

8

INFORME
ESPAÑA
2 0 0 1

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: Fundación Encuentro
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-12-6
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-8881-2001

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES

1. Una sociedad cada vez más vulnerable	XIII
2. De la "cuestión social" a la "cuestión de lo social"	XV
3. Se difunde el riesgo de exclusión	XVI
4. Múltiples rostros y dimensiones de la exclusión	XX
5. Un reto político y social	XXIV

Parte Primera

CONSIDERACIONES GENERALES

1. Una sociedad cada vez más vulnerable

En estas Consideraciones Generales expresamos las preocupaciones principales que se han ido manifestando a lo largo de las reuniones de los diversos comités de reflexión en cada uno de los capítulos del Informe. Este año llamó nuestra atención la especial vulnerabilidad de la sociedad española. Nos referimos a esa trama más o menos densa de relaciones y compromisos que tejen la sociedad civil. Son fruto de la libertad de iniciativa individual, pero se acunan y crecen en los grupos espontáneos. En su seno se desarrollan las vinculaciones y los propósitos comunes. La responsabilidad por lo común sigue disminuyendo, dejando sin humus las raíces del compromiso por lo público.

Los españoles consideran que el terrorismo es el problema que más les preocupa. El 2000 podría ser conocido como el año del terror. Durante este año, 66 mujeres han sido asesinadas por sus maridos o sus parejas. La violencia se ha convertido en un personaje fantasma entre nosotros. Veintitrés asesinatos desde la ruptura de la tregua de ETA. Familias deshechas por la vileza terrorista, un ambiente difuso de temor que conlleva la limitación de las libertades, dentro y fuera del País Vasco, aumenta la rabia y aun el odio entre nuestros pueblos. Algunos temen la quiebra del espíritu nacional. En las Consideraciones Generales del *Informe España 1998* ofrecimos una serie de orientaciones que, a nuestro juicio, podrían ayudar a racionalizar un conflicto que se hace cada vez más complejo. Queremos creer que actualmente atravesamos un huracán de locura cuyos efectos azotan al conjunto de la sociedad española. Estamos seguros de que la razón terminará por imponerse. Los políticos ya han comenzado a dialogar y esperamos que esta comunicación entre ellos se desarrolle y llegue a una madurez en la que la libertad de expresión sea posible y comprendida. Es deseable una paz que no sólo termine con la violencia, sino que reconozca los derechos de todos y cada uno de los hombres y mujeres de Euskadi y de España. No puede existir un problema insoluble entre los políticos. La paz tiene que llegar ya.

Lo contrario de la vulnerabilidad es la seguridad, y la seguridad camina de la mano de la cultura, como dijo Ortega. En el ciudadano concreto esta seguridad tiene mucho que ver con el grado de fiabilidad, ligada a los procesos de desarrollo de la persona humana. Anthony Giddens la enfatiza al relacionarla con la seguridad que él llama ontológica. “La expresión hace referencia a la confianza que la mayoría de los seres humanos deposita en la continuidad de su autoidentidad y la permanencia de sus entornos sociales y materiales de acción. La fiabilidad ontológica tiene que ver con el ‘ser’, o, en términos fenomenológicos, con el ser-en-el-mundo. Pero éste es un fenómeno anímico, no cognitivo, y está enraizado en el inconsciente”¹. Todos sabemos que en el campo cognitivo llegamos a tener pocas certezas. La crítica moderna se ha encargado de debilitarlas. Pero aquí entendemos por ontológico el ámbito donde cualquier ser normal siente como ciertas una serie de realidades que ve, toca o experimenta. Pues bien, aun en el plano ontológico, el hombre moderno se siente cada vez más inseguro ante preguntas como quién es, si realmente existe o, lo que es más frecuente, si de verdad sigue siendo la misma persona que fue ayer. A esta inseguridad tan relacionada con la vulnerabilidad tampoco nos vamos a referir aquí.

Cuando hablamos de vulnerabilidad social nos referimos expresamente al debilitamiento de la seguridad en la fiabilidad de las relaciones con los demás. Una conquista que se consigue a través de la reciprocidad. Esta confianza en las personas exige a cambio la acogida de los otros y del ambiente. Algo tiene que ver esta vulnerabilidad también con el hecho –citado por Peter Berger– del proceso de “desinstitucionalización” de la vida privada como resultado del dominio de las grandes organizaciones burocráticas y de la influencia generalizada de la “sociedad de masas”. En cambio, la esfera de la vida pública se ha “sobreinstitucionalizado” y en esta hipertrofia de la vida burocrática, la privacidad queda a merced de todos los vientos y de todos los intereses mediáticos.

