2010, págs. 99-116.
- Pérez Eransus, B. (2013). El impacto de las políticas de ajuste en la cohesión social en España. *Desigualdad y Derechos Sociales. Análisis y Perspectivas*. 2013. Fundación Foessa
- Planas-Lladó, A., Soler-Masó, P. y Feixa-Pàmpols, C. (2014). Juventud, políticas públicas y crisis en

- España: ¿Triángulo mágico o triángulo de las Bermudas?. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12 (2), pp. 551-564.
- Plataforma CEDAW España. Informe Sombra España.
<https://cedawsombraesp.wordpress.com/2014/05/25/mas-de-200-organizaciones-y-colectivas-firman-el-informe-sombra-realizado-por-la-plataforma-informe-sombra-cedaw-espana/>
- Preciado Domènech, C.H. (2012). La (contra)reforma laboral del gobierno del Partido Popular resumida en 20 puntos. *Revista Digital SinPermiso*. 19/02/12.
http://www.cgtcatalunya.cat/IMG/pdf/REFORMA_LABORAL_RD-LEY_3-12_5_.pdf
- Pujol Furriols, P. (2004) Tesis Doctoral: *Entorn en transformació i tercer sector*. Tesis doctoral dirigida por Joan Subirats i Humet. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Richmond, M.E. (2005). *Diagnóstico Social*. Colección Trabajo Social. Consejo General de Trabajo Social. Madrid.
- Riutort, B. (2001). *Razón política, globalización y modernidad compleja*. El Viejo Topo.
- Rodríguez Cabrero, G. y Montserrat, J. (1996). *Las entidades voluntarias en España*, Ed. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- Rodríguez Cabrero, G.; Sotelsek, D. (Eds) (2002). *Apuntes sobre Bienestar Social*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares.
- Rodríguez Cabrero, G.; Arriba, A.; Marbán, V., y Salido, O. (2005): *Actores sociales y reformas del bienestar*, Madrid, CSIC
- Rodríguez Cabrero, G. y Marbán, V. (2008). Visión Panorámica del Tercer Sector Social en España, *Revista Española del Tercer Sector*, número 9. Fundación Luis Vives, Madrid, 2008, revista online.
- Rodríguez Cabrero, G. (Coord.) (2009) Actores institucionales y sociales en las políticas sociales. VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Fundación Foessa.
- Rodríguez Cabrero, G. (2009). Transformaciones y efectos de las políticas sociales en España desde la perspectiva de la inclusión social, En Jaraíz Arroyo, Germán. (2009). *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*. Fundación Foessa
- Rodríguez Cabrero, G. (2014a) Los informes Foessa sobre la situación de España y la exclusión: entre la pobreza y el desarrollo social, medio siglo de andadura. Págs: 41-48. *Informes Análisis y Perspectivas 2014*. Fundación Foessa.
- Rodríguez Cabrero, G. (Coord.) (2014b) Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea. *Capítulo 5. VII Informe Foessa*.
- Rubio Arribas. J.A. (2013) Consecuencias sociales y laborales de la desregularización del mercado de trabajo. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 38 (2013.2).
- Ruiz de Olabuénaga, L (2006) (dir.): *El Sector No lucrativo en España. Una visión reciente*, Fundación BBVA, Bilbao.
- Sajardo Moreno, A. y Chaves, R. (2006). Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo. Especial referencia al caso español. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 56, noviembre 2006, pp. 87-116
- Sales i Campos, A. (2014). *El delito de ser pobre. Una gestión El delito de ser pobre. Una gestión neoliberal de la marginalidad*. Editorial Icaria. Barcelona.
- Salvà Mut, F (2009) *Trabajo, Formación y Ciudadanía: Conceptos Básicos, Políticas, Programas y Recursos*. Pirámide.
- Salamon, L. y Anheier, H. (1998): Social Origins of Civil Society: explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally, *Voluntas*, vol 9, nº 3, pp. 213-249.
- Sánchez Bayle y Fernández Ruiz. (2014) *La crisis, las privatizaciones, los recortes y la sanidad pública*. Fundación Primero de Mayo. Informe Julio. 2014.

- San José Serrán, Begoña. (2014). Igualdad versus Austeridad: Resistencia, protestas y propuestas del movimiento feminista. *Investigaciones Feministas*. 2014, vol. 5 185-206.
- Sanz de Miguel, P. (2013). El discurso de la activación dentro de la estrategia europea de empleo: análisis de los marcos interpretativos. *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*. Vol. 7.1. Págs.: 231-248.
- Sarasa, S. (2001). Los hogares sin empleo: una perspectiva comparada. *Revista internacional de sociología*, N.º. 29, 2001, págs. 67-88.
- Sarasa, S., y Sales, A. (2007). *L'exclusió social a les societats post-industrials: Teories i evidences empíriques*. Informe presentat a la sindicatura de Greuges de la ciutat de Barcelona
- Sarasa, S. (2008). Perdedores en tiempos de bonanza. VI Informe Foessa. M. Laparra y B. Pérez Eransus. Capítulo 3: Exclusión Social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación. págs. 133-155. Fundación Foessa.
- Sartu, (consultoria social) (2013). *Nuevas herramientas profesionales para nuevos itinerarios de incorporación social*. Consultoria Social Sartu. <http://www.sartu.org/es/consultoria-social/>
- Seoane, J. (2004) Rebelión, dignidad, autonomía y democracia. *Revista Chiapas* n.º 16. México. Ediciones ERA, 2004.
- Seoane, J.; Taddei, E. (2009). El movimiento "antiglobalización", Seattle+10: el nuevo internacionalismo y los desafíos de los movimientos populares latinoamericanos frente a la crisis capitalista. *Viento sur*, N.º. 107, 2009, págs. 63-74.
- Sennet, R. (2000) *La corrosión del carácter*. Anagrama. Barcelona.
- Sennet, R. (2006) *La cultura del nuevo capitalismo*. Anagrama. Barcelona.
- Serna, P.P. (2008). Democracia Radical y Ciudadanía. *Eidos*. Núm. 9-2008. Pags 272-280
- Serrano Pascual, A. (2000). El concepto de empleabilidad en la estrategia europea de lucha contra el desempleo: Una perspectiva crítica. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N.º 21, 2000, págs. 137-150.
- Serrano Pascual, A. (2005). Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa: ¿Qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de la activación propuesto por las instituciones europeas?. *Cuadernos de relaciones laborales*, Vol. 23, N.º 2, 2005 (Ejemplar dedicado a: Rentas básicas y protección social), págs. 219-246.
- Serrano Pascual, A.; Moreno, L. (2007) "Europeización del bienestar y activación". *Política y sociedad*, Vol. 44, N.º 2, 2007, págs. 31-44.
- Serrano Pascual, A. (2009). Regulación supranacional y despolitización del trabajo: el caso del paradigma de la activación. En Crestpo, Prieto y Serrano (coords.), *Trabajo, subjetividad y ciudadanía: paradojas del empleo en una sociedad en transformación*. págs. 259-290.
- Serrano Pascual, A.; Moreno, L. (2009). Modelo Social Europeo y Políticas Sociales: una evaluación formativa institucional. *Gestión y análisis de políticas públicas*, N.º 2, págs. 11-32.
- Serrano Pascual, A. (2009). Regulación supranacional y despolitización del trabajo: el caso del paradigma de la activación. En Crespo, Prieto & Serrano. *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*. UCM Editorial Complutense. Centro de Investigaciones Sociológicas. Págs.: 259-289.
- Serrano Pascual, A.; Fernández Rodríguez, C.J.; Artiaga Leiras, A. (2012). Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, N.º 138, 2012, págs. 41-62.
- Serrano, A; Parajuá, D; Zurdo, A. (2013). Marcos interpretativos de los social en la vivencia de la nueva pobreza. *Cuadernos de relaciones laborales*. Vol. 31, N.º 2, 2013, págs. 337-382
- Sicora, A. (2012). Práctica reflexiva y profesiones de ayuda. *Alternativas: cuadernos de trabajo social*, ISSN 1133-0473, N.º. 19, 2012, págs. 45-58.

