

PANORAMA DE LA LUCHA  
CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL  
Conceptos y estrategias



El Programa global Estrategias y Técnicas contra la Exclusión social y la Pobreza (STEP) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) interviene en dos áreas temáticas interdependientes: la extensión de la protección social a los excluidos y los enfoques integrados de inclusión social.

STEP apoya la concepción y la difusión de sistemas innovadores destinados a extender la protección social a las poblaciones excluidas, en especial, las de la economía informal. Se ocupa, particularmente, de sistemas basados en la participación y organización de los excluidos. STEP también contribuye a fortalecer los lazos entre estos sistemas y los demás mecanismos de protección social. De esta forma, STEP apoya el establecimiento de sistemas nacionales de protección social coherentes, basados en los valores de eficacia, equidad y solidaridad.

STEP sitúa su acción en el área de la protección social en el marco más amplio de la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Pone especial empeño en una mejor comprensión de los fenómenos de exclusión social y en la consolidación, en el plano metodológico, de enfoques integrados que intentan reducir este problema. STEP otorga especial atención a las articulaciones entre el nivel local y el nivel nacional, contribuyendo al mismo tiempo a tareas y agendas internacionales.

STEP combina diferentes tipos de actividades: realización de estudios e investigaciones, producción de herramientas metodológicas y documentos de referencia, formación, ejecución de proyectos de campo, apoyo técnico a la definición y a la puesta en marcha de políticas y fomento del trabajo en red de los actores.

El Programa se sitúa en el Servicio de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social de la OIT y, en particular, su Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos.

Programa Estrategias y Técnicas contra la Exclusión social y la Pobreza  
Servicio de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social  
Oficina Internacional del Trabajo  
4, route des Morillons  
CH-1211 Ginebra 22  
Suiza  
Tel.: (+41 22) 799 6544  
Fax: (+41 22) 799 6644  
E-mail: [step@ilo.org](mailto:step@ilo.org)  
<http://www.ilo.org/step>

---

# PANORAMA DE LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL Conceptos y estrategias

*Jordi Estivill*

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2003  
Primera edición 2003

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

Estivill, J.

*Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*  
Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2003

ISBN 92-2-313652-0

Publicado también en francés: *Panorama de la lutte contre l'exclusion sociale. Concepts et stratégies* (ISBN 92-2-213652-7), Ginebra, 2003, en inglés: *Concepts and strategies for combating social exclusion. An overview* (ISBN 92-2-113652-3), Ginebra, 2003, y en portugués: *Panorama da luta contra exclusão social. Conceitos e estratégias* (ISBN 92-2-813652-9), Ginebra, 2003.

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

# Prólogo

La exclusión social es a la vez un fenómeno del pasado y del presente y si no se le remedia, del futuro. Afecta a millones de personas que tratan de sobrevivir, en las más duras condiciones de vida y de trabajo. A lo largo de la historia, las formas de la exclusión han ido evolucionando tanto en sus características como en la concepción que se tiene de ellas. En la actualidad, la exclusión presenta rostros distintos en los diversos continentes, y aun dentro de ellos, en las regiones y países. Pero afecta a todos. También los programas y las medidas para afrontar sus diferentes aspectos han cambiado y no son los mismos en todos los rincones del mundo. El conjunto de los actores no juega el mismo papel en el afán de paliarla y de erradicarla.

Por todo ello era y es importante conocer mejor la exclusión social. Ver de dónde partía este concepto, cómo su uso que se originaba en Europa ha ido extendiéndose y ha atravesado mares y continentes para ser utilizado cada vez más en América Latina, África y Asia. La exclusión es a la vez visible y opaca y por ello es necesario medirla. Igualmente puede ser útil examinar cuáles son las posiciones y las actitudes individuales y colectivas frente a ella. Cada vez más, el conjunto de los actores, especialmente los gobiernos y la administración pública, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como las instancias y redes internacionales, el voluntariado, la economía social, las iniciativas ciudadanas y comunitarias, se interesan, se posicionan y adoptan estrategias para combatirla. La gran mayoría adopta unos principios orientadores y en su seno cabe distinguir las estrategias paliativas, las preventivas y las emancipadoras, pero también se observan estrategias reproductoras de exclusión.

Este es el contenido básico de esta publicación que además incluye la presentación de una diversidad de experiencias y ejemplos y que puede suponer un valor añadido al debate internacional sobre la exclusión social.

La Organización Internacional del Trabajo no podía quedar ajena a este debate y a las consecuencias que derivan de él. Por ello, a su preocupación histórica por la justicia social, por los derechos humanos, por la mejora de las condiciones de trabajo y por la extensión de la protección social, añade un conjunto de esfuerzos que se vertebran alrededor de la idea del trabajo decente.

Como precursor de estos esfuerzos, en Enero de 1998, nació el Programa Estrategias y Técnicas contra la Exclusión social y la Pobreza (STEP) que ha apoyado la concepción y difusión de sistemas innovadores destinados a la protección social de las poblaciones excluidas y muy especialmente de la economía informal, reforzando los mecanismos basados en su participación y organización. Esta labor ha empezado a dar sus frutos en la creación y desarrollo de las mutualidades de salud y de los microseguros.

Ahora, el reto es articular mejor estas formas de protección social de base comunitaria con las políticas nacionales de extensión de la protección social. A ello también se va a dedicar la actual Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos, nacida en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT de 2001.

La presente publicación se articula con estas actividades y nutre un centro informático de aprendizaje y de recursos (CIARIS) destinado a los proyectos locales que luchan contra la exclusión. Con ella la OIT hace una aportación más que, coordinada con las iniciativas de las otras agencias internacionales, los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otros, espera que contribuya a construir un mundo menos excluyente y más justo.

Quisiera, por último, agradecer la contribución que el Gobierno de Portugal ha hecho al conjunto del Programa y a esta publicación.

Assane Diop,  
*Director Ejecutivo,*  
*Sector de la Protección Social*

# Agradecimientos

Este Panorama de la lucha contra la exclusión social ha sido escrito por Jordi Estivill. Su concepción y elaboración se fundamentan en el trabajo de un grupo internacional integrado por Luciano d'Andrea, Alain Bernier, Michaela Balke, Seno Cornely, Benedicte Fonteneau, Jose Manuel Henriques, Philippe Marcadent y Elisio Rodrigues. Christine Bockstal y Elsa Chambel también contribuyeron a este trabajo.

Pedro Crocco, José Figueiredo, Ginette Forgues, Hugh Frazer, Carlos Sangreman, Damienne Verguin y Jan Vranken realizaron significativas aportaciones y observaciones a la versión preliminar del texto.

Este libro se ha beneficiado del conocimiento y de las experiencias de un conjunto de personas provenientes de tres continentes, a las que se agradece su colaboración.



# Índice

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1. El significado conceptual y real de la exclusión social</b> .....	5
1.1. La evolución contextual y la emergencia del concepto .....	5
1.2. ¿Una cuestión terminológica? .....	9
1.3. El significado y el uso de la exclusión social .....	13
1.4. Exclusión y pobreza. La extensión de su uso .....	20
1.5. La irradiación a través de las instancias europeas e internacionales .....	25
<b>Capítulo 2. Las manifestaciones de la exclusión</b> .....	35
2.1. Cómo identificar la exclusión .....	35
2.1.1. La relatividad de la exclusión y sus paradigmas .....	35
2.1.2. El proceso excluyente .....	37
2.1.3. La exclusión práctica y simbólica de las instituciones .....	41
2.2. Pistas para el análisis y la medición de la exclusión .....	50
2.2.1. Medurar y comprender la exclusión. Su opacidad .....	50
2.2.2. Algunas vías metodológicas .....	53
<b>Capítulo 3. Las estrategias que afrontan la exclusión</b> .....	59
3.1. Las posiciones y las actitudes de una multiplicidad de actores .....	59
3.1.1. Una nueva cultura del voluntariado .....	59
3.1.2. Las razones colectivas .....	61
3.2. El papel de los actores .....	63
3.2.1. La conciencia ciudadana y la sociedad civil .....	64
3.2.2. El tercer sector y la economía social .....	66
3.2.3. El mundo sindical, empresarial y financiero .....	69
3.2.4. Posibilidades y límites de la intervención pública .....	77
3.3. Hacia una tipología de estrategias .....	90
3.3.1. Tiempo y espacio. Dos coordenadas clásicas .....	90
3.3.2. Estrategias y representaciones sociales .....	92
3.3.3. Estrategias reproductoras, paliativas, preventivas y emancipadoras .....	99
3.3.4. La coherencia estratégica entre enfoques y medios .....	102
3.4. Principios estratégicos .....	104
<b>Capítulo 4. A modo de conclusión</b> .....	115
<b>Bibliografía utilizada</b> .....	121



# Introducción

Millones de personas en todo el mundo sobreviven sometidas a la pobreza y la exclusión social y no es probable que en los próximos años estas condiciones vayan a desaparecer. Esta grave situación atañe a toda la humanidad que no puede ni debe cerrar los ojos ante ella. Mientras persista, todos estamos un poco empobrecidos y somos en cierto modo excluidos.

Este documento tiene el sentido profundo de intentar aportar un grano de arena al conjunto de análisis y reflexiones que se están haciendo sobre la exclusión social e invitar a reaccionar frente a ella, partiendo del convencimiento de que es posible paliar, mejorar y transformar la situación de los hombres y las mujeres que se encuentren bajo esta condición. Esta tarea, aunque sea difícil y compleja, es urgente y plausible. Sin ignorar la importancia de las otras dimensiones en las estrategias de lucha contra la exclusión y para promover la inclusión, se pone el acento en las acciones locales, puesto que ellas son un punto de partida, condición necesaria aunque no suficiente, de cualquier esfuerzo que se inscriba en esta perspectiva.

Tal y como se pone de manifiesto en esta publicación, exclusión y pobreza son conceptos considerados como concomitantes, superpuestos y a menudo complementarios. Pero en este trabajo se focaliza el primero de ellos. Sin embargo, parte de las consideraciones relativas a la exclusión que presenta el documento también son válidas en el caso de la pobreza. De hecho, el origen del concepto se sitúa en Europa y es en este continente donde conoce el mayor desarrollo. Ello explica que el punto de partida y la mayoría de los análisis se refieran a este continente y más especialmente a los países de Europa occidental, aunque cuando la información y los conocimientos lo permiten, el panorama se extiende hacia los otros continentes. No ha sido posible incorporar un mayor número de referencias dedicadas a Asia. Quizás ello pueda hacerse en una publicación posterior.

La exclusión social es a la vez un fenómeno pasado y actual y, si no se la remedia, futuro. A lo largo de la historia ha ido evolucionando tanto en lo que la caracteriza como en la concepción que se tiene de ella. Y aunque haya un cierto patrimonio común de la humanidad sobre su significado, es innegable que la exclusión presenta rostros distintos en los diversos continentes y, aún dentro de ellos, en las regiones y países. También las estrategias y las medidas para afrontarla han evolucionado y no son las mismas en las cuatro esquinas del mundo. Las personas, los movimientos sociales, los actores socioeconómicos y los distintos ámbitos de la administración pública tampoco actúan al unísono.