A. Giddens se ha referido también al debilitamiento del sistema democrático. Lo que él llama “democracia vertical” o confianza en las instituciones públicas se vacía por el debilitamiento de la “democracia horizontal”, en definitiva, por la ausencia de una sociedad civil vigorosa y creativa. Este fenómeno no es nuevo en España. Nos atreveríamos a sostener que los diferentes intentos históricos de democratización, y aun el más serio y duradero que estamos viviendo, se han dejado influir por el pesimismo y la desconfianza de los legisladores y gobernantes respecto a la “sociedad civil”. El asociacionismo emergente en España y el derecho de fundación, garantizados por la Constitución, constituyen la expresión por excelencia de la voluntad social. El “sentido social”, un hecho positivo que pudimos invocar como síntoma de la anhelante contribución a una sociedad más segura.

¹ Giddens, A., *Consecuencias de la Modernidad*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 92.

2. De la “cuestión social” a la “cuestión de lo social”

El concepto de exclusión ha logrado instalarse con éxito en el centro de la literatura sociológica. Su uso comenzó a extenderse entre los sociólogos franceses a mediados de los años setenta y se generalizó en el decenio de los ochenta. En un principio, se desarrolló como una nueva designación del conflicto social de los “sin techo”, es decir, de aquellos grupos que quedaban al margen del crecimiento económico en los países desarrollados. Se trataba de algunos segmentos de la sociedad que la misma dinámica social iba desplazando a la periferia del espacio social, hasta quedar prendidos sólo por la caridad de las instituciones benéficas. No podía decirse que pertenecieran propiamente a la sociedad. Esos vacíos sociales han existido siempre. Algunos los llaman grupos de gran riesgo.

El criterio de los diversos niveles de pobreza y aun de miseria material, unidos a los de bajo nivel formativo, activaba un proceso de dualización o de fragmentación social creciente. Al fin y al cabo, la humanidad se había habituado a convivir con esa lacra social y trataba únicamente de ayudar a los débiles e incluso de redimirlos de su incultura y de su debilidad económica. En el mundo laboral, y justamente por las relaciones entre capital y trabajo, esa fractura se convirtió en la “cuestión social”, acerca de la cual han corrido ríos de tinta. Las asociaciones de obreros y concretamente los sindicatos no sólo fueron legitimados: adquirieron todos los derechos de ciudadanía para intervenir en los conflictos de la vida económica y política.

A ninguna de estas fracturas se refieren actualmente los sociólogos cuando hablan de los “procesos de exclusión” o del mismo término “exclusión”. Es verdad que muchos de los ahora llamados “excluidos” siguen viendo su marginación y se caracterizan por experimentar los efectos de la privación de derechos reconocidos a todo ser humano en una sociedad avanzada. En el contexto internacional el conflicto es gravísimo. Países e incluso continentes enteros se ven privados de las ventajas del progreso moderno. Las diferencias entre el Norte y el Sur, entre el primer y el tercer mundo, siguen siendo sangrantes. Su misma existencia es prácticamente olvidada o marginada en la vida internacional. El 20% de los habitantes de la Tierra vive de la escasez del otro 80%.

El nuevo concepto de “excluidos” tal como queremos advertirlo en estas Consideraciones Generales se refiere a una especie de brecha o herida en el seno de una sociedad que afecta al funcionamiento de toda ella. Es una disonancia en el concierto de las relaciones humanas. En los albores del siglo XXI este desajuste adquiere una importancia cada vez mayor. No hablamos, por tanto, de la famosa “cuestión social”, sino de la nueva “cuestión de lo social”, es decir, de la función que desempeña el hecho de vivir juntos los humanos. La trama de relaciones sociales y vinculaciones es hoy,

si queremos, más exigente, pero de hecho necesaria. Las discriminaciones de género, de ejercicio de la opción sexual, las motivadas por la edad, etc., son hoy consideradas como heridas intolerables en el ejercicio de la ciudadanía.

Nosotros queremos destacar, al comienzo de nuestro Informe, este desarrollo semántico del concepto "exclusión" y así lo tendremos presente en cada uno de los capítulos, en los cuales se analizan algunas de las situaciones de los excluidos más clamorosas. En realidad, se trata de descubrir los procesos que en una sociedad desarrollada y moderna tienen sentido centrífugo, es decir, tienden a desplazar a algunos de sus miembros hacia la periferia de la misma y debilitan su condición humana. No siempre se logrará definir con precisión el grado de exclusión, pero es absolutamente necesario tener en cuenta la fuerza de los nuevos movimientos económicos o ideológicos que llevan dentro de sí mismos el germen de la exclusión. Es evidente que la exclusión tiende a escribirse en negativo en el marco de la ciudadanía social. De lo contrario, contribuiríamos a enmascarar situaciones y brotes emergentes de exclusión que no pueden admitirse en una sociedad avanzada.