- Solidari (2011) *Informe, la reforma del sistema público de pensiones*.
http://solidari.es/pdf/LA_REFORMA_DE_LAS_PENSIONES.pdf
- Souza de Santos. (1999). *Reinventar la democracia, reinventar el estado*, Sequitur. Madrid.
- Standing, G. (2013) *El Precariado. Una nueva clase social*. Ed. Pasado y Presente. Barcelona. 2013.
- Standing, G. (2014) El precariado ante el espejo: Tengo que ponerme en tu pellejo. Entrevista a Guy Standing. *Sinpermiso*. www.sinpermiso.info, 21 de diciembre de 2014.
- Stiglitz, J. (2008). Los siete déficits mortales. *Rebelión*. www.sinpermiso.info
- Stiglitz, J. (2009). Los mensajes tóxicos de Wall Street. *Rebelión*. www.sinpermiso.info
- Stiglitz, J. (2010) Un balance de 2010: la crisis se enquistó, la supervivencia del euro está gravemente amenazada y la política de austeridad fiscal podría llevar a España a un callejón sin salida como el experimentado por la Argentina hace 10 años. *Sin permiso*. www.sinpermiso.info
- Subirats, J. (2007) (dir.) *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales. Madrid.
- Susín Beltrán, R. (2000) *La regulación de la pobreza. El tratamiento jurídico-político de la pobreza: los ingresos mínimos de inserción*. Universidad de la Rioja Publicaciones.
- Tortosa, J.M^a. (2010). Crisis: no una, sino varias; es decir, una. *Documentación social*, N^o 158, 2010 (Ejemplar dedicado a: Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial), págs. 15-30.
- Trujillo, M. (2010) Exclusión social y participación política en España. En M. Laparra y B. Pérez Eransus, (Coords.) (2010) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid. Fundación Foessa. Colección estudios.
- UGT (2014). *Las mujeres en el mundo de trabajo y la economía*. UGT. Secretaria de Igualdad. Departamento de la Mujer. 8 de marzo de 2014.
- UGT (2015). *La precarización del mercado de trabajo en España: algunas evidencias*. Secretaria de Acción Sindical. Gabinete técnico. UGT. Enero de 2015.
- Vázquez Librero, M^a J. (2004) "Orígenes del Trabajo Social" en Capilla Pérez, A. y Villadóniga Gómez, J.C. (Coord.) (2004). *Exposición bibliográfica "Los pioneros del Trabajo Social: una apuesta por descubrirlos"*. Celebrada en la ciudad de Huelva del 19 al 30 de abril de 2004. Vinculada al V congreso de Trabajo Social de España. Servicio de Publicaciones. Universidad de Huelva.
- Vidal, P; Valls, N; Grabulosa, L (2008) "La crisis i el tercer sector: una oportunitat per a la transformació social." Observatori del Tercer Sector. Col·lecció Debats. 09. 2008.
- Vidal, P. y Guixé, I. (2007). Análisis sobre la situación de la incidencia política de las organizaciones no lucrativas. Observatori del Tercer Sector. Col·lecció Papers de Recerca. 2005, publicado en 2007.
- Vila López, L. (2002). *Política social e inclusión social*. Revista del Ministeri de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Estudios.
- Vivas Tesón, I (2011). La Convención ONU de 13 de diciembre de 2006: impulsando los derechos de las personas con discapacidad. *Comunitaria. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*. Enero 2011. Págs.: 114-128.
- Vives, J.L. (2004) *De subventionem pauperum- sobre el socorro de los pobres. De communione rerum-sobre la comunidad de bienes* (2004). Juan Luis Vives (1492-1540) Biblioteca Valenciana digital
- Wacquant, L. (2006). *Castigar els pobres. El nou govern de la inseguretatsocial*. Edicions de 1984. Barcelona.
- Zalakaín, J. (2013). Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional. *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, N^o 29, 2014 (Ejemplar dedicado a: El reto de una sociedad inclusiva. 25 aniversario de Sartu), págs. 175-216.
- Zubero, I. (2005). Trabajo y globalización. *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, N^o 12, 2005 (Ejemplar dedicado a: Globalización y mercado de trabajo), págs. 83-102.

- Zubero, I. (Coord.) (2014) ¿Qué sociedad saldrá de la actual crisis? ¿Qué salida de la crisis impulsará esta sociedad? (págs.: 437-438). *Capítulo 6 del VII Informe Foessa*.
- Zugasti Mutilva, N. (2013). *Transiciones laborales de la población inmigrante en época de crisis*. Colección Estudios. Fundación Foessa.

Índice de Tablas y Gráficos

Tabla B.1: Tipología de textos analizados/Organización que lo redacta	354
Gráfica B.1: Tipología de textos analizados/Organización que lo redacta	355
Gráfica B.2: Textos, según Administración que lo redacta	355
Tabla C.1: Tabla, conceptos hegemónicos y casi ausentes en el Diagnóstico	356
Tabla C.2: Tabla, conceptos hegemónicos y casi ausentes en el Pronóstico	370
Tabla C.3: Tabla, conceptos que evidencian discursos confrontados	386
Tabla A.a: Entrevistas realizadas según agente (SE, SPSS, TSAS)	403
Gráfico A.a: Entrevistas realizadas según agente (SE, SPSS, TSAS)	403
Gráfico A.b: Entrevistas realizadas, según responsabilidad	404
Gráfica A.1.1: Profesionales entrevistados/as según sexo y tipo de actividad	404
Gráfica A.1.2: Profesionales entrevistados/as según grupo de edad	405
Tabla A.1.3: Profesionales entrevistados/as según formación	405
Gráfica A.2.1: Profesionales entrevistados/as según responsabilidad	406
Tabla A.2.3: Profesionales entrevistados/as según antigüedad en inserción	406

Lista de Abreviaturas y Acrónimos

AEDGSS: Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales
 AI: Amnistía Internacional
 AL21: Agenda Local 21
 AOMD: Asociación de Usuarias del Marketing Directo
 AROPE: (Indicador) At-Risk-Of Poverty and Exclusion
 ATTAC: Asociación por la Tasación de las Transacciones financieras y por la Acción Ciudadana
 BCE: Banco Central Europeo
 CAIB: Comunitat Autònoma de Illes Balears
 CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco
 CC.AA.: Comunidades Autónomas
 CC.OO: Comisiones Obreras
 CE: Consejo Europeo
 CECA: Comunidad Económica del Carbón y el Acero
 CED: Comunidad Europea de Defensa
 CEDAG: Comité Europeo de Asociaciones de Interés General
 CEDAW: Convención para la eliminación de toda discriminación sobre la mujer
 CEE: Comunidad Económica Europea
 CEEA o EURATOM: Comunidad Europea de Energía Atómica
 CEPES: Confederación Empresarial Española de Economía Social
 CERMI: Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad
 CGT: Confederación General del Trabajo.
 CGTS: Consejo General de Trabajo Social
 CISOIB: Convocatòria d'ajuts per posar en pràctica processos d'inserció per a la ocupació de col·lectius vulnerables 2007-2013 (SOIB)
 CISOIBM: Modificació de la convocatòria d'ajuts per posar en pràcticaprocessos d'inserció per a la ocupació de col·lectius vulnerables 2007-2013 (SOIB)
 CFSOIB: Convocatòria de subvencions públiques per a programes específics de formació adreçats als col·lectius vulnerables envers el mercat laboral (SOIB)
 CO: Centros Ocupacionales
 COS: Charity Organisation Societies
 CTSOIB: Convocatòria per presentar projectes per a tallers d'ocupació (SOIB)
 DEC: (índice) Derechos, Economía y Cobertura
 DPES: Diagnòstic Pla Estratègic Serveis Socials Illes Balears
 DPNAin08: Diagnòstico Plan Nacional Acción para la Inclusión 2008-2010
 DRMI: Decreto 117/2001 Renta Mínima de Inserción (Govern de la CAIB)
 EAPN: European Anti Poverty Neetwork
 EB: Estado del Bienestar
 ECA: Estudio de Crecimiento Anual
 ECC: Ellas construyen sus caminos (Gatzelan)
 EDAD: Encuesta sobre Discapacidad, Deficiencias y Estado de Salud
 EI: Empresas de Inserción

ENNA: European Network of National Civil Society Associations
 ERE: Expediente de Regulación de Empleo
 EE2020: Estrategia Europea 2020 (Consejo Europeo)
 EEE: Estrategia Española Empleo 2012-2014 (Gobierno de España)
 EL: Entidades Locales
 EMI: Enfoque de los Marcos Interpretativos
 EPA: Encuesta sobre la Población Activa
 ES: Estado Social
 ESS: Economía Social y Solidaria
 ESI: Estado Social Inversor
 ETT: Empresa de Trabajo Temporal
 FADEI: Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción
 FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
 FMI: Fondo Monetario Internacional
 FOESSA: (Fundación) Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada
 FSE: Fondo Social Europeo
 FSM: Foro Social Mundial
 GMCT: Guía Metodológica: identificación y transferencia de Competencias Transversales. (Programa Sócrates y diversas entidades europeas del Tercer Sector)
 IDH: Índice de Desarrollo Humano
 IGOP: Institut de Govern i Polítiques Públiques
 INE: Instituto Nacional de Estadística
 ISQ: Inserqual: Qualitat en l'acompanyament sociolaboral, aplicació d'una metodologia de qualitat instrumental (Fundación Luis Vives, Fundació Pere Tarrés i Fundació un Sol Món)
 IU: Izquierda Unida
 IVIE: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas
 I+D+I: Investigación, Desarrollo e Innovación
 LE03: Ley 56/2003 de Empleo (Congreso de los Diputados)
 LEI: Ley 44/2007 Régimen de las empresas de Inserción (Congreso de los Diputados)
 LOMCE: Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa
 LSSIB: Llei 4/2009 de Serveis Socials de les Illes Balears (Parlament de les Illes Balears)
 MAC: Método Abierto de Coordinación
 MCSG: Manual de cláusulas sociales. (Gatzelan)
 MI: Marcos Interpretativos
 MSE: Modelo Social Europeo
 MT: Mercado de Trabajo
 MTBSOIB: Marc teòric bàsic per desenvolupar processos d'ocupació per a col·lectius vulnerables en l'àmbit de la comunitat autònoma de les Illes Balears (SOIB)
 MTMC: Marco Teórico Metodología de Competencias
 MTSIS: Marco Teórico Solidario de Innovación Social
 NN.UU: Naciones Unidas