Este documento pretende abordar estas cuestiones intentando contestar las siguientes preguntas.

- ¿Por qué y en qué contexto aparece el concepto de exclusión social, en qué se diferencia del de pobreza y de otros?, y, ¿cómo se ha extendido su utilización?
- ¿Cómo se produce la exclusión, cuáles son sus principales manifestaciones, cómo se puede analizarla?
- ¿Qué sentido tiene luchar por su erradicación y por la incorporación de los colectivos excluidos, cuál es el papel del conjunto de actores?
- ¿Cuáles son las principales estrategias que pretenden abordarla, poniendo el acento en las acciones locales y en un conjunto de principios básicos?

Para llevar a cabo esta reflexión, este documento se divide en cuatro capítulos.

El primero describe el itinerario de la emergencia del concepto de exclusión y cómo éste responde a las circunstancias generadas por las mutaciones socioeconómicas de los años setenta. Este término va a tener una rápida influencia sobre las políticas y los programas que se desarrollan en Europa, para ir extendiéndose hacia otros continentes. Pero su implantación progresiva y desigual no debe hacer olvidar otras concepciones tales como marginación, pobreza, privación, precariedad, vulnerabilidad, que pueden también ayudar a entender la realidad.

No es un azar si las instituciones y organismos internacionales, en primer lugar la OIT, pero también la ONU, la UNESCO, el Banco Mundial, etc., y las instancias europeas (la Unión Europea, el Consejo de Europa, etc.), así como las redes transnacionales de las organizaciones sociovoluntarias utilizan cada vez más este vocablo. La exclusión como producto social es cada vez más visible, aunque también se haga más opaca debido, entre otros factores, a la dificultad de identificar las causas profundas que la generan. No se trata de describir exhaustivamente a éstas, sino de situar a la exclusión como fenómeno inscrito en el corazón de la organización estructural de las sociedades y las economías actuales. También su dimensión política es importante y debe ser tratada.

El segundo capítulo se centra en la caracterización de la exclusión y en los rasgos comunes y diferenciales de sus manifestaciones individuales, de los grupos, de la sociedad y del territorio. Se examinan las dificultades para medir y analizar este fenómeno, al mismo tiempo que se dan algunas pistas metodológicas que permiten avanzar en este sentido.

El tercer capítulo trata de la multiplicidad de las estrategias que el conjunto de los actores desarrollan. Así se examina su papel y se propone una tipología de las mismas que permita ilustrar su heterogeneidad en el tiempo y en el espacio. Se trata de contrastar las principales argumentaciones sobre la inevitabilidad de la exclusión o su negación, sobre su desaparición en función del desarrollo económico, sobre las dicotomías que oponen el ámbito nacional al local, lo social a lo económico, etc.

Por último, se establecen unos principios estratégicos sobre los que apoyar los esfuerzos de lucha contra la exclusión, viendo sus fuerzas y debilidades: la dimensión local, el partenariado, la integralidad y globalidad de las acciones, la partici-

pación, parecen haber pasado la prueba de fuego de su aplicación en muchos países. Se ofrecen al final unas conclusiones abiertas que recuerdan el recorrido realizado y que sugieren algunos de los retos y tareas para el futuro.

Éste es un panorama conceptual y estratégico sobre la exclusión social. Y por lo tanto, no incorpora análisis estadísticos y cuantitativos sobre la situación actual de este fenómeno, ni tampoco aborda específicamente las variables ligadas a la identidad, raza, etnia, edad – entre otras –, incluido el género, aunque la multitud de ejemplos y experiencias que se dan y la amplia bibliografía pueden permitir al lector profundizar en su conocimiento.

Este panorama forma parte del Centro Informático de Aprendizaje y de Recursos para la Inclusión Social (CIARIS), instrumento producido por el programa « Estrategias y Técnicas contra la Exclusión social y la Pobreza » (STEP) de la Oficina Internacional del Trabajo, bajo los auspicios de Portugal.



# Capítulo 1.

## El significado conceptual y real de la exclusión social

### *1.1. La evolución contextual y la emergencia del concepto*

Todos los autores están de acuerdo en reconocer que la publicación del libro de René Lenoir «Les exclus» en 1974 marca un hito en la aparición del concepto de exclusión. Pero como sucede a menudo, el autor no era consciente de la utilización posterior que esta palabra iba a tener y para él se trataba de dar un grito de alarma frente a la incapacidad que tenía una economía expansiva para incorporar a determinados colectivos, discapacitados físicos, psíquicos y sociales. Calculaba que uno de cada diez franceses quedaban al margen de los resultados económicos y sociales y ésta era la principal razón de su preocupación.

Hay que retener, pues, de esta primera aportación la noción de «**quedar al margen**» y que en cierto modo el momento de su publicación marca un **punto de inflexión** en lo que se ha calificado como los treinta años gloriosos (de 1945 a 1975) de un período álgido de las economías occidentales, a una nueva fase que precisamente se inicia en aquel momento con la llamada crisis del petróleo.

Pero sería un error pensar que la realidad que expresa este concepto no tiene una larga historia detrás. Porque aunque sea en un sentido literal, se puede afirmar que exclusión y excluidos han existido desde que los hombres y las mujeres han vivido colectivamente y han querido darle un sentido a esta vida en comunidad. El ostracismo en Atenas, la proscripción en Roma, las castas inferiores en la India, las múltiples formas de esclavismo, de exilio y destierro, de «ghettoización», de excomunión, son manifestaciones históricas (¿sólo?) del rechazo con las que cada sociedad ha tratado a los indeseables, a los no reconocidos, a los proscritos de la tierra, como recuerda una vieja canción. Se trataba así de hacer en Europa una **distinción**, una **separación**, entre hombres y mujeres situados dentro y fuera, entre quienes tienen un estatuto de pleno derecho y quienes tienen uno particular o simplemente quienes no tienen ninguno. Estos modos de exclusión no eran reconocidos como tales, sino que entraban en el orden humano o religioso imperantes y se aceptaban moralmente. Es más, cumplían funciones económicas, sociales, culturales y políticas, puesto que permitían redimir, haciendo caridad, los pecados y los vicios, actuaban de freno y de disuasión frente a posibles desmanes y comportamientos «desviados» y eran un estímulo diferencial para los que vivían de acuerdo con las re-

glas y los valores dominantes. Las mujeres, que constituyen por lo menos la mitad de la población, han estado sometidas a estas circunstancias.

Este tipo de exclusiones no han desaparecido de la faz de la tierra y los procesos ascendentes de racismo, integrismo y de tratamiento punitivo de la alteridad continúan de forma explícita, al lado de procesos más indirectos de separación y diferenciación urbana; de determinados mecanismos selectivos de producción y de consumo; de estratificación social; de estigmatización y culpabilización de los colectivos más vulnerables. Pero también es justo reconocerlo, ha disminuido su aceptación moral, social y política. Las revoluciones del siglo XVIII y los combates de los siglos XIX y XX en los que se afirmaron los derechos civiles, políticos y sociales, los procesos de descolonización y la búsqueda de una sociedad más igualitaria y menos excluyente, no han sido en balde.

De todos modos, en estos siglos y después del llamado «gran encierro» (Foucault, M. 1963), máxima expresión cristalizada de la exclusión, la problemática social en Europa no es tanto la del pauperismo cuanto las pésimas condiciones de vida y de trabajo a que se ven sometidos asalariados y asalariadas que van incorporándose al mundo industrial y a las grandes ciudades. Los viejos ordenamientos y dispositivos asistenciales y las leyes nacionales y locales de pobres, que privaban de ciertos derechos civiles a cambio de una beneficencia asistencial, son transformados y sometidos a la dinámica del mercado. La incorporación al trabajo es la principal referencia y quien se ve excluido de él engrosa las filas de la mayor privación. Enfermos, locos, tullidos, huérfanos, nómadas, componen una población a la deriva que sólo preocupa a algunas voces excepcionales y a la filantropía civil y eclesiástica en la Europa decimonónica.

Por otro lado, la colonización de los países europeos sobre los otros continentes va a acentuar el proceso de exclusión a escala planetaria. Los pueblos colonizados pierden el poder de decidir sobre su propio destino y a menudo el derecho a vivir de acuerdo con su cultura y sus creencias. Igualmente se ven excluidos de los beneficios de la explotación de sus recursos naturales, los cuales van a parar al viejo continente y a las manos de las oligarquías locales. Todo ello produce un empobrecimiento de las condiciones de vida de estos países.

De este modo, cuando a finales del siglo XIX en la Alemania bismarkiana se crean los primeros seguros públicos y obligatorios, lo que empieza a concretar los derechos sociales, ello es una novedad mundial. Las diferentes vías de la protección social irrumpen en Europa occidental y Escandinavia, y se extienden y generalizan a partir de las propuestas de Beveridge en Inglaterra, después de la II Guerra Mundial. Se abre así un nuevo período, en el que el modelo keynesiano del llamado Estado del Bienestar cubre las principales necesidades y riesgos de la población de los Estados centrales de Europa. Al mismo tiempo se da una fase, inédita hasta entonces, de crecimiento económico centrado en la idea de recursos abundantes y a bajo precio que los países industrializados obtenían en gran parte de los países en vías de desarrollo. Prácticamente no hay desempleo y los bajos índices son debidos al desempleo friccional y a la reconversión de algunos sectores industriales. En su gran ma-

yoría la población europea tiene asegurados niveles altos de consumo, de bienestar material con su trabajo, y queda protegida desde la cuna al cementerio por una protección que cubre la enfermedad, los accidentes de trabajo, la vejez, el desempleo, la escuela, algunos aspectos de la vivienda e incluso la situación de determinados colectivos no ligados al trabajo o que se encuentran bajo ciertos niveles de subsistencia. La implantación de las medidas de rentas mínimas terminan de construir este edificio. Las organizaciones sindicales y patronales junto con el estado se concertan para repartir la riqueza creada. El avance de los derechos civiles, políticos y sociales es considerable y sólo pocos colectivos no acceden plenamente a ellos. El debate se centra en la **integración** de la clase obrera a este sistema y la pobreza aparece como algo **residual**, de quienes se sitúan **al margen** de él o de quienes no entran plenamente, como quienes viven en determinados suburbios de las ciudades, algunas zonas rurales, inmigrantes, los diversos colectivos poco «socializados» y «desviados». En esta sociedad, cuya movilidad y organicidad vertical y horizontal, nadie parece poner en duda, la pobreza está arrinconada y **sumergida** y su tratamiento se deja en las manos bien sea de la asistencia pública o bien sea en las de las entidades de beneficencia privadas de matriz eclesíástica o civil. Sólo excepcionalmente, algunas voces se levantan en Europa y Estados Unidos para denunciar las situaciones de pobreza, lo que dará lugar en el último país al inicio posterior de la «guerra» contra ella. Y si hay exclusión, ésta parece que se encuentra **alejada y escondida** en las instituciones de reclusión. Hasta cierto punto, también ello se da en los países de Europa del Este en los que el trabajo es la vía principal de obtención de ingresos y de reconocimiento político y social y se anihila y oculta la disidencia (cultural y política).