3. Se difunde el riesgo de exclusión

¿Por qué es importante hablar de la exclusión? No está tan claro que la opinión pública española perciba la exclusión social como un problema. Lo que sí empieza a calar, aunque sea de una manera inconsciente, es la sensación de que aumenta la fragilidad de las condiciones sobre las que se asienta la capacidad de participar en las formas de vida, costumbres y actividades ordinarias de la sociedad; en resumen, de la capacidad de estar integrado. Y ésta es una percepción que se va extendiendo a grupos cada vez más amplios de la población. La raíz de esta situación hay que buscarla en un nuevo escenario económico, político y social, al que dan forma algunas grandes tendencias que aparecen en todos los países desarrollados, pero que, lógicamente, presentan matices muy diferentes en unos y otros y dan lugar a resultados muy dispares sobre los procesos de exclusión en función de las situaciones de partida.

Estamos viviendo cambios muy profundos en los aspectos fundamentales sobre los que se ha asentado la sociedad industrial avanzada del siglo XX. Desde el punto de vista productivo, el impacto de los grandes cambios tecnológicos ha modificado totalmente las coordenadas de la industria y de las empresas en general. El modelo "fordista" –grandes concentraciones de trabajadores que producen ingentes cantidades de productos de consumo masivo a precios asequibles, una organización estandarizada y especializada del trabajo y una notable homogeneidad en la gama de bienes

producidos— parece ya totalmente superado. La llamada globalización o mundialización económica, que tiene como base la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, ha permitido avanzar hacia un mercado mundial, en el que las distancias cuentan cada vez menos, las diferencias en los costes determinan la localización de las factorías en una u otra parte del mundo y la estructura de las empresas se ha descentralizado. Palabras como flexibilización, adaptabilidad o movilidad han reemplazado a especialización, estabilidad o continuidad.

Estos profundos cambios en el sistema productivo tienen una repercusión evidente en el contenido y las condiciones del trabajo. Las consecuencias más inmediatas y significativas desde el punto de vista que nos ocupa afectan a lo que podríamos denominar la propia calidad del trabajo que se oferta. Un número creciente de los puestos de trabajo disponibles o creados en estos últimos años entran dentro de la categoría de precarios. Se trata de un fenómeno común a todos los países europeos², pero tiene una repercusión especial en España, donde se registran los índices de temporalidad y de rotación en el empleo más altos entre los países de la Unión Europea. Y la tendencia sigue imparable. Como ha señalado Ulrich Beck³, lo que está en juego es la propia concepción del trabajo como elemento estructurante de la vida, de la integración y del conjunto de relaciones sociales. La vida personal y social, sus tiempos y sus ámbitos, está en gran medida condicionada por el trabajo, y es a través de él como la inmensa mayoría de las personas obtiene los recursos que necesita para sobrevivir y que le permiten acceder a productos y servicios que le definen socialmente como integrado.

La sociedad industrial nos había acostumbrado asimismo a estructuras sociales relativamente estables y previsibles. Hemos pasado rápidamente de una sociedad basada en una división muy estable en grandes clases, definidas fundamentalmente por su nivel económico y su posición en el mercado laboral, a otra en la que se multiplican las oportunidades de mejora, pero también los ejes a través de los cuales se difunde el riesgo de quedar al margen de los procesos y los medios de integración social plena. Frente a la anterior estructura social de grandes agregados con una notable continuidad en su situación, para una gran mayoría de las personas aparecen hoy nuevas posibilidades de ascenso y movilidad social que antes eran mucho más episódicas, pero a la vez surgen nuevos e inéditos espacios de exclusión no ligados principal u originariamente a la insuficiencia de recursos económicos o a la posición en el mercado laboral.

² Así, por ejemplo, en Alemania en los años sesenta sólo un 10% de los puestos de trabajo podían ser considerados como precarios; ese porcentaje se duplicó en los setenta y alcanzó en los años noventa a un tercio de los trabajos realmente existentes.

³ Beck, U., *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Paidós, Barcelona, 2000.

Esta difusión del riesgo de exclusión social y la diversificación de los factores y espacios en los que se manifiesta introduce además otro elemento diferencial respecto al contexto anterior. Antes, los que podemos denominar excluidos y los factores de riesgo se concentraban en sectores sociales que habían acumulado mucha experiencia histórica al respecto y que habían ido desarrollando, en mayor o menor medida, respuestas sociales y políticas a su situación. Ahora, el carácter cambiante y heterogéneo de los grupos que sufren la exclusión limita tanto su visibilidad social como su capacidad de organizarse para encontrar o demandar respuestas a sus problemas.