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
 ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
 OECE: Organización Europea de Cooperación Económica
 OIT: Organización Internacional del Trabajo
 ONCE: Organización Nacional de Ciegos de España
 ONU: Organización de las Naciones Unidas
 ONG: Organización No Gubernamental
 OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte)
 OTS: Observatorio del Tercer Sector
 PA: Paradigma Activador
 PAI: Políticas Activas de Inserción
 PAE: Políticas Activas de Empleo
 PAT: Paradigma Alternativo-Transformador
 PEIB: Plan de Empleo de Illes Balears (Gobierno de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. CAIB)
 PE1215: Programa de Estabilidad 2012-2015 (Gobierno de España)
 PE1316: Programa de Estabilidad 2013-2016 (Gobierno de España)
 PE1215: Programa de Estabilidad 2012-2015 y Nacional de Reformas 2012 (Gobierno de España)
 PESSIBD: Pla Estratègic de Serveis Socials de les Illes Balears 2011-2014 (Vol. I: Diagnòstic a l'elaboració del plaestratègic) (Gobierno de la Comunitat Autònoma de Illes Balears)
 PESSIB: Pla Estratègic de Serveis Socials de les Illes Balears 2011-2014 (Vol. II: Eixosestratègics i mesures) (Gobierno de la Comunitat Autònoma de Illes Balears. CAIB)
 PECM: Pla estratègic de Caritas Mallorca 2009-2013 d'Orientació Laboral del Servei d'Ocupació (Govern de la CAIB)
 PESSP: Pla Estratègic de Benestar Social i Igualtat, Ajuntament de Palma 2014-2015
 PM: Paradigma Moralizante
 PMSSMC: Pla Municipal de Santa Maria del Camí 2010
 PPMSSSL: Pla municipal de Serveis Socials de Sant Llorenç
 PMSSB: Pla municipal de Serveis Socials de Binissalem 2010
 PMSSA: Pla municipal de Serveis Socials d'Artà
 PMSSCS: Pla municipal de Serveis Socials de Consell 2010
 PMSSM: Pla municipal de Serveis Socials de Muro 2010-2011
 PMSSCM: Pla municipal de Serveis Socials de Campos 2009-2011
 PMSSS: Pla municipal de Serveis Socials de Selva 2010-2011
 PMSSB: Pla municipal de Serveis Socials de Búger
 PMSSL: Pla municipal de Serveis Socials de Lloseta 2010
 PMSSMV: Pla municipal de Serveis Socials de Mancor de la Vall
 PMSSA: Pla municipal de Serveis Socials d'Alaró 2010
 PMSSAL: Pla municipal de Serveis Socials d'Alcúdia 2010-2013
 PMSSCP: Pla municipal de Serveis Socials de Campanet 2010-2011

PSSMP: Pla de Serveis Socials de la Mancomunitat del Pla 2010-2011
 PMSSP: Pla municipal de Serveis Socials de Porreres
 PMSSSMG: Pla municipal de Serveis Socials de Santa Margalida 2010-2013
 PNAin: Plan Nacional de Acción para la inclusión social.
 PNAIN08: Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. (Gobierno de España)
 PNAIN13: Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 (Gobierno de España)
 PNC: Pensiones No Contributivas
 PNR: Programa Nacional de Reformas
 PNR11: Programa Nacional de Reformas 2011 (Gobierno de España)
 POFSEIB: Programa Operativo FSE IB 2007-2012 (Fondo Social Europeo)
 PP: Partido Popular
 PPB: Plan concertado para las Prestaciones Sociales Básicas
 PR: Paradigma Reflexivo
 PREPARA: Programa de Recualificación Profesional
 PS: Previsión Social
 PSIM: Pla Sectorial per a la Inclusió Social de Mallorca 2011-2014 (Consell Insular de Mallorca)
 PSOE: Partido Socialista Obrero Español
 PSSO: Protocol de derivació entre serveis socials i serveis integrats a la Xarxa
 RAI: Renta Activa de Inserción
 RB: Renta Básica
 RDRL12: Real Decreto Ley 3/2012 de medidas urgentes para la Reforma del Mercado Laboral (Gobierno de España)
 REAS: Red de Economía Alternativa y Solidaria
 RGI: Renta de Garantía de Ingresos
 RMI: Rentas Mínimas de Inserción
 RSC: Responsabilidad Social Corporativa
 RSE: Responsabilidad Social Empresarial
 SAAD: Sistema para la promoción de la Autonomía personal y la Atención a la Dependencia
 SE: Servicios de Empleo
 SEPE: Servicio Público Estatal de Empleo
 SMI: Salario Mínimo Interprofesional
 SNE: Sistema Nacional de Empleo
 SNL: Sector No Lucrativo
 SPE: Servicios Públicos de Empleo
 SPSS: Sistema Público de Servicios Sociales
 SSC: Servicios Sociales Comunitarios
 SOIB: Servei d'Ocupació de les Illes Balears
 TSAS: Tercer Sector de Acción Social
 UAB: Universitat Autònoma de Barcelona
 UE: Unión Europea

UEO: Unión Europea Occidental
UGT: Unión General de Trabajadores
UIB: Universitat Illes Balears
UPN: Unión del Pueblo Navarro
UPNA: Universidad Pública de Navarra

ANEXOS

Anexo I: Formulario de consentimiento informado

Anexo II: Listado de textos analizados

Anexo III. Plantilla descriptiva-explicativa del contenido de los textos, según el EMI

Anexo IV: Árbol de categorías para el análisis de los textos

Anexo V: Listado de palabras clave, para el análisis de textos, referidas a los Paradigmas

Anexo VI: Listado de palabras clave, para el análisis de textos a partir de discursos hegemónicos y ausentes, y discursos confrontados

Anexo VII: Plantilla con preguntas guía para la realización de entrevistas en profundidad.

Anexo VIII: Árbol de categorías para el análisis de las entrevistas

Anexo I: Formulario de consentimiento informado

Título investigación: La inserción por el empleo de colectivos vulnerables. *TESIS DOCTORAL*.

CONSENTIMIENTO INFORMADO.

Hoja informativa

Título de la investigación: *La inserción por el empleo de colectivos vulnerables.*

Propuestas metodológicas para los distintos agentes de bienestar (Servicios de Empleo, SPSS y Tercer Sector) en un contexto de crisis.

Investigadora principal: Fernanda Caro Blanco. Telfs: _____ Dirección electrónica: _____.

Equipo investigador:

Grupo Alter. Universidad Pública de Navarra. UPNA. Dr. Miguel Laparra Navarro

Grupo Desigualdades, Género y Políticas Públicas. Universitat de les Illes Balears. UIB. Dra. Maria Antonia Carbonero Gamundi.

Descripción de la investigación:

Análisis del Objeto de estudio, identificado como: *los colectivos vulnerables frente al mercado de trabajo* (jóvenes, mujeres, personas inmigrantes, y personas en situación de exclusión social) y *los agentes de inserción por el empleo* (Servicios de Empleo, el Sistema Público de Servicios Sociales, el Tercer Sector de Acción Social), así como del contexto social, político y económico en el que se desarrolla la inserción por el empleo y sus elementos: el Estado del Bienestar en crisis, y las políticas activas de empleo y las políticas de inserción.

Estudio de las las políticas existentes en materia de inserción socio-laboral de colectivos vulnerables. (Planes, Programas, Presupuestos...); los discursos de los responsables institucionales: percepciones, carencias, perspectivas de futuro, confianza, el papel de los distintos agentes; las metodologías utilizadas; resultados respecto a la inserción socio laboral.

Formulación de propuestas metodológicas que favorezcan la inserción socio laboral de colectivos vulnerables adaptándolas al contexto de crisis.

Por todo lo expuesto, le invitamos a participar en este proyecto de investigación. Su colaboración consistirá en responder a una entrevista en profundidad y facilitar documentación al respecto para responder a nuestra pregunta de investigación: *¿Cuáles deben de ser las políticas y estrategias idóneas para la inserción por el empleo de colectivos vulnerables?*

Solicitamos su colaboración para responder a una entrevista en profundidad y facilitar documentación que se considere de interés.

Beneficios potenciales, perjuicios e inconvenientes

Los datos obtenidos en este proyecto serán utilizados para ampliar los datos del estudio, artículos y comunicaciones a congresos) siempre respetando la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de datos de carácter personal.

Es importante que usted comprenda que:

Negarse a participar en este estudio no le supondrá absolutamente ningún perjuicio.

Su participación en este estudio es absolutamente voluntaria y, en caso de que hubiese aceptado participar en el mismo, puede abandonarlo en cualquier momento.