En las mismas décadas, en los llamados, por aquel entonces, países del «tercer mundo», se abre una vía de esperanza con la rápida descolonización política y el espíritu de la Conferencia de «Bandoeng», que reunió a los principales países no alineados, por el que se creía en una vía autónoma de desarrollo político (neutralidad frente a la guerra fría) y económico que debía terminar con su exclusión de la escena mundial. Pero esta esperanza se va a ir rompiendo en la mayoría de los casos. Entre otras razones, porque los dos bloques en presencia no permiten la creación de un espacio de neutralidad activa y obligan a que estos países basculen a favor de uno u otro. Segundo, porque las relaciones reales de intercambio van haciendo cada vez más dependientes a las economías de los países del Sur y los van empobreciendo, y la expectativa de un desarrollo económico y social rápido y autónomo va desapareciendo. Tercero, porque en muchos de estos países las burocracias y las oligarquías que dominan a los Estados no están interesadas en una promoción de los recursos locales y de las economías autóctonas. Cuarto, porque fracasan las relaciones bilaterales, trilaterales, regionales y más bien se activan los conflictos y guerras entre ellos. Además, en muchos de ellos, los períodos de tolerancia política y cultural son cortos y rápidamente substituidos por el monopartidismo, las dictaduras militares y formas más o menos despóticas de gobierno, donde todo tipo de derechos de la población queda anulado, aumentando así su exclusión política e institucional.

Así pues, a la constitución y cristalización del mundo en dos bloques político-militares, le acompaña una creciente bipolarización entre un conjunto de países que no acaban de encontrar una salida a su situación periférica y un mundo occidental en el que a través del mercado de trabajo, la seguridad social y el funcionamiento de las instituciones de socialización como la familia, la escuela, la salud, la gran mayoría de la población se encuentra integrada en el marco de los Estados del Bienestar y de la sociedad de la opulencia.

Pero esta situación va a cambiar. En el año 1968, los acontecimientos que ocurren en diferentes países como Francia, México o Checoslovaquia son premonitorios de algunos cambios ideológicos y culturales, que van a incidir sobre las formas que adopta la exclusión y las respuestas que se dan, aunque es la subida «repentina» de los precios del petróleo la que marca, en cierto modo, una nueva fase, en la que la pobreza y la exclusión van a reaparecer y a replantearse.

En efecto, la crisis económica que se desata en la década de los setenta, hace tambalear las bases del anterior modelo. Ya no es posible pensar en un crecimiento económico, con pleno empleo que utiliza materias primas y energías abundantes y baratas. Éstas se encarecen y se adquiere una mayor conciencia de la escasez de los recursos naturales. La industria de base deja de ser considerada como el sector clave del desarrollo. Las reconversiones industriales, la dislocación fabril y la descentralización productiva están a la orden del día. Y amplios colectivos de la clase obrera industrial se ven apartados de sus lugares de trabajo. Difícilmente pueden además seguir la introducción de las nuevas tecnologías, que por otro lado aumentan el peso del capital en la inversión y en el producto final en detrimento del costo del trabajo. El mercado laboral se transforma y expulsa a los colectivos más débiles, a los cuales también les es más difícil entrar en él. El viejo fantasma del desempleo resurge y alcanza porcentajes altos de una población que creía estar protegida y lejos de tales riesgos.

Por otro lado, independientemente de la discusión sobre la legitimidad y viabilidad del Estado del Bienestar, los ataques que se lanzan desde horizontes diversos, pero que son enarbolados principalmente por la ola neoliberal, se traducen en políticas y medidas que ponen en entredicho algunas realizaciones de estos Estados y en especial la protección social pública. Estas limitaciones no alcanzan a todos los países de igual manera, pero sí hacen aparecer los efectos perversos de algunas políticas sociales, los agujeros de los esquemas de la seguridad social por los que se cuelan miles de personas que quedan en situaciones de mayor precariedad y la necesidad de transformar la financiación, las dotaciones de los servicios y las prestaciones, evitando los déficits públicos, encontrando mecanismos de sostenibilidad a largo plazo, modificando la relación entre el sector público y el privado y buscando nuevos caminos de legitimación entre los ciudadanos y los Estados. En suma, encontrando una articulación diversa entre el Estado y la sociedad.

Ésta también se ve sacudida por estos procesos y a la desestabilización del asalariado se suman las transformaciones de la unidad familiar, el aislamiento de muchas personas, las crecientes dificultades de los canales de socialización, el deshi-

luchamiento de los lazos y la organicidad sociales particularmente evidentes en las grandes urbes de los países centrales de Europa, donde a mayor diversificación y libertad se le corresponden una mayor difusión de los riesgos y una menor cohesión social.

La caída, por los dos lados, del muro de Berlín, hace concebir grandes esperanzas sobre la desaparición de los bloques y unas nuevas condiciones para un nuevo desarrollo económico, social y político. Pero los últimos y graves acontecimientos en los inicios de este nuevo milenio marcan un salto cualitativo en la problemática de la exclusión. El integrismo y el fundamentalismo adoptados por parte de «atacantes y atacados» sitúan al conjunto de la humanidad en un maniqueísmo, buenos y malos, que no hace sino aumentar la exclusión (de los otros). Superarlos desde el ámbito doméstico al internacional, es cada vez más necesario y urgente.

Todo ello hace revisar las palabras y los conceptos que habían sido utilizados para denominar y explicar la pobreza y la exclusión abriendo un debate sobre sus significados y su uso para elaborar estrategias de intervención. En el seno de este contexto y de este debate la noción de exclusión social se ha abierto camino.

## 1.2. ¿Una cuestión terminológica?

Las palabras al designar los fenómenos y la realidad que circunda al género humano permiten su comprensión y su diálogo, pero al mismo tiempo están llenas de trampas que enmascaran y disfrazan lo que se quiere denominar. Cuando además estos términos remiten a nociones polisémicas, la complejidad aumenta, como es el caso de pobreza y exclusión. Por ello, es importante intentar delimitar su significado y alcance, empezando por el término de pobreza que históricamente ha precedido al de exclusión social.

El término **pobreza** deriva de pobre, que como en las otras lenguas romances encuentra su origen en el adjetivo latino *pauper-eris*. A través de las 1.044 papeletas del Fondo Histórico de la Real Academia española, se han estudiado (Casado, D., 1990a) las diferentes funciones y acepciones de esta palabra. El 37% le atribuyen una función sustantiva que identifica a aquellas personas que carecen de bienes materiales. En un 13% el sustantivo «pobre» se utiliza en oposición a «rico» y en un 4% ambas voces se asocian en plural, «ricos y pobres», mostrando así que esta antítesis tiene un valor totalizador, del que es derivable la universalidad de la variable riqueza-pobreza como elemento de caracterización social. Sin embargo, el sustantivo «pobres» alcanza, en este caso, a todos los que no son ricos y éstos son muchos más que los que designa la palabra «pobres» cuando se la toma aisladamente. En el 39% de los casos «pobre» es utilizado como atributo inmediato con un sentido compasivo, y menos frecuentemente de desprecio, por ejemplo «pobre hombre», y se utiliza más en relación con expresiones como escasez, ausencia de valor, modestia. Crece su utilización referida a entidades geopolíticas como «pueblos pobres», «regiones pobres», «países pobres». Cuando «pobre» aparece como

atributo mediato, calificando a un sustantivo como verbo, se acostumbra a aplicar con los verbos ser y estar. En el primer caso «ser pobre» adquiere un carácter estructural. Por fin, se encuentran expresiones tales como los pobres voluntarios, los pobres de espíritu, la pobreza evangélica y las expresiones exclamativas «pobre de ti» (amenazante), «pobre de mí» (autocompasiva).

Sintetizando estos sentidos, la palabra pobre expresa tres tipos de carencias: «tener poco», «valer poco», «tener poca suerte». Esta carencia puede ser estructural, «ser pobre»; circunstancial, «estar pobre»; excluyente, «no ser rico»; voluntaria, «hacerse pobre»; fingida «hacerse el pobre».

No hay, por ahora, para la palabra **exclusión** tal tipo de ejercicio, entre otras cosas, porque su uso es relativamente reciente. Ya se ha citado a Lenoir y cabe hacer referencia a Secretan (1959), que le da un sentido próximo al de la pobreza voluntaria, del que se autoexcluye por motivos éticos y religiosos, y a Klanfer, J. (1965), que dentro de la perspectiva del cuarto mundo, la asocia a los supervivientes de la sociedad preindustrial. Pero éstas son excepciones, mientras que el uso del concepto de pobreza, de su representación social y de las medidas que le acompañan, tal como han mostrado muchos historiadores y más recientemente Gieremek, B. (1987), Sassier, Ph. (1990) y Castel, R. (1995), tiene un largo itinerario que proviene de la Edad Media.

No se trata aquí de resumir este itinerario, sino de señalar que a través de él las palabras indigencia, precariedad, miseria, privación y marginación, van adquiriendo sus sentidos, a veces equivalentes, a veces paralelos, a veces distantes del de pobreza.

Cabe poner de relieve que en el siglo XIX, la interpretación que se hace del pauperismo inscribe a éste como el producto de las relaciones que los hombres y las mujeres establecen para sobrevivir. Y ello llevaba, por un lado, como en el caso de los autores británicos Booth, Ch. (1889, 1892), Rowntree, B. S. (1901), y Stitt, S., Grant, D. (1993), a establecer unos mínimos alimenticios expresados en términos biológicos y fisiológicos; y por otro lado, a poner el acento en el carácter desigual de la propiedad de los medios de producción y en la distribución de las riquezas producidas. Hasta cierto punto, estas dos interpretaciones son retomadas luego como **pobreza absoluta y pobreza relativa**. La primera evoca, como recuerda Milano, S. (1988), un nivel mínimo de vida, parecido en cualquier país y tiempo. Para medirla se acostumbra a utilizar el mínimo de calorías necesarias, lo que se traduce en aquellos productos alimenticios que contienen estas calorías. Este es el proceso que se sigue en Estados Unidos desde 1965 y que sirve, calculado en precios, para identificar el umbral mínimo de ingresos por debajo del cual se es pobre. En la misma década, la Comisión India de Planificación fijaba el nivel mínimo en 2.250 calorías por día y otros estudios lo determinaban en 2.150 para Pakistán y 2.122 en Bangladesh (Milano, S., 1992). Pero tanto el tipo y la lista de productos que se escogen en función del consumo de las familias no pobres, como el cálculo sobre los índices de precio, acercan esta noción de pobreza absoluta hacia el de relativa. Además, las personas que no disponen de un mínimo vital alimenticio en los países desarro-

llados viven en unas condiciones que les impiden morir de hambre, mientras que éste no es el caso de los países del Sur. Por eso se ha dicho que la noción de pobreza absoluta convendría más para definir la situación de estos últimos países.