Las familias se ven afectadas también por cambios sustanciales. El ámbito de convivencia primaria no presenta ya el mismo aspecto que tenía hace pocas décadas en las sociedades industriales avanzadas. En la mayor parte de los casos, el hombre trabajaba fuera del hogar, mientras la mujer asumía sus responsabilidades reproductoras, cuidando marido, hijos y ancianos. La mujer no precisaba formación específica y su posición era dependiente económica y socialmente. El escenario es hoy muy distinto. La equiparación formativa entre hombre y mujer es casi total. La incorporación de la mujer al mercado laboral aumenta sin cesar, a pesar de las evidentes discriminaciones que se mantienen. Pero, al lado de lo muy positivos que resultan estos cambios para devolver a la mujer toda su dignidad personal, lo cierto es que los *roles* en el seno del hogar se van modificando muy lentamente. Crecen las tensiones por la doble jornada laboral de la mujer, se incrementan las separaciones y aumentan también las familias en las que una mujer sola cuida de los hijos. Todo ello provoca nuevas inestabilidades sociales, nuevas situaciones de riesgo, en las que la variable género resulta determinante.

Ese conjunto de cambios y de profundas transformaciones en las esferas productiva, social y familiar no han encontrado a los poderes públicos en su mejor momento. El aumento constante del gasto social ha dado paso a políticas de ajuste fiscal casi permanente. Por otro lado, los retos son nuevos y difíciles de abordar y las Administraciones Públicas no tienen agilidad para darles respuestas adecuadas. En esta situación influyen dos factores importantes. En primer lugar, el proceso de redefinición en que se halla inmerso el propio Estado; pierde peso hacia arriba (integración en instituciones supraestatales), hacia abajo (devolución a gobiernos intermedios) y hacia los lados (notable incremento de los partenariados públicos-privados, con gestión privada de servicios públicos y con presencia cada vez mayor de organizaciones sin ánimo de lucro). En segundo lugar, y al mismo tiempo, el principio de jerarquía que ha guiado hasta ahora su actuación no sirve hoy para entender los procesos de toma de decisiones en la esfera de lo público, basados cada vez más en la interdependencia entre los distintos actores implicados, la capacidad de influencia y el poder para promover y mantener relaciones de todo tipo.

En este contexto, las políticas públicas en que se fue concretando la filosofía del Estado de Bienestar se han ido mostrando incapaces para resolver los nuevos problemas y para incorporar las nuevas sensibilidades. Las políticas de bienestar se construyeron para responder a demandas que se presumían homogéneas y diferenciadas y se gestionaron de manera rígida y burocrática. Frente a ello, actualmente, tenemos un escenario en el que las demandas –por las razones apuntadas anteriormente– son cada vez más heterogéneas, se presentan bajo múltiples formas y sólo pueden ser abordadas a través de una gestión flexible y desburocratizada.

Los procesos que acabamos de exponer de forma sucinta configuran un escenario complejo, en el que el concepto de exclusión social ha servido para describir de forma sintética situaciones de riesgo social muy diversas. En la medida en que esos procesos básicos que configuran la sociedad están en la raíz de la exclusión social, podemos afirmar que se trata de un fenómeno estructural. Se podría decir que la exclusión social expresa la nueva configuración de la ya citada cuestión social en el contexto actual de transición hacia la que se denomina sociedad del conocimiento. El tradicional debate de la desigualdad social y la pobreza se transforma y adquiere una naturaleza distinta en las emergentes sociedades tecnológicas avanzadas⁴. La principal novedad radica en que la exclusión implica un notable aumento de los factores y espacios de fractura en el tejido social.

El nuevo escenario no sólo es cada vez más complejo sino también más inestable. Por ello, otra de las características básicas de la exclusión es que se refiere mucho más a un proceso –o a un conjunto de procesos– que a una situación estable. Y dichos procesos presentan una “geometría variable”. Es decir, no afectan sólo a grupos concretos y predeterminados; más bien al contrario, afectan de forma cambiante a personas y colectivos, a partir de su grado de vulnerabilidad frente a dinámicas de exclusión. Beck⁵ sostiene que la distribución de riesgos sociales –en un contexto marcado por la erosión progresiva de los tradicionales anclajes de seguridad de la sociedad industrial– se vuelve mucho más compleja y generalizada. El riesgo de ruptura familiar en un contexto de cambio en las relaciones hombre-mujer, el riesgo de quedar obsoleto en un marco de cambio tecnológico acelerado, el riesgo de precariedad e infrasalarización en un contexto de cambio en la naturaleza del vínculo laboral..., todo ello y otros muchos ejemplos pueden trasladar hacia zonas de vulnerabilidad a la exclusión a todo tipo de personas y colectivos en momentos muy diversos de su vida. La exclusión, por tanto, es más “democrática”; sus fronteras son móviles y fluidas. No obstante, siendo esto verdad, también lo es que castiga más severamente a los de siempre, a las personas y colectivos peor dotados.

⁴ Castells, M., *La era de la información*, vol. I, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

⁵ Beck, U., *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona, 1998.