Se realizarán todas las medidas oportunas para salvaguardar su anonimato. Puede usted ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al _____ o a la dirección electrónica: _____.

Confidencialidad: Las entrevistas se identificarán con un código de modo que no contengan su nombre, apellidos ni cualquier otro dato que permita su identificación. El único documento donde constará su nombre y apellidos es este consentimiento informado, el cual será archivado y custodiado de manera que sus datos no sean accesibles

para ningún fin ajeno a esta investigación. Por último, es necesario señalar que no se difundirá a nadie información alguna que revele su identidad a menos que sea requerido legalmente

FORMULARIO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Toda la información de la investigación que aparece en esta página me ha sido explicada y las posibles dudas que tenía han sido resueltas. Soy consciente de mi derecho a no participar y a retirarme del estudio en cualquier momento. He comprendido que mi nombre y toda la información que me identifique será confidencial y que ninguna de esta información será difundida, excepto en situaciones en que así sea requerido por ley.

He comprendido que el propósito de esta investigación es responder a la pregunta *¿Cuáles deben de ser las políticas y estrategias idóneas para la inserción por el empleo de colectivos vulnerables?* y que para ello participaré en la entrevista en profundidad requerida.

En cumplimiento de la Ley 15/1999 de Protección de datos de carácter personal, he sido informado/a de que puedo ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de mis datos contactando con la profesora Fernanda Caro Blanco al teléfono _____ o bien mediante e-mail que puedo enviar a la dirección: _____.

En base a todo lo expuesto, acepto participar en este estudio de investigación y para que conste a los efectos oportunos firmo junto con uno de los miembros del equipo de investigación el presente formulario de consentimiento informado.

Nombre y apellidos de la participante

Firma

Fernanda Caro Blanco
Nombre y apellidos del miembro del equipo investigador

Firma

Fecha _____

Anexo II: Listado de textos analizados

Documentos referidos al Empleo:

1. Estrategia Europea 2020 (Consejo Europeo)
2. Ley 56/2003 de Empleo (Congreso de los Diputados)
3. Programa de Estabilidad 2012-2015 (Gobierno de España)
4. Programa de Estabilidad 2013-2016 (Gobierno de España)
5. Programa de Estabilidad 2012-2015 y Nacional de Reformas 2012 (Gobierno de España)
6. Programa Nacional de Reformas 2011 (Gobierno de España)
7. Programa Operativo FSE IB 2007-2012 (Fondo Social Europeo)
8. RD Estrategia Española Empleo 2012-2014 (Gobierno de España)
9. Real Decreto Ley 3/2012 de medidas urgentes para la Reforma del Mercado Laboral (Gobierno de España)
10. Plan de Empleo de Illes Balears (Gobierno de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. CAIB)

Documentos referidos a la inserción de colectivos vulnerables:

1. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. (Gobierno de España)
2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010 (Anexo I) (Gobierno de España)
3. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010 (Anexo IV) (Gobierno de España)
4. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 (Gobierno de España)
5. Llei 4/2009 de Serveis Socials de les Illes Balears (Parlament de les Illes Balears)
6. Pla Estratègic de Serveis Socials de les Illes Balears 2011-2014 (Vol. I: Diagnòstic a l'elaboració del pla estratègic) (Gobierno de la Comunitat Autònoma de Illes Balears)
7. Pla Estratègic de Serveis Socials de les Illes Balears 2011-2014 (Vol. II: Eixos estratègics i mesures) (Gobierno de la Comunitat Autònoma de Illes Balears. CAIB)
8. Pla Sectorial per a la Inclusió Social de Mallorca 2011-2014 (Consell Insular de Mallorca)
9. Pla estratègic de Caritas Mallorca 2009-2013
10. Marc teòric bàsic per desenvolupar processos d'ocupació per a col·lectius vulnerables en l'àmbit de la comunitat autònoma de les illes balears (Servei d'ocupació de les Illes Balears. SOIB)
11. Convocatòria d'ajuts per posar en pràctica processos d'inserció per a la ocupació de col·lectius vulnerables 2007-2013 (SOIB)
12. Modificació de la convocatòria d'ajuts per posar en pràctica processos d'inserció per a la ocupació de col·lectius vulnerables 2007-2013 (SOIB)
13. Perfil d'atenció de les persones usuàries dels processos d'acompanyament a l'ocupació per a col·lectius vulnerables (SOIB)

14. Convocatòria de subvencions públiques per a programes específics de formació adreçats als col·lectius vulnerables envers el mercat laboral (SOIB)
15. Convocatòria per presentar projectes per a tallers d'ocupació (SOIB)
16. Decreto 117/2001 Renta Mínima de Inserción (Govern de la CAIB)
17. Ley 44/2007 Régimen de las empresas de Inserción (Congreso de los Diputados)
18. Protocol de derivació entre serveis socials i serveis integrats a la Xarxa d'Orientació Laboral del Servei d'Ocupació (Govern de la CAIB)

Planes Municipales de Servicios Sociales:

1. Pla Estratègic de Benestar Social i Igualtat, Ajuntament de Palma 2014-2015
2. Pla Municipal de Santa Maria del Camí 2010
3. Pla municipal de Serveis Socials de Sant Llorenç
4. Pla municipal de Serveis Socials de Binissalem 2010
5. Pla municipal de Serveis Socials d'Artà
6. Pla municipal de Serveis Socials de Consell 2010
7. Pla municipal de Serveis Socials de Muro 2010-2011
8. Pla municipal de Serveis Socials de Campos 2009-2011
9. Pla municipal de Serveis Socials de Selva 2010-2011
10. Pla municipal de Serveis Socials de Búger
11. Pla municipal de Serveis Socials de Lloseta 2010
12. Pla municipal de Serveis Socials de Mancor de la Vall
13. Pla municipal de Serveis Socials d'Alaró 2010
14. Pla municipal de Serveis Socials d'Alcúdia 2010-2013
15. Pla municipal de Serveis Socials de Campanet 2010-2011
16. Pla municipal de Serveis Socials de la Mancomunitat del Pla 2010-2011
17. Pla municipal de Serveis Socials de Porreres
18. Pla municipal de Serveis Socials de Santa Margalida 2010-2013

Documentos de referencia de las consideradas Buenas Prácticas en materia de inserción por el empleo de colectivos vulnerables:

1. Manual de cláusulas sociales. (Gatzelan)
2. Guía Metodológica: identificación y transferencia de Competencias Transversales. (Programa Sócrates y diversas entidades europeas del Tercer Sector)
3. Inserqual: Qualitat en l'acompanyament sociolaboral, aplicació d'una metodologia de qualitat instrumental (Fundación Luis Vives, Fundació Pere Tarrés i Fundació un Sol Món)
4. La innovación social en la economía social y solidaria (REAS)
5. Un enfoque de competencias para la mejora de la inclusión social de las mujeres migradas (Fundación Surt)
6. Ellas construyen sus caminos (Gatzelan)

Anexo III. Plantilla descriptiva-explicativa del contenido de los textos, según el EMI

IDENTIFICACIÓN DEL TEXTO:	
VOZ: Quién lo redacta, a qué organismo pertenece.	
PALABRAS CLAVE: A qué conceptos propios de las políticas de empleo y de las políticas de inserción se recurre.	
ACTORES POLÍTICOS: A qué actores políticos se hace referencia.	
DOCUMENTOS: A qué documentos se hace referencia.	
DIAGNÓSTICO	
QUÉ SE REPRESENTA COMO PROBLEMA: Explicación acerca de las causas, y su relación con la exclusión.	
LOCALIZACIÓN DEL PROBLEMA: En los individuos, en la sociedad, en la falta de recursos, en los agentes de inserción? Quién tiene el problema? A quien perjudica?	
DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN QUE PLANTEA: Multidimensional, estructural, individualizadora?	
DIMENSIONES DE LA PERSONAS EXCLUIDA QUE PLANTEA: Existencia de una entidad propia del excluido, comportamiento prototípico, normas o símbolos sociales, rol?	
MECANISMOS DE PERPETUACIÓN DEL PROBLEMA.	
PRONÓSTICO	
SOLUCIONES: Qué objetivos y acciones y por qué? Como se justifican estas acciones?	
DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN QUE SE PLANTEAN EN LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN: Multidimensionales, estructurales, individualizadoras?	
LOCALIZACIÓN: Donde está localiza la solución, en el individuo, en la sociedad, en la dotación de recursos, en las prácticas de los agentes de inserción?	
GRUPOS DIANA: Sobre quién se debe actuar?	
NORMATIVIDAD: Qué se observa como ideal o preferible? Qué se observa como malo o perjudicial?	

LÍMITES DE LA ACCIÓN: Qué dificulta el éxito de las medidas propuestas?	
EQUILIBRIO	
ÉNFASIS: Está más desarrollado el diagnóstico que el pronóstico o viceversa?	
FRICCIÓN: Hay contradicción entre ambas dimensiones?	