En sus análisis sobre la pobreza en Gran Bretaña y a escala internacional, Townsend, P. (1975) (1993), estableció alrededor del concepto de **privación**, una lista de bienes y servicios no sólo necesarios sino también en relación al nivel de vida de la sociedad. En la controversia con Sen A. (1985) (1992), quien defendía que es pobre no sólo el que tiene menos que los otros, sino el que no dispone del mínimo de medios para vivir, el sociólogo inglés responde que esta posición tiende a subestimar la importancia de las necesidades no alimenticias no sólo en los países ricos sino sobre todo en los del tercer mundo. De todos modos, la crisis que se abre en los años setenta provoca que, incluso en los primeros, centenares de miles de personas deban «buscarse la vida» para sobrevivir.

Tal como se ha dicho, en esta década empiezan a aflorar nuevos fenómenos que demandan nuevos conceptos para identificarlos. «**Marginal**» y «**nueva pobreza**» van a ser los dos términos más usados en el contexto europeo. Para el primero se puede sugerir que su utilización proviene de la existencia de «margén» y «marginal» en la lengua inglesa, y que penetran posteriormente en las lenguas latinas. Concretamente, Vincent, B. (1979) sitúa el empleo de estos vocablos en 1972 y 1973 en Francia para designar aquellos colectivos de jóvenes desclasados, medio bohemios, que se negaban a ser asimilados y participaban puntualmente en las revueltas posteriores a «mayo del 68». De adjetivo «**gente marginal**» se transforma en un sustantivo que califica a un colectivo, «**los marginados**» y puede ser utilizado en femenino, «la margen»; en masculino, «el margen»; e incluso en neutro, «lo marginal», para terminar designando un proceso, «**la marginación**» y los que la padecen o los que la buscan. Éstos serían los que están lejos del centro, pero dentro de la página de la historia. Un margen geográfico e incómodo que podía identificar a quienes partían de las ciudades para vivir en comunidades, a revoltosos estudiantes, a crecientes insumisos, a quienes no se conformaban con los valores y costumbres dominantes y que a veces buscaban formas más o menos alternativas (Castel, R., 1996). Así pues, estas palabras serán utilizadas en parte para descalificar a estos movimientos porque no son representativos, porque se alejan en su disconformidad de los núcleos centrales. Sin embargo, en Italia, España, Portugal e Irlanda, la palabra marginación continúa utilizándose para expresar el proceso por el que determinados colectivos están momentáneamente (jóvenes a la búsqueda de trabajo) o más crónicamente (itinerantes, gitanos...) alejados del centro. En este sentido, el marginado sería un punto intermedio, una fase más o menos pasajera, entre la integración y la exclusión más definitiva, combinándose también una marginación «voluntaria» y una impuesta.

En América Latina, el concepto de marginación emergió en los años cincuenta para designar a los habitantes de favelas, colonias y ranchitos, resultado de las migraciones masivas (Stavenhagen, R., 1970) hacia las grandes ciudades. Pero a diferencia de lo que ocurre en Europa estos marginados no escogen su marginación,

ni son marginales, puesto que constituyen una mayoría creciente de población, ni han formado parte de la economía central y formal, ni hay tampoco esperanzas con respecto a su posible inserción a corto plazo en las pautas culturales sociales y económicas dominantes. Son una consecuencia de la creciente dependencia interna y externa y engrosan al sector informal, concepto que en la década de los setenta va a ser elaborado en el seno de la Oficina Internacional del Trabajo. Hasta cierto punto, la revalorización posterior de este sector informal va a desplazar la categoría de marginación (Fassin, D., 1996) y ésta queda relegada a la mirada despreciativa desde el poder: «son unos marginados». Cabe recordar, no obstante, que en América Latina, en Europa y en todo el mundo las notas que **se insertan en el margen** del texto, acaban calificándolo.

A finales de los setenta y a principios de los ochenta, quienes viven al margen desaparecen de las páginas de los periódicos y de las preocupaciones de orden público, mientras que sube la presencia de las capas que van siendo víctimas de las consecuencias de la crisis económica y muy especialmente de la remodelación del mercado de trabajo. Esto afecta a poblaciones que antes nunca hubieran sospechado verse abocadas a la precariedad. Quizás las figuras más representativas de lo que se va a llamar la «**nueva pobreza**» son los obreros calificados expulsados de su trabajo por las reconversiones industriales y los cambios tecnológicos; ciertos pequeños empresarios, comerciantes, artesanos y profesionales sin posibilidad de adaptarse a éstos; personas, especialmente mujeres, que teniendo responsabilidades familiares no pueden obtener trabajo o lo pierden; gente que se endeuda más allá de sus medios. No se trata de individuos inconformistas como en el caso anterior; o ineptos para el trabajo y sin relaciones sociales, sino más bien con dificultades ligadas al empleo y a sus ingresos. Los términos de nueva pobreza encontraron un cierto eco en España (Candel, F., 1988), en Inglaterra (Room, G., 1990), en Francia (Paugam, S., 1991), en Italia (Saraceno, C., 1990), e incluso fueron objeto de debates transnacionales, pero no llegaron a cuajar masivamente.

De hecho, esta perspectiva de la nueva pobreza fue sometida a duras críticas por parte de los que veían en ella una utilización política, una desviación con respecto a la pobreza estructural y permanente, un enmascaramiento de origen más o menos neoliberal con un retorno a las prácticas asistenciales de tipo individual y en definitiva fue rápidamente desplazada por el concepto de exclusión. Pero no hay que olvidar que tuvo el mérito de atraer la atención sobre el carácter novedoso del panorama social de los ochenta en Europa occidental.

### 1.3. El significado y el uso de la exclusión social

Más allá de estas excursiones semánticas y terminológicas, conviene ahora abordar el significado y el uso de la exclusión social.

Primero, hay que advertir contra el uso y el abuso de este concepto que ha sido calificado de «fourre tout», donde cabe todo; de «colmado-miscelánea» en el que se vende de todo; de «balladeur», porque sirve para cualquier ocasión; de «chicle» porque se estira y se alarga a voluntad del usuario. Incluso se ha llegado a decir que se le trivializa tanto que está saturado de sentidos, de sinsentidos y de contra-sentidos (Freund, J., en la introducción a Xiberras, M., 1996). Pero algo debe de tener, pues hace veinte años casi nadie lo utilizaba y ahora está en la boca de todos: desde el más alto dignatario de las organizaciones mundiales, hasta el más pequeño operador de un proyecto local en el norte de Europa, en la selva americana, en la más remota de las islas del Pacífico o en el desierto africano.

En segundo lugar, su utilización al lado de «pobreza» y de otros términos, obliga también a su delimitación, a trazarle fronteras. Tarea tanto o más peligrosa cuanto que como noción «*in itinere*», es difusa, equívoca, polivalente, polimórfica. Quede, pues, aquí constancia del riesgo de constituirse en aduaneros y, por lo tanto, la obligación de acercarse a ella por sucesivos avances, por diferenciación con otros y como lugar de encuentro, como encrucijada.

¿Por qué y para qué la exclusión social?

Quizás cabría empezar por constatar que la exclusión tiene que ver con la insatisfacción, el malestar que tiene cualquier ser humano cuando se encuentra en situaciones en las que no puede realizar aquello que desea y aspira para sí y para quienes estima. Desde este punto de vista, la exclusión tendría una cierta carga subjetiva apoyada en hechos materiales. Cabe también recordar que a veces la exclusión con respecto a determinadas modas, costumbres e ideas dominantes, puede ser vivida positivamente por una persona, un grupo, una comunidad, reforzando así su cohesión interna. En otras ocasiones, la autoexclusión puede ser una de las condiciones para estimular la creatividad artística e intelectual o una vida y reflexión más filosófico-religiosa.

No sería este el caso de una parte del pueblo gitano, excluido y perseguido durante siglos, que afirmaba su identidad distanciándose de algunos valores de la sociedad «paya» (la obsesión por el trabajo, la falta de respeto por los ancianos, por ejemplo).

Al mismo tiempo, es innegable que la gran mayoría podría afirmar que está o es o ha sido excluido de algo (Estivill, J., 1998a) y seguramente, para los que leen la Biblia, los primeros excluidos fueron Adán y Eva y el segundo Caín. Pero ni hoy estamos en el paraíso, ni las conductas traspasadas a la actualidad de nuestros primeros padres reciben aquellos castigos. Tampoco el «cainismo» es ahora muy

habitual. Aunque quizás sea útil retener el sentido profundo de la **norma transgredida generadora de exclusión**. Cualquier sociedad, cualquier grupo, cualquier individuo incluso, crea y tiene sus reglas más o menos explícitas y al hacerlo establece una diferenciación que le permite definir, con razón o sin ella, las categorías del yo, del nosotros-nosotras y del vosotros-vosotras y ellos-ellas. No hay, pues, exclusión sin inclusión. Genéricamente, las dos permiten la pertenencia, la identificación de unos con respecto a otros. Definirse a uno mismo es también definir la alteridad. Y cuanto más se restringe esta definición, más excluyente se está siendo, lo que aplicado a las sociedades significa que cuanto más estrictas y cerradas sean, más van a excluir. Y ello es a la vez un proceso real y simbólico. Por ello, esta noción tiene posibilidades de enriquecimiento a partir de la sociología, la psicología y la antropología. Y por ello también se intenta encontrar referencias en las teorías sobre la organicidad, la anomia y la desviación de los clásicos de estas ciencias sociales como Durkheim, Simmel, Tonnies o Max Weber, o en la escuela de Chicago, que ya en los años treinta del siglo pasado subrayaba los factores agregativos y de segregación de las grandes ciudades sobre la cohesión social de los inmigrantes.

Individuos, grupos y comunidades pueden irse encerrando, levantando muros cada vez más altos, afirmando autoritaria y dogmáticamente sus valores y ello puede llevar a la **expulsión** de quienes no las aceptan o de quienes no son reconocidos. La historia está llena de ejemplos en los que por motivos religiosos, ideológicos, políticos, culturales o étnicos, se originan procesos sucesivos de exclusión, cuyo estadio último es el aniquilamiento de los otros y su genocidio.

Otra posibilidad es la de crear **espacios cerrados** más o menos alejados y cortados de la comunidad y **estatutos especiales**, siempre inferiores, otorgados a determinados grupos.

Todas las formas de apartheid, y muy claramente la practicada hasta hace poco en Sudáfrica, serían una demostración de este tipo de exclusión. Éste se plasmó en gran medida en las políticas colonizadoras de Asia, África y América del Norte y del Sur, cuando se otorgaba a las poblaciones indígenas y a los grupos autóctonos un territorio (las reservas para los amerindios) y/o una función institucionalmente definida en los niveles más bajos de la jerarquía social.

Estos ejemplos más históricos no han de hacer olvidar los términos en los que se plantea la actual y rampante exclusión social, en la que tanto los caminos de la estigmatización (Goffman, E., 1975) como los de la interacción entre la sociedad y los grupos excluidos son más fluidos, más complejos, a veces menos aparentes. Así, la primera tiende a considerar a los segundos como culpables/responsables de su exclusión, reprochándoles sus conductas y su falta de compromiso con el pacto social. Mientras que los segundos intentan encontrar acomodo en su propio mosaico de relaciones, o si deciden y pueden luchar contra las circunstancias de su exclusión, critican a la sociedad su falta de reconocimiento. Hay ahí **rupturas** de los lazos simbólicos y potenciales conflictos en los esquemas respectivos de represen-

tación social. Ello se complica aún más por el individualismo y la individualización crecientes, que llevan al aislamiento de las personas y por la multiplicidad y heterogeneidad de los valores dominantes. Esto dificulta suplementariamente la cohesión colectiva, por un lado, y el que los hombres y las mujeres se sientan integrados y pertenecientes a una única identidad, por el otro.