4. Múltiples rostros y dimensiones de la exclusión

Hasta ahora hemos hablado de exclusión, de procesos de exclusión, de riesgos..., de conceptos. Pero, ¿quiénes son los efectivamente excluidos en nuestra sociedad?, ¿en quiénes ese riesgo extendido y difuso se materializa en situaciones que estrangulan la participación en la sociedad y producen sufrimiento? Corremos el peligro de hablar de la sociedad y olvidarnos de las personas.

Los rostros de la exclusión son múltiples porque –como acabamos de comentar– múltiples son los factores que están en su origen y múltiples también son las dimensiones en las que se manifiesta. La exclusión social no se explica con arreglo a una sola causa. Se presenta, en cambio, como un fenómeno en el que converge un cúmulo de circunstancias desfavorables, a menudo fuertemente interrelacionadas. Por ello, la exclusión difícilmente admite definiciones simples o muy diferenciadas. Son ya numerosos los estudios que muestran las altas correlaciones que existen entre, por ejemplo, bajo nivel educativo, precariedad laboral, desprotección social, familias monoparentales y género⁶; o bien, entre barrios “guetizados”, malas condiciones de habitabilidad de las viviendas, segregación étnica, pobreza y múltiples problemas de salubridad⁷. El análisis de los grandes factores generadores de riesgo nos permite un primer acercamiento a los grupos que se ven afectados por procesos de exclusión social en nuestro país.

□ “Nuevos” procesos demográficos. Desde el punto de vista de la exclusión, la transición hacia una estructura social cada vez más compleja tiene un punto de referencia ineludible en tres procesos demográficos de gran relevancia social: el notable aumento de la inmigración procedente de países pobres, el envejecimiento de la población y la consolidación de la pluralidad en las formas de convivencia familiar. Los protagonistas de estos procesos –inmigrantes, mayores, familias monoparentales encabezadas por una mujer–, por sus propias condiciones, siempre han sido grupos con mayor riesgo de exclusión, pero éste se ha intensificado por la pérdida de apoyos de carácter tradicional y por la falta de instrumentos adecuados para responder a su situación.

Así, la falta de políticas potentes de multiculturalidad e integración hace que muchos inmigrantes vivan en una gran precariedad legal, económica, de relaciones y familiar, de la que se deriva su condición de excluidos. El aumento del número de personas mayores dependientes, que tienen difi-

⁶ Véase, por ejemplo, Social Policy Research Unit, *The employment of lone parents: a comparison of policy in 20 countries*, University of York, 1996.

⁷ Véase Arias Goytre, F., *La desigualdad urbana en España*, Ministerio de Fomento, 1999.

cultades –físicas, sociales, económicas, de vivienda, etc.– para realizar las actividades de la vida cotidiana, coincide con una reducción de la disponibilidad de cuidados familiares y con una oferta claramente insuficiente de servicios sociales, lo que les impide su plena integración social. La erosión de la familia nuclear tradicional, a la que se suma la debilidad de las políticas públicas de educación infantil y de atención a la vejez y las dificultades para compatibilizar el cuidado del hogar y un empleo de calidad, propician nuevas dinámicas de riesgo social en amplios colectivos de mujeres, ancianos y niños.

□ *El impacto sobre el empleo de los cambios en la economía y en las empresas.* Ya hemos comentado la incidencia que sobre el mercado de trabajo, el empleo y las relaciones laborales tiene la transición hacia una economía basada en la información y el conocimiento. Los impactos son múltiples y en muchas direcciones. Para sectores relevantes de la sociedad, el cambio económico puede haber generado un abanico de nuevas oportunidades impensable en períodos anteriores. Hay, por tanto, nuevos “ganadores”. Pero son también muchos los “perdedores”. En este caso, personas que en virtud de su situación laboral se ven empujadas hacia procesos que pueden acabar en la exclusión social. Dos grupos son los principales afectados: los jóvenes con escasos recursos formativos y déficit en habilidades profesionales y los adultos que sufren el paro de larga duración, especialmente los que tienen cargas familiares.

Respecto a los primeros, en no pocas ocasiones la imposibilidad de acceder al mercado de trabajo formal se conjuga con fenómenos como la delincuencia y las drogodependencias. Para los que consiguen entrar en el mercado de trabajo, las tradicionales trayectorias lineales y rápidas de los jóvenes hacia el empleo asalariado son hoy excepción. Más bien encontramos un abanico de itinerarios muy complejos y dilatados en el tiempo. Los itinerarios de inserción recorridos por jóvenes con intensas carencias formativas y débiles resortes de aprendizaje dan acceso estricto a empleos eventuales, con salarios muy bajos, sin apenas protección social, sin vertiente formativa y que no generan ningún tipo de vínculo grupal o sindical.