Anexo IV: Árbol de categorías para el análisis de los textos

ÁMBITO: VOZ (A)	
ASPECTOS	Categorías:
1. VOZ: Quién lo redacta, a qué organismo pertenece.	A1a Organismos internacionales y supranacionales A1b Organismos estatales A1c Organizaciones del Tercer Sector Social A1d Movimientos Sociales
2. PALABRAS CLAVE: A qué conceptos propios de las políticas de empleo y de las políticas se inserción se recurre.	A2a Responsabilidad individual. Adaptación al Mercado de trabajo. Flexibilidad. Dependencia institucional A2b Activación, Empleabilidad, Flexiseguridad. Individualización. Énfasis en el empleo. Contractualización. Condicionalidad de las prestaciones. A2c Reflexividad. Análisis crítico de las prácticas profesionales e institucionales. Estado Social. Vulnerabilización y exclusión de determinados colectivos. Mejora del capital humano y social. Construcción de redes. A2d Demodiversidad. Biodiversidad. Autodeterminación. Construcción de redes de individuos y organizaciones sociales. Dignidad común. Centralidad de la vida humana. Cobertura universal y completa de las necesidades. Ciudadanía completa y diferenciada
3. ACTORES POLÍTICOS: A qué actores políticos se hace referencia.	A3a El mercado Organismos internacionales A3b mercado de trabajo Instituciones públicas A3c Instituciones públicas Organizaciones sociales y profesionales A3d Sociedad civil reticular, horizontal, participante y democrática
4. DOCUMENTOS: A qué documentos se hace referencia.	A4a De los organismos internacionales A4b De las Instituciones Públicas A4c Organizaciones sociales y profesionales A4d De la sociedad civil y los movimientos sociales
DIAGNÓSTICO (B)	
ASPECTOS	Categorías:
1. QUÉ SE REPRESENTA COMO PROBLEMA: Explicación acerca de las causas, y su relación con la exclusión.	B1a Agotamiento del Estado del Bienestar. Dependencia Institucional. Bajeza moral B1b Inadaptación del individuo al nuevo contexto. Falta de qualificación y motivación B1c Insuficiencia de los recursos. Necesidad de repensar las estrategias institucionales y profesionales B1d Estructura de dominación basada en la desigualdad
2. LOCALIZACIÓN DEL PROBLEMA: ¿Quién es responsable del problema?	B2a En los individuos excesivamente dependientes B2b En los trabajadores sin motivación para formarse y adaptarse B2c En las instituciones públicas B2d En las instituciones financieras y en las políticas sometidas a ellas
3. DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN QUE PLANTEA: Multidimensional, estructural,	B3a Individualizadora B3b Individualizadora/estructural B3c Estructural. Fruto de la discriminación social e institucional

individualizadora?	B3d Institucional: grupos y personas sometidas a los intereses de una minoría
4. DIMENSIONES DE LA PERSONAS EXCLUIDA QUE PLANTEA: Existencia de una entidad propia del excluido, comportamiento prototípico, normas o símbolos sociales, rol?	B4a Individuos dependientes B4b Individuos pasivos, faltos de cualificación B4c Individuos vulnerables B4d Ciudadanía sujeto de derechos
5. MECANISMOS DE PERPETUACIÓN DEL PROBLEMA.	B5a Dependencia de las prestaciones B5b Déficit educativos y de cualificación laboral B5c Precariedad en los mecanismos de protección B5d Intereses del mercado por encima de las personas
ÁMBITO: PRONÓSTICO (C)	
ASPECTOS	Categorías:
1. SOLUCIONES: Qué objetivos y acciones y por qué? Como se justifican estas acciones?	C1a Flexibilidad, Competitividad, innovación organizacional, desarrollo económico C1b Activación, Empleabilidad C1c Mejora de la calidad de vida. Empoderamiento C1d Sociedad participativa, dialogante, horizontal y reticular
2. DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN QUE SE PLANTEAN EN LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN: Dimensiones de la exclusión a abordar	C2a Underclass C2b los no empleables C2c los grupos vulnerables C2d la sociedad en su conjunto
3. LOCALIZACIÓN de la solución:	C3a En el mercado, competitivo y flexible C3b mercado de trabajo flexible y políticas sociales supeditadas a éste C3c En las instituciones políticas y en las organizaciones sociales y profesionales C3d En una nueva organización social
4. GRUPOS DIANA: Sobre quién se debe actuar?	C4a Los trabajadores flexibles C4b Los empleables C4c Los colectivos vulnerables y la nueva pobreza C4d La ciudadanía en su conjunto
5. NORMATIVIDAD: Qué se observa como ideal o preferible? Qué se observa como malo o perjudicial?	C5a Trabajadores flexibles ajustados a una economía globalizada C5b Trabajadores empleables, con cualificación y motivación C5c Individuo reflexivo, crítico. Instituciones provisoras C5d Demodiversidad, Redes de proximidad, Centralidad de la vida humana y dignidad
6. LÍMITES DE LA ACCIÓN: Qué dificulta el éxito de las medidas propuestas?	C6a El excesivo proteccionismo de los Estados de Bienestar C6b La falta de cualificación, la no inversión en formación C6c La pasividad de las instituciones, la falta de innovación profesional C6d Mantenimiento de los mecanismos de opresión social
ÁMBITO: EQUILIBRIO (D)	
ASPECTOS	Categorías:
1. ÉNFASIS: Está más desarrollado el	D1a Pronóstico sin diagnóstico D1b Pronóstico con escaso diagnóstico

diagnóstico que el pronóstico o viceversa?	D1c Pronóstico integral con un diagnóstico amplio D1d Equilibrio entre un diagnóstico amplio y un pronóstico integral
2. FRICCIÓN: Hay contradicción entre ambas dimensiones?	D2a Propuestas dirigidas únicamente a la adaptabilidad al mercado laboral D2b Propuestas que abordan la adaptabilidad al mercado de trabajo junto con algunas medidas complementarias para determinados colectivos D2c Propuestas desde un análisis integral que propone respuestas integrales D2d Propuestas desde un análisis que contempla una dimensión global de ciudadanía diferenciada

Anexo V: Listado de palabras clave, para el análisis de textos, referidas a los Paradigmas.

Paradigma Moralizante:

A2a Responsabilidad individual;

Adaptación al mercado de trabajo o Adaptabilidad o Flexibilidad.

Dependencia institucional o dependencia de las prestaciones

A3a y A4a: mercado o el mercado internacional; Empresas o Empresariado; Organismos internacionales

B1a Bajeza moral o inadaptación social o actitudes inadaptadas

B3a Individuos inadaptados o individuos dependientes o individuos pasivos

B4a Individuos inadaptados o individuos dependientes o individuos pasivos

B5a Dependencia de las prestaciones o dependencia de las instituciones; Estado protector o Estado nodriza.

C1a Flexibilidad o Competitividad o innovación organizacional o desarrollo económico

C2a Underclass o clases bajas o marginados sociales

C5a Trabajadores flexibles o trabajadores ajustados a una economía globalizada

C6a El excesivo proteccionismo de los Estados de Bienestar

Paradigma Activador:

A2b Activación; Empleabilidad o ser empleable; Flexiseguridad o flexibilidad y protección social; Individualización o responsabilidad de los individuos; Contractualización o contraprestación; Condicionalidad de las prestaciones o prestaciones condicionadas

A3b y A4b: mercado de trabajo u Organismos de Empleo; Instituciones públicas o Administraciones Públicas

B1b cualificación o formación profesional; motivación o implicación

B3b Falta de oportunidades; Falta de motivación o falta de implicación, o falta B4b Individuos faltos de cualificación o individuos desmotivados

B5b Déficit educativos o déficit de cualificación laboral o déficit formativo

C1b Activación o Empleabilidad

C2b No empleables

C6b La falta de cualificación, la no inversión en formación

C5b Trabajadores empleables o trabajadores cualificados o trabajadores motivados

Paradigma Reflexivo:

A2c Reflexividad o Análisis crítico de las prácticas profesionales e institucionales; Estado Social o Estado Provisor; Vulnerabilidad o exclusión de colectivos.

Capital humano o capital social; Redes de entidades o redes institucionales.

A3c y A4c: Organizaciones sociales u organizaciones profesionales.

B1c Escasez de recursos; Estrategias institucionales o estrategias profesionales

B3c Discriminación social o discriminación institucional.

B4c Individuos vulnerables o grupos vulnerables

B5c Precariedad de las prestaciones o precariedad de los mecanismos de protección o pasividad de las instituciones; falta de innovación profesional

C1c Calidad de vida; Organización social o empoderamiento

C2c Grupos vulnerables; Instituciones provisoras o instituciones protectoras

C6c La pasividad de las instituciones, la falta de innovación profesional

C5c Individuo reflexivo o profesional reflexivo o individuo crítico;

Paradigma Alternativo o Transformador:

A2d Demodiversidad o diversidad; Autodeterminación o derecho a decidir;

Redes de individuos o redes de proximidad; Dignidad común o dignidad humana; Cobertura universal y completa de las necesidades. Ciudadanía social o ciudadanía diferenciada

A3d y A4d: Sociedad civil o movimientos sociales.