De este modo, al deshilachamiento de las redes sociales existentes y a la fragmentación de la sociedad (Mingione, E., 1993) se suma la heterogeneidad de los valores e imágenes centrales, la dificultad de constituir otros núcleos de agrupación e identificación y de encontrar respuestas colectivas transversales que superen las sucesivas rupturas y distancias. **Esta sería la base de la exclusión social**, la cual se pondría de manifiesto a escala individual (**micro**), en las relaciones de los hombres con las mujeres y de éstos con los grupos e instituciones intermedios (**meso**) y de éstos con el conjunto de la sociedad (**macro**).

Cabe preguntarse aquí, hasta qué punto esta visión es aplicable a los países del Sur, en los que la familia, la vecindad, el «paisanaje», la comunidad local o tribal y los sistemas simbólicos que llevan aparejados, tienen todavía tanta fuerza. La respuesta no puede ser definitiva ni homogénea dada la pluralidad de situaciones, aunque puede sugerirse que también estos países se ven sometidos a los ataques a la sociedad tradicional, a imágenes y valores provenientes de sus centros urbanos y hasta cierto punto del mundo occidental y a los múltiples obstáculos que se oponen a la reconstitución de nuevas mediaciones internas que no pasen por los circuitos de la economía mercantil o de los poderes constituidos. Incluso puede afirmarse que su vulnerabilidad frente a ellos es creciente, salvo en casos extremos de comunidades muy aisladas o muy cerradas. Esto no quiere decir que abracen acriticamente estos modelos y que no transporten los suyos allí donde van (migraciones internas y externas).

De todos modos, no hay que caer en el error de una imagen idílica que tendería a presentar una visión armoniosa de estas sociedades. La exclusión no aparece sólo debido a las influencias occidentales, sino que también ellas la producen a través de estructuras y normas específicas cuya transgresión individual y colectiva puede llegar a ser duramente penalizada. Pero lo sustantivo de la exclusión en estos países es la falta de acceso a una gran cantidad de bienes materiales, a los servicios sociales, educativos, sanitarios, a la protección social y a una participación en las tomas de decisiones de las que dependen sus vidas.

Evidentemente, esta concepción de la exclusión social «*stricto sensu*» no es separable de la exclusión política y de la económica. A menudo se acumulan, en otros casos se complementan, en los de más allá corren paralelos y, por fin, en determinadas ocasiones el eje que las vertebra se focaliza más en una o en otra.

En la publicación de Gore, Ch. y Figueiredo, J.B. (1997) como resultado del «Foro de Política sobre la exclusión social» del Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT, se muestra la preocupación de la gran mayoría de los autores provenientes de los países del Sur (Perú, India, Tailandia) y en transición (Rusia) por la **dimensión política de la exclusión** y en la anterior contribución de la OIT a

la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social de 1995 (Rodgers, G., 1995) también se ponía de manifiesto esta misma preocupación referida a otros países (Yemen, México, etc.) y al resto de los continentes. Es decir, que, de entrada la noción de exclusión, en su dimensión política, encontraría un mayor eco en ellos. Sin caer en el eurocentrismo, sí que hay que reconocer que las libertades civiles, políticas y sociales han sido conculcadas más a menudo en ellos que en la Europa occidental, aunque la historia de ésta está lejos de ser ejemplar.

La noción de **exclusión política** conduce al campo de los derechos de la ciudadanía, de su acceso, de su disfrute y de las múltiples barreras que se oponen a ella. Se acostumbra a distinguir (Marshall, T.H., 1964), para los países occidentales, tres etapas en el desarrollo de estos derechos, por las que primero se definieron los derechos civiles (libertad personal, derecho a la propiedad, a la libre circulación, etc.), luego, los derechos políticos (de reunión, asociación, expresión, de participación, etc.) y con posterioridad, los sociales (protección social, inserción, etc.). Aunque esta progresión sea criticable – en Portugal, España, Italia y Grecia los periodos dictatoriales suponían su anulación, cuando ya se habían alcanzado una parte de los tres tipos de derechos y la historia está llena de regresiones –, sí que es válida para distinguir la noción de exclusión y situar la condición de ciudadanía en términos de desarrollo político y de las relaciones con el Estado. Cabe recordar que la plasmación jurídica de muchos derechos se ha producido como resultado de las reivindicaciones de los movimientos sociales y ciudadanos que no aceptaban su exclusión política. Este ha sido el caso de los movimientos de mujeres que en varias regiones del mundo y en Europa han combatido y siguen haciéndolo para tener un trato más igualitario. De hecho, hay que constatar, que en los Estados del Bienestar se ha dado el paso de los derechos-libertades a los derechos-obligación por los que las autoridades públicas deben garantizar y cubrir un buen número de riesgos y necesidades. Igualmente, muchas de las políticas sociales, sanitarias, educativas, urbanísticas, laborales, han sido selectivas, beneficiosas para unos y perjudiciales para otros, han tenido efectos perversos y han contribuido a una desigualdad que podía llevar a la exclusión. Y si ello ha ocurrido en Europa occidental, qué no decir de los países del este europeo en los que bajo un supuesto igualitarismo se ha escondido frecuentemente la opresión de muchas minorías nacionales y étnicas y en los que en la fase de transición actual continúa habiendo a veces una exclusión dramática de determinados grupos (gitanos, niños, ancianos, campesinos, etc.) y muchas dificultades para plasmar el conjunto de derechos.

En los países del Sur la exclusión política ha sido durante mucho tiempo el pan nuestro de cada día. No sólo por la frecuencia de las formas dictatoriales, o por el dominio excluyente de los circuitos del poder por parte de etnias, clanes, grupos religiosos, oligarquías locales, sino también y sobre todo porque muchos estados post-coloniales han sido impuestos y no han podido liberarse del peso de sus herencias coloniales, lo cual ha sido un factor que ha ralentizado o acentuado la exclusión política, después de su independencia. En estas condiciones, la noción de ciudadanía y los derechos políticos, aunque en los últimos años se hayan hecho es-

fuerzas notables, han estado lejos de una total implantación y aún de su conocimiento y posibilidades de reclamación.

Seguramente, debido a esto, en estos países, la noción de exclusión política tiene su corolario en la falta real de participación de la mayoría de la población en los mecanismos institucionales, aunque en muchos de ellos se da una intervención activa en su comunidad local y en los circuitos más próximos. Pero estas circunstancias también las comparten, en buena medida, con los países más avanzados, donde el déficit de representación de la sociedad real en la sociedad política no sólo es grande sino que tiende a crecer, a pesar del paso del estado interventor al llamado estado animador (Donzelot, J., 1994). De donde, por un lado emerge la preocupación por la gobernabilidad y por el otro el creciente peso de la sociedad civil, de la dinámica de los grupos locales, de base y comunitarios, de las organizaciones sociovoluntarias y de la fuerza renovada de la economía social (Defourny, J., Develtere, P., 2000) que se dan en todo el mundo (Anheier, H.K.; Salamon, L.M., 1998). Esta nueva dinámica les permite abordar no sólo sus funciones clásicas de defensa de los intereses de sus miembros, de proveedor de servicios y de reivindicaciones (Beveridge, W., 1948) sino también como ámbito de participación social y de lucha contra cualquier tipo de exclusión.

Los microseguros (asociaciones mutuales) son iniciativas que han de responder a las dificultades financieras para pagar los servicios de salud a través de un sistema de compartir y mutualizar los riesgos. Se constata que en ciertos casos, a las personas que pertenecen a ellas les permiten hacer valer ciertos derechos en los centros sanitarios, haciéndoles superar los miedos y las dificultades que éstos generan. Así pues, los microseguros no sólo sirven para financiar algunos cuidados sanitarios, sino también para superar las barreras de los centros de salud, planteando otras condiciones de participación.

A pesar de la importancia de estas dos dimensiones, la social y la política, no hay que olvidar que la noción de exclusión surge y se nutre de la **exclusión económica**. Fue para identificar las consecuencias de los cambios que tenían lugar en las economías occidentales que esta noción se ha abierto camino y se ha popularizado. Ello significa que de alguna manera, otras palabras, otros conceptos servían menos que ella para cualificar y en definitiva para explicar lo que estaba sucediendo.

La exclusión no es un concepto de la teoría económica (Gazier, B., 1996). A esta ciencia le cuesta encontrar una explicación a la conjunción de procesos que apartan a los individuos, grupos y territorios de los centros productivos y de consumo, y su paradigma central a partir de la escasez le lleva a plantear la cuestión en términos de pobreza/riqueza, igualdad/desigualdad en la posesión y uso de los bienes producidos. Además, los excluidos son o una demanda no solvente, o los inútiles y supernumerarios (*surnuméraires*) del siglo XIX, o los «residuos» del desarrollo, «la miseria del mundo» (Bourdieu, P., 1993), o los *underclass* de la litera-

tura norteamericana de la década de los sesenta y setenta del siglo XX (Wilson, W. J., 1987), o los *losers* borrados de la escena económica, todos ellos difícilmente catalogables en las categorías de la racionalización económica.

Pero la dimensión económica del fenómeno es innegable y la aportación de esta aproximación también es útil.

Una de ellas es la que pone el acento en que al esquema vertical de clases que se oponen en función de su posición en las relaciones productivas, cabría yuxtaponerle un esquema horizontal por el que la oposición se trasladaría entre quienes se encuentran dentro (*insiders*) del mercado de trabajo y quienes están fuera de él (*outsiders*). Algunas personas tienen empleo, otras no. Esta interpretación que se emparenta con la del mercado dual de trabajo y que se puede extender a hombres y mujeres que disfrutaban de las ventajas del estado protector y quienes no, tiene el interés de marcar unas oposiciones reales y crecientes entre asalariados y desocupados, entre la economía emergida y la subterránea, entre el sector formal y el informal, y entre los actores de ambos lados. Pero no deja de ser insuficiente en su análisis dicotómico, siendo los límites entre ambos cada vez más difíciles de determinar y la movilidad entre uno y otro creciente.

El fenómeno económico de la exclusión es separador, pero es también consecutivo y acumulativo. Así por ejemplo, cruzando empleo y protección social daría la siguiente tipología:

- personas que tienen trabajo y protección social,
- quienes no tienen trabajo pero sí protección (desempleados subsidiados, pensionados, discapacitados, etc.),
- quienes tienen trabajo pero no protección (economía subterránea, sector informal),
- hombres y mujeres que no tienen ni lo uno ni lo otro.

Si lo que se cruzan son las variables trabajo asalariado y lazos sociales, entonces sale también un esquema de cuatro situaciones que básicamente es el utilizado por Castel y sus seguidores (desafiliación/afiliación, vulnerabilidad/no vulnerabilidad). Pero la dificultad estriba en que no se trata sólo de establecer tipologías sino de caracterizar un proceso de expulsión que se encuentra en el corazón de la sociedad y la economía y que se separa a pasos y bruscamente de él.