Los parados adultos de larga duración son las principales víctimas de la flexibilización de los procesos productivos en la economía de la sociedad de la información. Los recortes de plantilla, los programas de reducción de costes salariales y de aumento de la productividad, la búsqueda de la adaptabilidad a través de la formación han incidido de lleno en los trabajadores de más de 50 años, que ven en muchos casos cerradas definitivamente las puertas del empleo cuando todavía sus hijos no se han independizado y su cónyuge, con frecuencia, no trabaja fuera del hogar. Todo ello se produce en un contexto de desregulación laboral, que conlleva una reducción de los derechos laborales y el debilitamiento de los esquemas de protección social tradicionalmente ligados al empleo.

□ *Los nuevos déficit de inclusividad del Estado de Bienestar.* El tercer y último factor que queremos destacar es la gran dificultad que tiene el Estado de Bienestar para llegar y acoger en sus políticas y prestaciones a los nuevos grupos con alto riesgo de exclusión. A esto nos referimos cuando hablamos de déficit de inclusividad. Este factor clave opera en, al menos, dos planos. Se han ido consolidando, por una parte, lo que denominaríamos fracturas de ciudadanía, provocadas bien por una regulación de las prestaciones que deja fuera de la Seguridad Social, por ejemplo, a grupos que por su situación no han podido acceder a los regímenes contributivos, bien por la falta de respuestas desde la enseñanza pública de masas a la situación de los jóvenes con fracaso escolar. Por otro lado, nunca ha existido una significativa presencia pública –no en lo que se refiere a aspectos regulatorios o de política fiscal, sino a la intervención directa– en mercados de bienes sociales como el del suelo y la vivienda, lo que ha provocado no sólo que amplias capas de la población tengan grandes dificultades –y en algunos casos les resulte sencillamente imposible– para acceder a una vivienda, sino también que se haya producido la segmentación social del espacio urbano y la consiguiente proliferación de los denominados barrios en crisis.

Estos tres mecanismos o factores que acabamos de comentar no actúan de forma aislada. Se interrelacionan y, a menudo, se potencian mutuamente. De hecho, los procesos de exclusión social se originan y se desarrollan al calor de estas interrelaciones. Los inmigrantes de países pobres, por ejemplo, no sólo ocupan los empleos que por sus condiciones no quieren los españoles, también tienen problemas para acceder a los sistemas de protección social y son muy vulnerables a la discriminación en el mercado de la vivienda. Los mayores dependientes quedan con facilidad excluidos de unos servicios sociales con tasas muy bajas de cobertura. O bien los habitantes de barrios periféricos segregados sufren con mayor intensidad el desempleo de larga duración y la precariedad en el empleo. En definitiva, la realidad nos muestra el carácter multifactorial y multidimensional de la exclusión.

Aunque en los párrafos anteriores ya han ido apareciendo algunos de los rostros de la exclusión, en el cuadro 1 proponemos una fotografía más completa. En él hemos intentado sistematizar los grupos en los que se concentran las personas que sufren los procesos de exclusión social. A partir de los mecanismos y los ámbitos de exclusión social que hemos ido comentando, hemos construido una matriz de 20 colectivos, resultado de cruzar siete esferas donde operan factores de exclusión con un conjunto de circunstancias personales que pueden intensificar el potencial de exclusión.

Respecto a las esferas de exclusión social, hemos considerado desde las más clásicas (laboral, residencial y formativa) hasta las que han ido ganando relevancia en los últimos tiempos (étnica, de ciudadanía, de género

Cuadro 1 – Los perfiles de la exclusión social

Exclusión:	SIN circunstancias intensificadoras	CON circunstancias intensificadoras		
		Contexto familiar	Edad	No acceso a la protección social
Laboral		(1) Familias con hijos, con los dos adultos en paro o precariedad	(2) Jóvenes parados o en precario procedentes del fracaso escolar	(3) Parados de larga duración sin cobertura
Formativa	(4) Población analfabeta		(5) Niños inmigrantes desescolarizados (niños de la calle)	
Étnica y de ciudadanía	(6) Inmigrantes ilegales			
De género	(7) Refugiados y demandantes de asilo (8) Mujeres inmigrantes (9) Población gitana	(10) Mujeres sometidas a violencia doméstica (11) Madres solas (monoparentalidad) jóvenes y de rentas bajas (12) Mujeres mayores solas (13) Personas (normalmente mujeres) ligadas al cuidado de dependientes		
Sociosanitaria	(14) Personas con minusvalías (15) Drogodependientes		(16) Gente mayor dependiente y con pocos ingresos	
Espacial y habitativa	(17) Habitantes de barrios marginales y zonas rurales deprimidas			(18) Colectivos sin techo
Penal	(19) Presos y ex presos			
Otras		(20) Niños en familias pobres y desestructuradas		

y sociosanitaria). También se incluyen otras que han ido quedando olvidadas, como la exclusión en la que viven muchos presos y ex presos y la situación de precariedad afectiva y relacional que sufren muchos niños y niñas en familias desestructuradas.