B1d Desigualdad o injusticia social

B3d Desigualdad o exclusión social

B4d Ciudadanía sujetos de derechos o ciudadanos y ciudadanas

B5d Intereses del mercado o intereses capitalistas.

C1d Participación o diálogo u horizontalidad

C2d Sociedad global

C5d Demodiversidad o diversidad; Redes sociales o Redes de proximidad; Dignidad o dignidad humana.

C6d Mantenimiento de los mecanismos de opresión social

Anexo VI: Listado de palabras clave, para el análisis de textos a partir de discursos hegemónicos y ausentes, y discursos confrontados.

Conceptos hegemónicos y conceptos casi ausentes, en el Diagnóstico:

- A) Gasto social y prestaciones (criminalización)
- B) Empleo (centralidad)
- C) Precariedad y Desigualdad

Conceptos hegemónicos y conceptos casi ausentes, en el Pronóstico:

- A) Empleabilidad, Flexibilidad y Adaptabilidad
- B) Cualificación, Motivación y Competencias
- C) Empoderamiento, protagonismo y participación

Conceptos que evidencian discursos confrontados:

- A) Desarrollo económico vs centralidad de las personas
- B) Integración vs Inserción
- C) Derechos vs oportunidades

Anexo VII: Plantilla con preguntas guía para la realización de entrevistas en profundidad

ELEMENTOS DE ANÁLISIS	PREGUNTAS
A.- VOZ	
Identificación y Descripción de la persona entrevistada	<ol style="list-style-type: none"> 1. Persona entrevistada: 2. Sexo y grupo de edad: 3. Formación: 4. País/lugar: 5. Lugar que ocupa en la organización: 6. Forma en la que ha accedido a la organización:
¿Quién habla? ¿Qué lugar ocupa en la organización etc...?	<ol style="list-style-type: none"> 7. Antigüedad/trayectoria en la organización: 8. Antigüedad/trayectoria en las tareas de inserción de colectivos vulnerables: 9. ¿Qué valoración hace de su trayectoria? 10. ¿Qué aportaciones ha hecho a su aprendizaje profesional y vital? 11. Trabaja sól@ o en equipo: 12. ¿Cómo valora esta situación?
<p>Análisis de la Voz</p> <p><i>Referencias: palabras clave.</i> ¿A qué conceptos propios de las políticas de empleo y de las políticas de inserción se recurre?</p> <p><i>Referencias: actores políticos.</i> A qué actores políticos se hace referencia?</p> <p><i>Referencias: documentos,</i> qué documentos se citan, qué referencias normativas o teóricas?</p>	
B.- DIAGNÓSTICO:	
¿Qué se representa como problema? Y cuál es su relación con la exclusión social?	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿CÓMO DESCRIBIRIA UD. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS GRUPOS CONSIDERADOS EXCLUIDOS DEL EMPLEO, EN EL MOMENTO ACTUAL? 2. ¿CÓMO DESCRIBIRIA UD. LA SITUACIÓN ACTUAL RESPECTO AL EMPLEO EN ESPAÑA?
¿Qué explicación da acerca de <i>por qué se ve cómo problema?</i>	<ol style="list-style-type: none"> 3. ¿CREE QUE ESTO ES UN PROBLEMA? 4. ¿POR QUÉ CREE QUE ES UN PROBLEMA?
¿Qué explicación da acerca de cuáles son las causas del problema?	<ol style="list-style-type: none"> 5. ¿DÓNDE COLOCARÍA LAS CAUSAS DE ESTE PROBLEMA?
<p><i>Dimensiones de la exclusión/vulnerabilidad que plantea:</i> multidimensional, estructural etc... o desde perspectivas más individualizadas? Se hacen referencias a una determinada entidad del excluido? Se hacen referencias a un determinado comportamiento prototipo del excluido? Se hacen referencias a normas y símbolos sociales que adjudican un determinado lugar o rol social a las personas en situación de vulnerabilidad?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 6. ¿QUÉ PAPEL CREE QUE JUEGAN LAS PERSONAS SIN EMPLEO, Y VULNERABLES, EN LA PROPIA EXISTENCIA DEL PROBLEMA? 7. ¿Y EL RESTO DE LA SOCIEDAD, LOS PROFESIONALES ETC..?

<i>Interseccionalidad:</i> se relaciona o interrelaciona el problema con otras dimensiones sociales como el género, la raza, la cultura, las creencias religiosas..?	8. ¿ESTAMOS HABLANDO DE UNA SITUACIÓN QUE TIENE QUE VER SÓLO CON EL EMPLEO O IMPLICAN OTRAS SITUACIONES?
<i>Mecanismos:</i> qué mecanismos considera que contribuyen a perpetuar el problema?	9. ¿CREE QUE ESTA SITUACIÓN PUEDE PERPETUARSE? ¿POR QUÉ Y CÓMO?
<i>Localización:</i> dónde está localizado el problema? En el individuo, en la sociedad, en la falta de recursos, en los agentes de inserción...?	10. QUIEN CREE QUE SUFRE, EN MAYOR GRADO, EL PROBLEMA QUE DESCRIBE?

C.- Atribución de los Roles en el Diagnóstico:

<i>Causa o responsabilidad:</i> quien ha causado el problema de la exclusión del mercado de trabajo de determinados colectivos?	1. SI TUVIERA QUE IDENTIFICAR RESPONSABLES DE ESTA SITUACIÓN, ¿A QUIEN APUNTARIA?
<i>Quien tiene el problema?:</i> quien lo padece, a quien perjudica la exclusión del mercado de trabajo?	2. ¿ESTA SITUACIÓN AFECTA AL CONJUNTO DE LA SOCIEDAD, O A DETERMINADOS GRUPOS?
<i>Normatividad:</i> existe un grupo problemático? Quien es entonces el grupo que podemos considerar normativo? Con respecto a quien se define el grupo problemático o vulnerable?	
<i>Roles:</i> se hace referencia a unos determinados roles, pasivos, activos,?	
<i>Legitimación de la no existencia de un problema:</i> hay algo en el discurso que interprete que no existe tal problema? Por qué no se considera problema?	

D. PRONÓSTICO/SOLUCIÓN:

<i>Qué hacer? Qué acciones son necesarias y por qué? Con qué argumentos se justifican las acciones seleccionadas?</i>	1. ¿QUÉ ACCIONES SE ESTÁN PROPONIENDO DESDE SU ENTIDAD/SERVICIO? 2. ¿CREE QUE SON ACCIONES VÁLIDAS? 3. ¿POR QUÉ?
<i>Jerarquía, prioridad en los objetivos. Qué prioridad se establece?</i>	4. ¿QUÉ OBJETIVOS SE PROPONEN? 5. ¿Cuáles SÓN LOS MÁS PRIORITARIOS?
<i>Estrategias e instrumentos:</i> qué se propone para alcanzar los objetivos de la inserción laboral?	6. ¿QUÉ ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS PROPONEN PARA CONSEGUIR ESTOS OBJETIVOS?
<i>Dimensiones de la exclusión/vulnerabilidad que se plantean desde las propuestas de solución:</i> multidimensional, estructural etc... o desde perspectivas más individualizadas (underclass)? . Se hacen referencias a una determinada entidad del excluido? Se hacen referencias a la necesidad de trabajar un determinado comportamiento prototipo del excluido? Se hacen referencias a la necesidad de que estos colectivos ocupen lugar o rol social? se hace referencia a instituciones u organizaciones como parte	7. ¿SERIA NECESARIO PROPONER OTRAS ACCIONES DESDE OTRAS INSTANCIAS, SERVICIOS? 8. ¿SE REALIZAN? 9. ¿SE COMPLEMENTAN ENTRE SÍ? 10. SI NO REALIZAN, PORQUE CREE QUE NO ES ASÍ?

de la solución?	
<i>Interseccionalidad</i> : se proponen soluciones que interrelacionen la exclusión con otras dimensiones sociales como el género, la raza, la cultura, las creencias religiosas..?	<p>11. ¿CREE QUE SUS OBJETIVOS Y PROPUESTAS DEBEN IR MÁS ALLÁ DE LA CONSECUCCIÓN DE UN EMPLEO PARA LOS COLECTIVOS VULNERABLES?</p> <p>12. ¿DE QUIEN CREE QUE DEBE DEPENDER ESTE TRABAJO COMPLEMENTARIO?</p>
<i>Localización</i> : dónde está localizada la solución? En el individuo, en la sociedad, en la dotación de recursos, en las prácticas de los agentes de inserción...?	<p>13. EN MANOS DE QUIEN, O DE QUIEN DEPENDE LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA?</p> <p>14. ¿Quiénes DEBEN SER LOS PRINCIPALES AGENTES?</p> <p>15. ¿Qué PAPEL DEBE JUGAR EL INDIVIDUO, LA FAMIÍA, LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN...?</p>

E.- Atribución de los Roles en el Pronóstico:

<i>Llamada a la acción o a la inacción</i> : quien debería hacer o no hacer determinadas actuaciones? Quien puede sugerir líneas de acción?	1. ¿QUIEN PUEDE, Y DEBE, SUGERIR LINEAS DE ACCIÓN?
<i>Grupos diana</i> : sobre quien se debe actuar? Para quien estas dirigidas las acciones propuestas?	<p>2. SOBRE QUIEN ES PRIORITARIO ACTUAR?</p> <p>3. ¿DEBEN SER POLÍTICAS GENERALES O ESPECÍFICAS?</p> <p>4. ¿QUÉ GRUPOS QUEDAN FUERA DE LAS PRÁCTICAS DE INSERCIÓN?</p>
<i>Límites de la acción</i> : qué es lo que dificulta la puesta en marcha de las medidas propuestas? (económicas, sociales, referidas al propio colectivo..) qué obstáculos se pueden prever en la aplicación de las medidas propuestas	<p>5. ¿Cuáles SÓN LAS PRINCIPALES BARRERAS/IMPEDIMENTOS PARA PONER EN MARCHA ACTUACIONES?</p> <p>6. ¿Cuáles SON LAS PRINCIPALES BARRERAS/DIFICULTADES PARA LLEGAR A LOS OBJETIVO PREVISTOS?</p>
<i>Normatividad</i> : qué se observa como ideal o preferible? Qué se observa como malo o perjudicial?	<p>7. ¿CUAL SERIA PARA UD. LA SITUACIÓN IDEAL A CONSEGUIR?</p> <p>8. ¿Cuál SERIA UNA SITUACIÓN INASUMIBLE, UNA "ESCENA O ESCENARIO TEMIDO?</p>
<i>Legitimación de la inacción</i> : se legitima la necesidad de no actuar? Es decir, se argumenta que los cambios se realizarán de manera natural?	<p>9. ¿SERÍA POSIBLE NO HACER NADA ANTE ESTA SITUACIÓN?</p> <p>10. ¿HAY ALGUNA POSIBILIDAD DE QUE, DE MANERA NATURAL, VAYA CAMBIANDO EL ESCENARIO?</p>

F. Equilibrio:

<i>Énfasis entre las diferentes dimensiones o elementos</i> : Está más desarrollado el diagnóstico que el pronóstico, o viceversa?	<p>1. ¿EN LAS ACCIONES QUE PROPONEN DESDE SU ENTIDAD/SERVICIO, CREE QUE DEDICAN MÁS TIEMPO/INTERÉS AL DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN QUE A LAS PROPUESTAS?</p> <p>2. ¿ES AL CONTRARIO?</p> <p>3. ¿ESTÁ EQUILIBRADO?</p>
<i>Fricción o contradicciones entra las dimensiones</i> : Existe coherencia interna entre el diagnóstico y la solución?	4. ¿HA IDENTIFICADO ALGUNA CONTRADICCIÓN ENTRE EL ANÁLISIS QUE HACEN DE LA SITUACIÓN Y LAS SOLUCIONES QUE PROPONEN?

G. Derechos:	1. ¿QUÉ CONSECUENCIAS CONSIDERA QUE TODA ESTA SITUACIÓN PUEDE TENER, O ESTÁ TENIENDO, PARA LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS?
H. Valoración del trabajo:	1. ¿CÓMO VALORAS TU TRABAJO, 2. ¿TE SIENTES SATISFECHO? 3. ¿HA CUBIERTO TUS EXPECTATIVAS? 4. ¿QUE CAMBIARÍAS?

Anexo VIII: Árbol de categorías para el análisis de las entrevistas

ÁMBITO	ASPECTO	CATEGORIA
A. VOZ	A.1. Identificación y descripción de la persona entrevistada	A.1.1. Sexo - mujer A.1.1.a - hombre A.1.1.b
		A.1.2. Grupo de edad - 18 a 30 A.1.2.c - 30 a 45 A.1.2.d + de 45 A.1.2.e
		A.1.3. Formación - Trabajador Social A.1.3.f - Educador Social A.1.3.g - Psicólogo A.1.3.h - otras Ciencias Sociales A.1.3.i - Sin formación específica A.1.3. j
	A.2. Relación con la organización.	A.2.1. Lugar que ocupa en la organización - directivo A.2.1. k - cargo técnico A.2.1. l - técnico A.2.1. m
		A.2.2. Forma de acceso - función pública A.2.1.n - contrato fijo A.2.1.ñ - contrato eventual A.2.1.o
		A.2.3. Antigüedad en las tareas de inserción - Menos de 5 años A.2.3.p - entre 5-10 años A.2.3. q - más de 10 años A.2.3. r
	A.3. Valoración de su trayectoria	A.3.1. Qué aporta su trayectoria a este momento de crisis: Aprendizaje personal y vital A.3.1. s Bagaje técnico que mejora la respuesta A.3.1. t Una visión más amplia de los fenómenos sociales e institucionales A.3.1.u Una visión pesimista A.3.1.v Una visión optimista A.3.1.w
	A.4. características del trabajo	A.4.1. Se trabaja en Equipo? No A.4.1x Si, en equipo interdisciplinar A.4.1.y Si, en red A.4.1.z

ÁMBITO	ASPECTO	CATEGORIA/NODO
B.DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN PROBLEMA Y SUS CAUSAS	B.1. Que se representa como problema	- AGOTAMIENTO DEL EB: no es posible ofrecer protección al total de la ciudadanía B.1.a - INADAPTACIÓN DEL INDIVIDUO AL NUEVO CONTEXTO: La no adecuación/adaptación de individuos y colectivos para encajar/adaptarse en un nuevo escenario B.1.b

		<ul style="list-style-type: none"> - EB INSUFICIENTE: Los recursos son escasos, deben proveerse más y mejores recursos, y el profesional debe adaptarse a esta nueva situación B.1.c - EXPLOTACIÓN/INJUSTICIA SOCIAL: Una estructura social generadora de desigualdad B.1.d
SOBRE LA SITUACIÓN PROBLEMA Y SUS CAUSA	B.2. Causas del problema	<ul style="list-style-type: none"> - AGOTAMIENTO DEL EB Excesiva protección del estado y del mercado laboral. Excesivo gasto social B.2.a - INADAPTACIÓN DEL INDIVIDUO AL NUEVO CONTEXTO: Falta de cualificación profesional y falta de flexibilidad de los trabajadores B.2.b - EB INSUFICIENTE: Con la crisis han recortado los ya escasos recursos B.2.c - EXPLOTACIÓN/INJUSTICIA SOCIAL: Los poderes económicos y políticos aprovechan la crisis para reforzar su estructura de dominación B.2.d
DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN Y PAPEL DE LOS ACTORES/AGENTES	B.3. Dimensiones de la exclusión que plantea	<ul style="list-style-type: none"> - RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL: Individualizadora B.3.a - RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL: Individualizadora/estructural B.3.b - FALTA DE RECURSOS/ CRISIS: Estructural/fruto de la discriminación social e institucional B.3.c - DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL: os y personas sometidas a los intereses de una minoría B.3.d
	B.4. Referencias específicas a una determinada entidad y/o comportamiento de la persona en situación de vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - INDIVIDUOS DEPENDIENTES: Dependiente de las prestaciones públicas. Estereotipo negativo B.4.a - INDIVIDUOS PASIVOS, FALTOS DE CUALIFICACIÓN: Sujetos pasivos, no cualificados, faltos de motivación, déficits de personalidad B.4.b - VULNERABLE: Persona que necesita apoyo institucional y profesional para pasar de un rol de actor a autor B.4.c - CIUDADANO: Ciudadano sujeto de derechos, activo y participante B.4.d
	B.5. Responsabilidad que se adjudica al individuo	<ul style="list-style-type: none"> - INDIVIDUOS DEPENDIENTES Toda: no quiere adaptarse B.5.a - INDIVIDUOS PASIVOS, FALTOS DE CUALIFICACIÓN El individuo debe mejorar sus capacidades y su motivación B.5.b - VULNERABLE Puede mejorar su motivación pero no depende en exclusiva de él B.5.c - CIUDADANO: Ninguna responsabilidad,