En este sentido, hay que referirse a la dislocación fabril, la segmentación del mercado de trabajo, a las diferenciaciones que ésta introduce en los estatutos de trabajadores y trabajadoras (trabajo indefinido, temporal, precario, estacional o sumergido, etc.) a la diversidad de acceso a los bienes de consumo, a los equipamientos y servicios económicos, sociales, educativos, sanitarios, culturales, etc. y por fin, a la segregación urbana y espacial. Se trata pues de entroncar la exclusión con el sistema productivo generador de la precariedad laboral y de un desempleo de nuevo tipo, llamado a veces «desempleo de exclusión» (Wuhl, S., 1992), que son incapaces de compensar ciertas políticas laborales y sociales, lo que impide el

disfrute creciente de un buen número de bienes y servicios comunes al resto de ciudadanos y ciudadanas.

Es importante señalar (Bhalla, A., Lapeyre, F., 1995) que la distribución de la acumulación y de los recursos es desigual, en función de las relaciones de fuerzas, de la capacidad de presión corporativa y/o reivindicativa de cada grupo y del establecimiento de las prioridades políticas y de las medidas diana (*targeting policy*). Y que, por lo tanto, el crecimiento económico puede ser una condición necesaria pero no suficiente para prevenir, aliviar y luchar contra la exclusión, e incluso se puede formular la hipótesis por la que determinado tipo de crecimiento económico puede generar exclusión, cuando sus resultados son monopolizados por determinados grupos. Esto tiene también una vertiente espacial ya que a menudo es un barrio, una zona, una comarca, una región, un país los que no participan de aquel crecimiento y van quedando fuera y debajo de la jerarquía territorial y de la división internacional del trabajo. Centros históricos, no rehabilitados, suburbios degradados, cinturones urbanos, zonas de vieja industrialización, regiones y países rurales y aislados se van quedando en la periferia y abandonados a su suerte, constituyendo así las bolsas de una exclusión económico-espacial. En estos contextos, sus poblaciones muy difícilmente pueden salirse de estos espacios-circuitos de exclusión, excepto los más activos, que emigran...

La emigración es buen ejemplo de los cambios en la condición de las personas según el contexto en el que se encuentran. A menudo pueden emigrar no las personas más excluidas, ni las más pobres de una determinada zona, sino quienes han tenido una formación, tienen habilidades que ejercen en su país y muy frecuentemente tienen lazos con emigrantes anteriores (cadena migratoria). En cambio, desde una perspectiva internacional y desde el punto de vista del país de acogida son consideradas pobres y a menudo excluidas. Cuando llegan muy probablemente se encuentran en una situación de precariedad (en relación con el nivel de vida del país) y casi seguro de exclusión, puesto que no dominan ni su lengua, ni sus costumbres, ni sus mecanismos relacionales y sus códigos culturales.

Una de las dificultades de este tipo de análisis es que con la internacionalización de los intercambios, con la hasta cierto punto difuminación de los centros de poder económico y con la llamada globalización (Sousa Santos, B., 2001) es cada vez menos claro detectar dónde éstos se sitúan, aunque sí lo sea verificar sus consecuencias. Además, el saber da poder y con la introducción de las nuevas tecnologías y más en especial de la informática, se asiste a otro tipo de exclusión de este mundo que da una imagen virtual de inclusión a los que tienen ordenador y se conectan por Internet aunque la exclusión cultural avance (dominio de idiomas, pautas culturales y de consumo, etc.).

Así pues, **la exclusión social puede ser entendida como una acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e «inferiorizando» a personas, grupos,**

**comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes.**

Esta aproximación, proveniente de la experiencia europea pero que puede ser aplicada a otros países, debería ser contrastada y profundizada con las formas que adopta la exclusión social en otros continentes. Puesto que es probable que en países donde una gran parte de la población está en niveles de supervivencia o los derechos de las ciudadanías no se aplican, o éstas no tienen acceso a muchos servicios, cuando existen, cabe entonces sugerir que habría que establecer definiciones que pongan más en evidencia estas situaciones de exclusión social. Quede pues, apuntada esta necesidad de contraste y adaptación de esta noción a otras realidades.

### ***1.4. Exclusión y pobreza. La extensión de su uso***

En este apartado, se trata de examinar las relaciones entre las nociones de exclusión y pobreza, las razones por las que en los últimos tiempos se ha extendido el uso de la primera y ver hasta qué punto la noción de exclusión tiene una validez más allá de Europa occidental.

Efectivamente, exclusión y pobreza no son equivalentes. Se puede ser pobre y no excluido y, a la inversa, no todos los excluidos son pobres, aunque todas las investigaciones y trabajos muestran que existe un círculo amplio en el que coinciden pobres y excluidos.

Según Amnistía Internacional, hay 70 países en los que se persigue a los homosexuales de los dos géneros. En muchos de ellos, son inculcados, encarcelados y penalizados. Cabe suponer que de entre ellos, alguno/a habrá que tenga ingresos y propiedades superiores a los de sus compatriotas. Se tendría así un ejemplo de persona excluida, pero no pobre.

En muchos países del Sur, hay muchas personas que viven en situaciones de gran carencia pero aportan su esfuerzo a los trabajos colectivos, son ayudadas por sus familiares y vecinos y si envejecen, sus consejos son también escuchados y se les respeta, al igual que al resto de quienes tienen una edad avanzada. Constituirían, pues, un ejemplo de personas pobres pero no excluidas de su comunidad. Pero si éstas viven alejadas de la metrópolis, con muy escasos recursos, en una economía de supervivencia y autoconsumo, con unos valores propios despreciados por los círculos dominantes de la ciudad, entonces se puede afirmar que comparten pobreza y exclusión.

Las nociones de pobreza y exclusión se conjugan en la relatividad puesto que los que viven tanto una como otra situación son designados como tales en función de representaciones y normas que definen el bienestar material y el grado de rele-

gación que están en vigor en cada sociedad en una época determinada (Paugam, S., 1996). En cierto modo son el reverso de la medalla social, la cara escondida (Hiernaux, J.P., 1981) y en este sentido los que las padecen son el contrario de los arquetipos de las figuras triunfantes (Gaulejac, V., Taboada, I., 1994) en la sociedad de la competencia, la moda, los medios de comunicación o la informática. Pero no hay que quedarse sólo con las concepciones más substancialistas, tipológicas y estáticas de la pobreza y la exclusión, para ver que ambas comparten la idea de proceso, que ambas encuentran la explicación de sus causas en las estructuras centrales y que ambas son acumulativas y pluridimensionales.

No son palabras sinónimas, sino complementarias que demandan un uso riguroso y copulativo, para no caer en el riesgo de al emplear una, echar a la otra por la borda y perder con ello capacidad de caracterización, explicación e intervención.

De todos modos, continúa teniendo sentido contestar a la pregunta, que no es sólo retórica, del porqué existen las dos y porqué exclusión parece imponerse a pobreza en Europa.

Las hipótesis, algunas de ellas ambivalentes, que explicarían el porqué la noción de pobreza no está siendo tan utilizada como antes en Europa occidental, son las siguientes:

- a) ha sido el referente histórico de las actitudes y medidas más caritativas e individualizantes;
- b) ha sido contemplada, a menudo, sólo como carencia de medios y se la ha limitado al campo económico y más en concreto al de los ingresos;
- c) se le ha querido dar un carácter coyuntural, pasajero, al mismo tiempo que definitorio de una situación inamovible;
- d) se ha rechazado porque remitía por un lado a un pasado que se creía superado, a una presencia que importuna y no se quería admitir su persistencia;
- e) su contrario es riqueza y ello remite a la dificultad de acometer su distribución;
- f) su visibilidad entraba en contradicción con los discursos mediáticos, con determinados principios constitucionales, con visiones optimistas sobre las consecuencias ineludiblemente positivas del desarrollo económico;
- g) su cuantificación, sujeta a debates metodológicos, permite más identificar que comprender, más gestionar que transformar y cuando alcanza volúmenes cuantiosos desanima a los responsables políticos y hace emerger el escepticismo frente a cualquier actuación que resume bien la frase «siempre ha habido pobres y siempre los habrá».

Mientras que la noción de exclusión se ha ido imponiendo hasta cierto punto porque:

- a) tenía el valor de su novedad y podía aparecer como una innovación conceptual y terminológica y permitía relanzar un debate que parecía relativamente estancado;

- b) se querían superar nociones como deprivación, miseria, penuria, que evocaban rápidamente el sufrimiento y el malestar de los que se encuentran sometidos a ellas;
- c) permitía hacer una reinterpretación acudiendo más claramente a las características estructural, pluridimensional y dinámica;
- d) era más explicativa del nuevo panorama surgido con las consecuencias de la crisis de los setenta y de la conciencia de la necesidad de incorporar conceptos como periferia, fractura, estigmatización, etc.
- e) daba una idea más precisa del proceso. La exclusión es a la vez causa y resultado. Frente a la fotografía de la pobreza se mostraba la película de la exclusión;
- f) su polivalencia y fluidez permitían, por un lado, constituirse como una respuesta a la necesidad de tener en cuenta su dimensión política y, por el otro, era más aceptable para sus gestores;
- g) tenía menos carga estigmatizante que el de pobreza y por lo tanto también era más aceptable para la opinión pública y para los propios «afectados»;
- h) su contrario es inclusión y en este sentido permite evacuar, hasta cierto punto, la cuestión de la desigualdad. Palabras antónimas, como inserción, incorporación, integración, también han ayudado a extender la noción de exclusión;
- i) las dificultades de su cuantificación y operacionalización permiten hablar de ella, sin comprometerse demasiado;
- j) no parece tener mucho sentido luchar contra la riqueza, en todo caso, sí, contra una determinada distribución, mientras que luchar contra la exclusión o por una sociedad inclusiva no genera especiales temores. Políticamente puede ser aceptable por un amplio espectro de opciones políticas;
- k) todo el mundo puede identificarse con esta noción, en la medida en que es obvio que siempre está excluido de algo, de alguien...

De todos modos, tanto la definición de pobreza como sus representaciones sociales se han ido modificando y las producciones y debates de los años noventa muestran bien que se acepta cada vez más una concepción dinámica, pluridimensional, estructural e incluso política (Alcock, P., 1993) de la pobreza. Esta forma de concebirla tiene una amplia aceptación en las organizaciones internacionales y va siendo cada vez más utilizada por los operadores de terreno. Ello no obstaculiza el avance de la noción de exclusión social, el cual se ha dado a través de unos pasos y unos canales que conviene repasar.