Con relación a las circunstancias que pueden intensificar o agravar la exclusión social, hemos incluido el contexto familiar, la edad y el no acceso a la protección social. El contexto familiar constituye el ámbito primario de relaciones interpersonales y en él pueden actuar factores que acentúen sensiblemente los riesgos de exclusión (violencia familiar, monoparentalidad en situaciones de precariedad...). La edad remite a la especial incidencia de los procesos de exclusión social en las fases más vulnerables del ciclo vital (infancia, adolescencia, vejez...). El no acceso a la protección social agrava de forma determinante algunos factores ya de por sí generadores de vulnerabilidad (paro de larga duración, dependencia física en personas de edad avanzada...).

No pretendemos en estas Consideraciones Generales aportar datos que nos permitan calibrar la magnitud de la exclusión en España. En los di-

versos capítulos del Informe recogemos una gran cantidad de indicadores generales y por grupos sociodemográficos (inmigrantes, mayores dependientes, discapacitados...), que, desde diversas perspectivas, nos acercan a la dimensión cuantitativa y a la realidad cotidiana de las personas que en nuestro país sufren la exclusión social.

5. Un reto político y social

La exclusión social no está inscrita de forma fatalista en el destino de ninguna sociedad. No podemos de ninguna manera aceptar que existan personas o colectivos que, por definición o como principio, sean más susceptibles de caer en la exclusión. Nada impide que la exclusión sea abordada desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas. Más aún, en cada sociedad particular la forma concreta en que los poderes públicos y la sociedad abordan los temas de exclusión se convierte en uno de sus factores explicativos clave.

¿Por qué creemos que es importante hacer hincapié en que la exclusión social es un fenómeno politizable? En otros momentos históricos –por ejemplo, en las etapas centrales de la sociedad industrial–, el sector social más vulnerable desde el punto de vista de la integración social –lo que se denominó el proletariado– había adquirido plena conciencia de su situación y, en virtud de ello, disponía de capacidad de organizarse social y políticamente. Se había convertido, en mayor o menor medida según el momento histórico y el contexto social, en agente portador de un modelo alternativo para superar las relaciones de desigualdad que estaban en el origen de su situación. Esto no pasa con la exclusión.

Los colectivos excluidos, heterogéneos y cambiantes, no logran consolidar una estructura organizativa a través de la cual se hagan visibles y adquieran la capacidad de intervenir en la definición y aplicación de los procedimientos para superar la exclusión. Por ello, a menudo se cuestiona la posibilidad de que esos fenómenos de exclusión acaben dando lugar a movimientos políticos con voluntad emancipatoria. Se impone, en cambio, con facilidad una cierta perspectiva cultural que lleva a considerar la exclusión como algo inherente a las sociedades avanzadas del siglo XXI. Algo inevitable, “la existencia de perdedores”, que sólo merecería “compasión”. Pero ésa es sólo una de las opciones políticas posibles ante la exclusión.

La exclusión social puede y debe enfrentarse desde diferentes esferas de la sociedad y por medio de diversos tipos de estrategias. La familia puede convertirse en un espacio central proveedor de cuidados asistenciales, que palien situaciones intensas de exclusión. Asimismo, el tejido comunitario puede ofrecer redes de apoyo que permitan mantener a personas y colecti-

vos vulnerables relativamente al margen de “escaladas en la exclusión”. Desde el sector asociativo pueden impulsarse mecanismos de desarrollo humano y de inserción de grupos de alto riesgo social o con fuertes dependencias.

Siendo todo ello muy importante, en sociedades complejas como la nuestra, pensamos que los resortes clave de lucha contra la exclusión han de ubicarse en la esfera de las Administraciones Públicas. Las políticas sociales, los programas y los servicios promovidos desde los diferentes niveles de gobierno se convierten en piezas básicas de un proyecto de sociedad cohesionada. Ahora bien, las políticas contra la exclusión deben huir de cualquier pretensión de monopolio en la respuesta a este problema, así como de reducir la intervención sobre el mismo a los profesionales y plantearla de forma centralizada y jerárquica. La efectividad de las iniciativas de los poderes públicos en este campo será directamente proporcional a su capacidad para tejer sólidas redes de interacción con todo tipo de agentes comunitarios y asociativos. Además, se debe estar abierto a debates sobre los modelos sociales que se impulsan y ser conscientes de que una de las claves del éxito es su capacidad de adaptarse y acercarse a cada territorio.