		víctima de los modelos de dominación B.5.d
	B.6. Responsabilidad a los profesionales	<ul style="list-style-type: none"> - Ninguna B.6.a - Deben adquirir conocimientos para mejorar las habilidades de las personas B.6.b - Deben de ofrecer nuevas estrategias (revisar las existentes) y más recursos. Deben generar discurso crítico B.6.c - Generadores de procesos facilitadores, fundirse con la comunidad o desaparecer B.6.d
	B.7. Responsabilidad a las instituciones políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Ninguna B.7.a - No han previsto las necesidades de formar y adecuar para un nuevo mercado laboral B.7.b - Las medidas de protección social son insuficientes ante la crisis (se ha hecho más evidente B.7.c - Las instituciones políticas son generadoras de desigualdad y discriminación B.7.d
	B.8. Responsabilidad a la sociedad en su conjunto.	<ul style="list-style-type: none"> - Han vivido por encima de sus posibilidades B.8.a - No han sabido prever y/o planificar el futuro B.8.b - Son víctimas pasiva, en cierto modo cómplices B.8.c - Son víctimas con capacidad para adquirir un rol activo. B.8.d
CENTRALIDAD DEL EMPLEO	B.9. Interseccionalidad de la exclusión/empleo/otros	<ul style="list-style-type: none"> - EMPLEABILIDAD: Centralidad del empleo B.9.a - ACTIVACIÓN: Empleo y medidas específicas para los no empleables B.9.b - INSERCIÓN SOCIAL: Políticas públicas y sistemas de protección sólidos, junto con empleo B.9.c - El empleo no puede ser el centro de la vida de las personas (trabajar para vivir, no vivir para trabajar...) B.9.d
SOBRE LA SITUACIÓN PROBLEMA Y SUS CAUSA	B.10. Mecanismos de perpetuación	<ul style="list-style-type: none"> - INDIVIDUOS DEPENDIENTES: Dependencia de prestaciones sociales B.10.a - FALTA DE CUALIFICACIÓN: Déficits educativos y en la cualificación laboral B.10.b - PRECARIEDAD: Precariedad en los mecanismos de protección B.10.c - Los intereses del mercado por delante de las personas B.10.d
SOBRE LA SITUACIÓN PROBLEMA Y SUS CAUSA	B.11. Localización del problema (quien lo sufre en mayor grado)	<ul style="list-style-type: none"> La economía (el mercado) B.11.a Los países B.11.b Los colectivos vulnerables B.11.c La sociedad en su conjunto (fractura social) B.11.d

ÁMBITO	ASPECTO	CATEGORIA
C. ATRIBUCIÓN DE LOS ROLES EN EL DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN PROBLEMA Y SUS CAUSA	C.1.Responsabilidad/quien causa el problema	- El individuo dependiente. C.1.a - Los trabajadores sin motivación para cualificarse C.1.b - Las instituciones políticas C.1.c - Las instituciones financieras y las políticas sometidas a ellas C.1.d
	C.2. Identificación un grupo problemático frente a uno normativa	- Dependientes frente a Emprendedores C.2.a - No cualificados, no adaptables frente a adaptables C.2.b - Los que las instituciones expulsan, los pobres de siempre frente a los nuevos pobres C.2.c - los poderosos frente a la ciudadanía C.2.d
	C.3. Roles ejercidos por unos u otros grupos	- Mantener el <i>statu quo</i> . C3a - Formar, activar y motivar. C3b - Reflexionar, incorporar cambios a las prácticas y a las actitudes. C3c - Movilización y organización social. C3d
	C.4. Legitimación de la no existencia de un problema	

ÁMBITO	ASPECTO	CATEGORIA
D. PRONÓSTICO/ SOLUCIÓN	D.1. Acciones que se proponen	- FLEXIBILIDAD Y EMPLEABILIDAD: Flexibilización del mercado de trabajo, supeditar a éste las políticas sociales D.1.a - ACTIVACIÓN Y EMPLEABILIDAD: promover un espíritu de búsqueda activa D.1.b - Reflexionar sobre las prácticas, proponer nuevas estrategias que mejoren la calidad de vida de las personas D.1.c - Crear dinámicas y vínculos entre los seres humanos que creen nuevas estrategias y les devuelva el control de su vida y su dignidad D.1.d
	D.2. Objetivos prioritarios	- Competitividad, innovación organizacional y desarrollo económico D.2.a - Adaptabilidad del trabajador, favorecer la participación de las empresas en la cualificación profesional D.2.b - Mejorar la calidad de vida de los colectivos más vulnerables. Empoderamiento D.2.c - Construir una sociedad participativa, dialogante, horizontal y reticular D.2.d
	D.3. Estrategias e instrumentos	- Reforma del mercado laboral D.3.a - Activación, Educación D.3.b - Políticas sociales integrales D.3.c - Participación social, construcción de redes D.3.d
	D.4. Validez de las acciones propuestas	- Suficientes D4a - Suficientes pero mejorables D4b

		<ul style="list-style-type: none"> - Insuficientes, pueden mejorarse D4c - Inútiles, ineficientes D4d
	D.5. Dimensiones de la exclusión a abordar	<ul style="list-style-type: none"> - Underclass D.5.a - Los no empleables D.5.b - D.5.c Los colectivos vulnerables - D.5.d La sociedad en su conjunto
	D.6. Acciones complementarias	<ul style="list-style-type: none"> - El empleo es la solución D.6.a - Empleo y medidas específicas para los no empleables D.6.b - Políticas públicas y sistemas de protección sólidos D.6.c - Participación real, horizontalidad y democracia real D.6.d
	D.7. Interseccionalidad con otras dimensiones sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Centralidad del empleo D7a - Empleo y medidas específicas para los no empleables D7b - Políticas públicas y sistemas de protección sólidos, junto con empleo D7c - Una nueva filosofía de vida... D7d
	D.8. Localización de la solución	<ul style="list-style-type: none"> - En mercado, competitivo y flexible D.8.a - mercado de trabajo flexible y políticas sociales supeditadas a éste D.8.b - En las instituciones: Políticas sociales, dotación de recursos, creación de empleo y en la reflexividad de los profesionales D.8.c - En la nueva organización social: reticular, participativa y democrática D.8.d

ÁMBITO	ASPECTO	CATEGORIA
E. ATRIBUCIÓN DE LOS ROLES EN EL PRONÓSTICO	E.1. A quien se llama a la acción	<ul style="list-style-type: none"> - al mercado E.1.a - a los Estados E.1.b - a los gobiernos, a la ciudadanía, a los profesionales E.1.c - a la sociedad civil organizada E.1.d
	E.2. Grupos diana sobre los que actuar	<ul style="list-style-type: none"> - los trabajadores flexibles E.2.a - los empleables E.2.b - los colectivos más vulnerables, los nuevos pobres E.2.c - la ciudadanía en su conjunto E.2.d
	E.3. Grupos que quedan fuera de las prácticas de inserción (de las prácticas que propone cada paradigma)	<ul style="list-style-type: none"> - los dependientes de las prestaciones E.3.a - los no adaptables, no cualificados, no flexibles E.3.b - Se proponen acciones que den oportunidades también a los que el mercado laboral excluye E.3.c - Se busca generar una ciudadanía integrada y una sociedad cohesionada e igualitaria E.3.d
	E.4. Límites de la acción (barreras, impedimentos)	<ul style="list-style-type: none"> - El excesivo proteccionismo de los EB E.4.a - La falta de cualificación, la no inversión en formación E.4.b - La pasividad de las instituciones, la falta de innovación profesional E.4.c

		- El mantenimiento de los mecanismos de opresión social, la no organización social E.4.d
	E.5. Normatividad: lo que se observa como ideal o preferible	- Trabajadores flexibles ajustado a una economía globalizada E.5.a - Trabajadores empleables, cualificados, motivados para la búsqueda activa de empleo, estimulados por las dificultades E.5.b - Individuo reflexivo, crítico, capaz de incorporar cambios en su práctica e Instituciones provisoras de bienestar a partir de Políticas Sociales integrales E.5.c - Demodiversidad, proximidad global (redes globales), recuperar la centralidad de la vida humana y la dignidad perdida con la globalización E.5.d
	E.6. Problematicidad (cual sería una situación inasumible)	- Retorno al estado provisor, generador de dependientes E.6.a - Un mercado de trabajo poco competitivo E.6.b - Profundizar en la escasa protección social E.6.c - Profundizar en la falta de vertebración social, ciudadanos pasivos, no participativos, sometidos E.6.d
	E.7. Legitimación de la inacción	- En parte si: El mercado generará procesos automáticos de salida de la crisis, profundizar en las reformas estructurales E.7.a - No: Son necesarias reformas estructurales E.7.b - No: Es necesario volver al Estado Social E.7.c - No: Es necesaria la movilización ciudadana E.7.d

F. EQUILIBRIO: Equilibrio y contradicción entre las dos dimensiones. Se ha descartado por poco significativo a efectos del estudio.

G. DERECHOS. Se ha incorporado como un elemento a analizar dada la importancia que se considera que tiene en el tema tratado, no es una propuesta del modelo de los Marcos Interpretativos

ÁMBITO	ASPECTO	CATEGORIA
G. DERECHOS	G.1. consecuencias sobre los derechos	- Responsabilidad individual, los derechos están estrechamente ligados a la obligación de tener un empleo G.1.a - Se cambia el concepto de derecho por el de oportunidad, riesgos individuales y el riesgo como una oportunidad G.1.b - Derechos de Ciudadanía. G.1.c - Derechos de Ciudadanía ciudadanía diferenciada. G.1.d

H. VALORACIÓN DEL TRABAJO:

Tampoco es un elemento propuesto por los marcos interpretativos, se utiliza como un elemento retórico desde el que extraer categorías ya identificadas en el árbol de categorías.

ÁMBITO	ASPECTO	CATEGORIA
H. VALORACIÓN DEL TRABAJO	H.1. Grado de satisfacción	
	H.2. Propuestas de cambio	

Universidad Pública de Navarra. Octubre de 2015

UrUUU