Teniendo en cuenta los antecedentes ya señalados, uno puede preguntarse hasta qué punto, la exclusión no es sino una problemática francesa y, por extensión, de Europa occidental. Algunos autores han intentado contestar a estas preguntas. Ion, J. (1995) empieza afirmando que si esta noción ha sido adoptada por la Unión Europea, aunque auspiciada por una Dirección General (DGV) mayoritariamente

francófona, ello es un signo de su irradiación más allá del hexágono, advirtiendo de todos modos que las palabras cambian de sentido cuando pasan las fronteras, que el término inserción no existe en alemán o sueco y que, en cualquier caso, la problemática del mercado de trabajo y de la cohesión social se dibujarían de otra forma, en otros países de la Unión Europea. Así, en los países europeos de la periferia mediterránea (Estivill, J., 2000a) el cuadro resultante daría una coloración más fuerte a la persistencia de los lazos familiares y sociales, a un desarrollo importante de la economía subterránea, a la capacidad de amortiguar el desempleo a través de los cuerpos intermediarios y de las políticas regionales y locales, a la menor estigmatización de los desocupados, que en Grecia y en el sur de Italia, España y Portugal están o bien integrados a circuitos clientelares o pertenecen a los sistemas seculares (desempleo estacional, trabajos precarios, etc.) del mundo laboral y social. Por otro lado los estados providencia están menos desarrollados, son más fragmentados y han jugado y juegan hasta cierto punto un papel subsidiario frente a la Iglesia, que al igual que en Irlanda, por lo menos históricamente, ha ocupado hegemoníamente el espacio social (Ferrera, M., 1996). De ahí que la tradición republicana francesa y el papel central del Estado, que no se da ni en los anteriores países, ni tampoco en los de más al norte, se tambaleen cuando la cohesión social se rompe al presuponer que sólo existen ciudadanos y ciudadanas libres e iguales, libres de ataduras primarias, y que los grandes aparatos de socialización (escuela, sanidad) se resquebrajan. Por ello, la exclusión sería la nueva faz de la cuestión social en Francia. Mientras que ni la organización y gestión del mercado de trabajo, en Alemania con la implicación empresarial en la formación y la cogestión tripartita, en los países escandinavos a través de la concertación, o en Inglaterra, ni la forma de concebir la integración social y política, en este último país a partir de las distintas comunidades, plantean la exclusión de forma idéntica a la de la «excepción» francesa. Incluso en Bélgica, país tan cercano, habrían disimilitudes (Yépez del Castillo, I., 1994) debidas a las lógicas de los pilares, de su progresiva federalización y de su distinta estructuración urbana.

Otra línea de diversificación sería la que marca el dominio en ciertos países del centro y norte de la Unión Europea, de la matriz protestante. A partir de ella, la ética del trabajo y el deber de trabajar no tienen por qué ser premiados o castigados, de ahí la ausencia del derecho a la inserción en sus rentas mínimas (Guibentif, P., Bouget, P., 1997), y de su concepción del compromiso individual con la comunidad. En este sentido, la exclusión no constituiría una invalidación tan dramática como cuando es vista como un impedimento a la realización de la llamada solidaridad cívica y nacional.

Pero más allá del caso francés, hay que constatar que la noción de exclusión se ha infiltrado, ha penetrado y se populariza en la Europa del sur, en la del norte (Hill, J., Le Grand, J., Piachaud, D., 2002) y en la del este y se adentra en América Latina y África, aunque quizás un poco menos en Asia, e incluso asoma en América del Norte (Barry, B., 1998), sobre todo auspiciada por los francófonos canadienses (Gauthier, M., 1995), país en el que adopta un significado de finalización

extrema de un proceso de marginación dentro de la Comunidad y en relación, a veces, con la situación de los pueblos autóctonos (Jacoud, M., 1995).

¿Hasta qué punto esta irradiación transcontinental no es un producto más de la exportación cultural del eurocentrismo? ¿Hasta qué punto la utilización de la noción de exclusión puede ser un enmascaramiento de problemas más urgentes y dramáticos que se están presentando en los países aparte de los circuitos centrales? ¿Y es esta noción aplicable fuera de Europa?

Estas desconfianzas y posibles escepticismos no sólo se dan fuera de Europa, sino que también en el viejo continente se han realizado críticas consistentes (Messu, M., 1993) al uso de la exclusión. Así, se han evocado: 1) la heterogeneidad de su utilización, que permite designar situaciones dispares, obtener consensos políticos, aceptaciones contradictorias, evacuando a la vez el examen de las situaciones límite de la exclusión, y el análisis de las causas y los procesos que la provocan; 2) la dificultad de generalizar los puntos y fases de ruptura y de identificar y conjugar los distintos procesos que confluyen y de darle un sentido operativo; y 3) la posible desviación con respecto a las situaciones más extremas de penuria y precariedad individual y colectiva.

Una segunda reflexión consiste en verificar que cuando esta noción ha sido aplicada, sea a investigaciones, sea a programas y a proyectos operativos, parece haber aportado un valor añadido no sólo a la comprensión de los fenómenos (Rodgers, G., Gore, Ch., Figueiredo, J. B., 1995) sino también a las estrategias diseñadas (Develtere, P., 2002).

El tercer argumento puede desdoblarse en dos. Por un lado, se ha afirmado que en Europa se estaría asistiendo a una «latinoamericanización» de la vida económica con el paso de una sociedad productiva a una sociedad de mercado (Touraine, A., 1992) y que tanto América Latina, una parte de Asia y África se constituyeron modernamente sobre un colonialismo que excluía a las poblaciones indígenas y los modos de producción precapitalistas. Por otro lado, la creciente interrelación económica, social y cultural a escala mundial, acercan realidades que antes parecían muy alejadas. De hecho, la crisis de los setenta afecta de manera notable no sólo a Europa sino a todos los continentes. En todos ellos se han agravado las desigualdades, se ha profundizado y se ha extendido la pobreza, en todos ellos se han producido políticas más o menos duras de ajuste económico sin que haya habido, en general, medidas sociales de compensación (Gaudier, M., 1993).

La cuarta respuesta consiste en que si se adopta la aproximación hecha de la exclusión social, al poner de relieve la articulación de las dimensiones políticas, sociales, económicas y territoriales, ésta podría ser igualmente aplicable a los países en vías de desarrollo en los que se tiende más a analizar desde la pluridimensionalidad a una realidad que también es más móvil e inorgánica y no tiene la compartimentación que existe en Europa occidental.

La quinta insiste en que todos los países se encuentran sometidos a retos parecidos, como los de crear las condiciones de un desarrollo económico y social duradero y sostenible, potenciar el capital social (Putnam, R. D., 1993), respetar el

patrimonio natural y cultural, profundizar las democracias y los sistemas de participación, extender la protección social creando sociedades más tolerantes y más justas. También cada vez más, hay una conciencia que se mundializa y unos derechos humanos universales que pueden constituirse hasta cierto punto en un marco de referencia que va más allá de cada Estado. En estos sentidos, utilizar la exclusión y sus contrarios como la integración, la inclusión y la inserción podría tener una transferibilidad global, lo cual no quiere decir que las estrategias concretas hayan de ser iguales y homogéneas en todos lados.

Por fin, transferir la noción de exclusión del Norte al Sur (de Haan, A., 1998) significa ponerla a prueba, verificar su capacidad de lectura de la realidad y al mismo tiempo, comprobar que sus atributos (multidimensionalidad, procesual, estructural, etc.) y sus complementarios (participación, incorporación, globalidad, partenariado, etc.) se convierten en estrategias útiles y válidas.

### **1.5. La irradiación a través de las instancias europeas e internacionales**

Nadie pone en duda el nacimiento de la noción en la Europa latina y no parece tampoco que sea incierto que es en el seno de las políticas sociales de la **Unión Europea** que recibe un primer y considerable impulso. Sin embargo, no hay que ignorar que al nacimiento de esta noción y a la evolución de sus sucesivas cristalizaciones, han contribuido, como en tantas otras, millares de personas y de grupos que viven o comparten o tratan de combatir la exclusión.

Sintetizando la historia de este impulso (Estivill, J., 1998b; Bruto da Costa, A., 1998) hay que empezar por acudir, una vez más, a la década de los setenta, aludiendo a la decisión del Consejo del 21 de enero de 1974 cuando adopta el primer Programa de Acción Social que reconoce una cierta función social que trasciende lo que hacen los estados miembros y se entronca con los esfuerzos que realizaba el Fondo Social Europeo. En el año 1975, se pone en marcha el Primer Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, que consistía en la realización de una multitud de micro proyectos y en la elaboración de panoramas sobre la pobreza en cada país. Pero lo más importante es el debate que genera sobre su definición y extensión (Comisión Europea, 1981). El Consejo adopta, recién lanzado el programa, la ya clásica definición: «*se entiende por personas pobres los individuos, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan escasos que estas personas están excluidas de los modos de vida mínimos aceptables en el Estado miembro donde viven*».

Es gracias a la presión de la Presidencia Irlandesa que se vencen los obstáculos que marcan el intervalo entre el fin del primer programa, 1980, y el inicio del segundo, en el año 1985. Para prepararlo, el Consejo adopta en su sesión del 19 de diciembre de 1984 la segunda definición que se concretaba así: «*se consideran pobres las personas que disponen de ingresos inferiores a la mitad de los ingresos medios per cápita equivalentes en su país*».

La primera definición pone el acento en la falta de recursos, pero amplía el contenido y reconoce que la pobreza puede afectar a grupos y familias, pero dificulta su cuantificación y la comparabilidad, introduciendo la idea de «*condiciones de vida mínimamente aceptables*», de difícil determinación. Introduce la noción de exclusión, la cual es citada en un documento de la Comisión del año 1988 y recibe un espaldarazo oficial en el texto adoptado por el Consejo de Ministros del mes de septiembre de 1989. En el segundo Programa (1985-1989) (Hartman, H., 1990) se financiaron: 1) 91 proyectos que actuaron por grupos específicos de población (Target Population), más 29 de España y Portugal, dada su entrada en la Comunidad en 1986; 2) el centro de coordinación, evaluación y visibilidad, situado en el ISG de Colonia, y 3) investigaciones comparativas sobre las diferentes definiciones y medidas de la pobreza (legal, rentas, subjetiva) (Deleek, H., 1992). El segundo programa trabajó con conceptos como marginación, inseguridad de existencia, pobreza relativa y absoluta y privación, puso de relieve que la pobreza era un fenómeno que afectaba a todos los países de la Unión (Service Social dans le Monde, nº 1-2. 1992).

La segunda definición que proviene de la tradición británica, conduce al concepto de pobreza relativa. Tiene el valor de ser mensurable, cuantificable, comparable territorialmente y remite a la distribución de rentas. Pero determina mejor la desigualdad de ingresos que las situaciones reales de pobreza, no permite distinguir la pobreza extrema y se aplica difícilmente en las economías agrarias, y en las zonas donde son importantes la economía informal, subterránea y el intercambio no monetario, no incluyendo otros aspectos sociales, culturales y políticos, que inciden en la pobreza.

El tercer Programa, llamado algo esotéricamente «Programa Comunitario para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos», pero conocido como Pobreza-3, que se desarrolló entre 1989 y 1994, comprendía 41 acciones piloto y 12 iniciativas innovadoras. Las primeras debían actuar sobre una base territorial con importantes medios y aplicar los principios de multidimensionalidad, participación y partenariado, y los segundos debían continuar con la intervención dirigida a determinados grupos. El programa funcionó con un alto grado de implicación de la Comisión y con una Unidad Central y 12 Unidades de Investigación y Desarrollo que acompañaban a los proyectos locales y hacían de puente con la Comisión. Asimismo, financió investigaciones y creó un Observatorio Europeo sobre la Lucha contra la Exclusión Social (1991-1994). Esta noción estuvo cada vez más presente a medida que avanzaba el programa (Estivill, J., 1998b).