La complejidad de factores y de dinámicas cruzadas que, como hemos visto, plantea la exclusión social sitúa muy alto el listón para combatir ese fenómeno que amenaza la cohesión social presente y futura de nuestras sociedades. Parece claro que no podemos aplicar las políticas de bienestar surgidas y coherentes con las situaciones de desigualdad estable y bien delimitada de la sociedad industrial a contextos muy distintos. No nos parece que sea posible tampoco –como pretenden algunos– considerar la exclusión social como una situación personal, poco o nada arraigada en factores estructurales. Desde esta visión, lo que se plantean son respuestas de corte paternalista, asentadas en el imaginario tradicional: se reacciona, igual que ante la pobreza, con medidas asistenciales y paliativas. Y se hace desde una visión clásica de asistencia social. Esa manera de abordar la exclusión sólo provoca la estigmatización de quienes la sufren y que su situación acabe volviéndose crónica.

A partir de algunas de las ideas que hemos ido exponiendo a lo largo de estas Consideraciones Generales, proponemos algunas formulaciones que, desde nuestro punto de vista, pueden permitir avanzar, desde los ámbitos político y social, hacia nuevos modelos de lucha contra la exclusión:

- Dado el carácter estructural de la exclusión social, las acciones públicas no pueden reducirse a paliar sus manifestaciones más graves o socialmente más visibles. Deben partir de un planteamiento explícitamente estratégico, de actuación directa e indirecta sobre los factores que generan vulnerabilidad y exclusión.

- El hecho de que la exclusión sea un fenómeno complejo, que tiene su origen en la interacción de múltiples factores y se manifiesta en ámbitos muy diversos de la vida de las personas, hace que sean muy diferentes y numerosas las políticas concernidas (sanidad, educación, trabajo, servicios sociales, vivienda...). En la lucha contra la exclusión social, éstas no pueden actuar de forma independiente y según sus propias lógicas, sino que han de estar orientadas por una visión integral del problema y han de ponerse en práctica buscando la coordinación y el trabajo en red de los múltiples actores implicados (diferentes Administraciones Públicas, asociaciones, organizaciones de voluntariado, empresas...).

- Además de proveer y garantizar recursos y servicios, la política contra la exclusión debe fomentar la creación, el restablecimiento o el fortalecimiento de lazos de relación social. Es un aspecto fundamental en la superación de las situaciones de exclusión, pero también en la prevención de las mismas, algo en lo que las políticas contra la exclusión deberían insistir más, dado el carácter dinámico, cambiante, de este fenómeno, con “entradas” múltiples y súbitas. Las personas y los colectivos excluidos no estarán verdaderamente integrados mientras no recuperen o construyan su condición de actores sociales. Por eso, es muy importante que la actuación de los profesionales, de los poderes públicos y de las entidades o asociaciones que intervienen en este campo se oriente también a trabajar las relaciones de la persona con los demás, partiendo de los ámbitos más privados (familia, amigos...) hasta los espacios públicos (vecindario, comunidad, barrio, ciudad) y las instituciones (escuelas, empresas, poderes públicos...).

Esto exige conocer los recursos del medio, para movilizarlos y aprovecharlos. Lo cual permite, además, que el entorno social, la comunidad, reconozca los factores y las situaciones que generan exclusión, convirtiendo el problema de unos pocos en un debate público que a todos concierne. Precisamente por todo ello, es difícil imaginar que se puedan dar respuestas reales y en el sentido que aquí defendemos desde ámbitos territoriales muy amplios, en los que se pierde el sentido de comunidad y de responsabilidad colectiva.

- Más que de políticas contra la exclusión social deberíamos hablar de políticas de integración social, entendiendo ésta como un proceso colectivo, en el que un grupo de gente, relacionada formal e informalmente, desde posiciones públicas y no públicas, trata de conseguir un entorno de cohesión social para su comunidad. Para llegar a esta situación, las personas y los colectivos han de tener la oportunidad de participar desde el principio en el diseño y puesta en práctica de las medidas que les afecten. Todo proceso de integración social es un proyecto personal y colectivo en el que los implicados –los profesionales encargados del acompañamiento, las instituciones concernidas y la comunidad en la que se desarrolla– participan,

asumen riesgos y responsabilidades y lo entienden como un compromiso común en el que todos pueden ganar y todos pueden perder. La colaboración público-privado permite aprovechar los distintos recursos de unos y otros y crear o potenciar los lazos comunitarios, el llamado “capital social”⁸, tan decisivo a la hora de asegurar procesos de integración social sostenibles en el tiempo y con garantías de generar autonomía y no dependencia.

En este sentido, y entroncando con las reflexiones que daban comienzo a estas Consideraciones Generales, la lucha contra la exclusión se convierte tanto en un test del nivel de sociedad civil –de compromiso social con lo público– como en un espacio privilegiado para que ésta se desarrolle y se fortalezca. A lo largo de los capítulos del presente Informe esa doble perspectiva se irá haciendo presente para configurar nuestra característica visión de reto y de oportunidad respecto a los problemas comunes que afectan a la sociedad española.

⁸ Véase Subirats, J. (ed.), *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Fundación Encuentro, Madrid, 1999.