En la primera memoria del año 1991, el Observatorio ligaba la exclusión a la idea del no acceso a los derechos sociales (Observatorio Europeo, 1991) y al análisis de las políticas sectoriales (vivienda, salud, empleo, educación...), dedicaba la segunda al campo específico de los servicios sociales, y en la tercera y última se confesaba que esta noción aún era discutida a pesar de los avances producidos en Portugal, Luxemburgo e Irlanda (Observatorio Europeo, 1994), y, como en Bélgica, la aceptación era más ostensible en la parte francófona que en Flandes.

En el mes de abril de 1990, en la ciudad catalonófona de Alguer, tuvo lugar un seminario cuyo título era significativo: «Pobreza, marginación y exclusión social en la Europa de los noventa». Se enfrentaron en él dos tensiones: una, la diversa aproximación a estas nociones por parte de los expertos de los países más centrales de Europa, en relación a los del Sur y periféricos y otra, la tradición más pragmática y cuantitativista del mundo anglosajón y la más teórica y estratégica de origen latino. No se cerró el debate pero se identificaron ciertas preguntas clave: ¿En qué medida la pobreza es distinta de la exclusión? ¿Son estas nociones equivalentes, contradictorias o complementarias? ¿Sería la pobreza material más propia de los países menos desarrollados y la exclusión de los que tienen un mayor desarrollo?

Pero la noción seguía avanzando en el interior y en el exterior del Programa. En su **interior**, porque intentó aplicarse en los proyectos. Algunos adoptaron una visión más tradicional, llevando a cabo actuaciones más asistenciales y argumentando que la pobreza, para ellos básicamente monetaria, era o bien el inicio o bien el final de la exclusión. Otros se interesaban más por los colectivos que se empobrecían, en detrimento de los que vivían crónicamente sometidos a ello y por sus causas. Por fin, los de más allá pusieron en evidencia los efectos desestructuradores de la exclusión social, política y económica desde una perspectiva integral. Esta visión fue ganando adeptos, contribuyendo a ello varios Seminarios y Encuentros, como los celebrados en Londres en 1994 (P.S.I., 1994) y en Bruselas en 1995 (Comisión Europea, 1995), y al final del período, la propuesta del nuevo programa incorporaba esta perspectiva incluso en el título. Pero éste no fue adoptado debido a la oposición y reticencias de algunos gobiernos.

En el **exterior**, pero dentro de las instancias de la Unión, la exclusión fue citada e incorporada al Tratado de Maastricht y su protocolo, en la modificación del tercer objetivo del Fondo Social, en las diversas recomendaciones del Parlamento Europeo, en los Programas de Acción Social de la Comisión (95-97, 98-99) y en los libros Verde y blanco de la Política Social Europea.

La idea de «mainstreaming», es decir de integrar la noción de exclusión en el conjunto de políticas de la Unión, ha llevado a que ésta haya sido tenida en cuenta en las recomendaciones y orientaciones concernientes a: 1) los derechos sociales que se plasmaron en la Carta Social Europea de 1961, en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales de los Trabajadores de 1989 y en la Carta Europea de los Derechos Sociales proclamada en la reciente cumbre de Niza; 2) las rentas mínimas y la protección social, con las Recomendaciones de 1992 y los múltiples estudios y resoluciones de la Comisión sobre la armonización de la misma; 3) las políticas de desarrollo local (Capital Social Local) y urbanísticas (Urban I, Urban II); 4) la potenciación de la investigación con el V y VI Programa Marco (Calidad de vida y gestión de los recursos), y 5) las medidas contra la discriminación (nuevos programas de lucha contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades), etc.

Cabe recordar, para finalizar este recorrido, que esta noción ha continuado siendo recogida en múltiples iniciativas comunitarias como Horizon, Now, In-

Así, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión del 23 de diciembre de 1992 llevaba por título «Hacia una Europa de la solidaridad: intensificar la lucha contra la exclusión, promover la integración».

Otro ejemplo lo da el libro Verde de 1993 cuando subraya que si bien la pobreza y la marginación no son fenómenos nuevos, se debe poner el acento ahora «*en la naturaleza estructural del proceso que separa una parte de la población de las oportunidades económicas y sociales*» y que «*no se trata simplemente de la distancia entre arriba y abajo sino de la que hay entre quienes tienen un lugar en la sociedad y quienes están excluidos*», para terminar afirmando que la visión más integral de la exclusión «*no significa únicamente ingresos insuficientes. Va más allá incluso que la participación en el mundo del trabajo, se manifiesta en ámbitos como la vivienda, la educación, la salud, el acceso a los servicios y no solamente concierne a los individuos que han tenido graves dificultades sino también a los grupos sometidos a la discriminación, a la segregación o al debilitamiento de las formas tradicionales de las relaciones sociales*» (Comisión Europea, 1994).

tegra, en el Tratado de Amsterdam y en la Estrategia Europea sobre el Empleo. También se refleja en la última iniciativa, Equal, sobre la exclusión del mercado de trabajo y en las recientes cumbres de Lisboa (ligada a la sociedad de la información), y de Niza, ligada a los planes que cada Estado debe presentar en concordancia con el nuevo Programa de Acción Comunitario que debe fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social, actualmente en fase de lanzamiento (DOCE, 23.3.2001). El actual método abierto de coordinación ofrece un mayor espacio de colaboración entre las distintas instancias de la Unión. Ello sin duda tendrá consecuencias positivas para el combate a la exclusión, no sólo para los países miembros, sino también para los que van a entrar, los cuales ya están elaborando sus memorandos sobre la inclusión (Joint Inclusion Memorandum).

Como es lógico, las instancias que operan en la Unión se han preocupado por la exclusión y este es el caso del Comité Económico y Social (CES, 1998) y del Comité de Regiones y Municipios. También la Confederación Europea de Sindicatos no sólo ha denunciado frecuentemente la exclusión laboral, sino que también ha abogado por una sociedad más integradora (CES, 1994). Asimismo, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo ha realizado varias investigaciones sobre la pobreza y la exclusión. Merecen señalarse sus esfuerzos por mostrar el papel del desarrollo comunitario a escala local (Chanan, G., 1992) y el del partenariado (Geddes, M., 1996).

Haciéndose eco de esta creciente aceptación (no exenta de meandros y retrocesos) por parte de las instancias de la Unión, las múltiples redes nacionales (UNIOPSS 2001) y europeas de organizaciones voluntarias han ido utilizando cada vez más la noción de exclusión y han hecho presión para que fuera ampliamente discutida y asumida, sin abandonar por ello la de la pobreza.

Desde su nacimiento en 1990, la EAPN (European Anti-Poverty Network), que agrupa a asociaciones y grupos en los 15 Estados miembros, ha incorporado la exclusión social como matriz de su pensamiento y de sus actuaciones. Una de sus últimas publicaciones (EAPN, 2000), titulada «Recoger el desafío de la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea», es un panorama de la situación en nueve países, con un conjunto de propuestas orientadas a promocionar una estrategia europea de lucha contra la exclusión social. Esta idea ha sido recogida en las últimas declaraciones de la plataforma que agrupa a las principales redes europeas del «privato sociale» europeo.

Otro ejemplo es el de ESAN (Réseau Européen de l'Action Sociale) que organizó en 1993 un encuentro sobre la exclusión, insistiendo en los derechos de **ciudadanía** (ESAN, 1993). Las federaciones y organizaciones de la economía social (CECOPA, CNEI-BAG, Polo Europeo de Fundaciones de la Economía Social, REAS...) también se han preocupado por esta perspectiva. Otro ejemplo interesante es el de INAISE (International Association of Investors in the Social Economy) que agrupa a entidades financieras, no sólo europeas, que ayuda en la inversión de iniciativas sociales y éticas y que ha organizado varios encuentros y publicaciones sobre la exclusión. Merecen señalarse el seminario de Ámsterdam, de 1994 (INAISE, 1994) y su último libro sobre la exclusión bancaria y el papel de estas instituciones financieras en la cohesión social (INAISE, 2000).

Sin salir del continente europeo, hay que poner de manifiesto el creciente interés del **Consejo de Europa**. Instancia paneuropea que asocia a 40 estados y que se constituyó en 1949 y cuya misión principal es garantizar los derechos políticos, cívicos, culturales y sociales a través de la Convención Europea de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea.

A pesar de poder encontrar antecedentes que se remontan a 1986, es la Conferencia de 1991 cuyo título fue «Hacia una mayor justicia social en Europa: el reto de la marginación y la pobreza», la que marca su progresiva atención hacia estos temas. Es indiscutible que la Asamblea de Parlamentarios y el Congreso Europeo de Autoridades Locales y Regionales han apoyado esta dedicación, especialmente la primera, con la Recomendación 1355 del año 1998, «Luchando contra la exclusión social y reforzando la cohesión social en Europa», y la segunda, a través de la Declaración de Charleroi de 1992.

Un año después de esta conferencia, el Comité de Ministros del Consejo de Europa lanzaba el proyecto (HDSE) sobre «la dignidad humana y la exclusión social» y lo ponía bajo la autoridad del Comité Director de Política Social (CDPS). Este proyecto, que empezó reuniendo dos seminarios de expertos en Estrasburgo en diciembre de 1994 y en julio de 1999, se enriqueció con los informes de factibilidad realizados por el Organismo Irlandés de Lucha contra la Pobreza (Frazer, H., 1994).

En 1995, se redactaba un primer informe (Duffy, K., 1995) y se enviaban cuestionarios a los estados, que además debían hacer un informe nacional, y se pasaba

a la discusión con las organizaciones no gubernamentales, para desembocar en un informe final sobre la cohesión social y la calidad de vida, presentado en abril de 1998 (Duffy, K., 1998), en el que a través de siete capítulos se definen los conceptos y se analiza la exclusión con respecto a la salud, el trabajo, la protección social, la educación y la vivienda. Este informe final fue presentado en la conferencia del mes de mayo de 1998 en Helsinki y por fin el Comité de Ministros lo adoptó en su sesión del 30 de septiembre de ese mismo año. Se centra en los derechos humanos y sociales y en qué medida la exclusión los conculca, y pone su atención en los países del Este europeo junto a la necesidad de seguir trabajando en el conjunto de los países europeos y con las organizaciones internacionales.

Este trabajo ha continuado a través del Comité Europeo para la Cohesión Social (CECS) cuyo encargo es desplegar la estrategia para la Cohesión Social del Consejo de Europa, lo que se ha materializado en la Conferencia sobre el Desarrollo Social que ha tenido lugar en Dublín en el mes de enero de 2000. En ella se preparó la contribución del Consejo de Europa al **Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas** celebrada en junio del mismo año en Ginebra, para hacer el seguimiento de la Cumbre de Copenhague de 1995.

Cabe señalar, por último, que el Consejo de Europa realiza otras tareas que también tienen su influencia en su estrategia por la cohesión social. Así por ejemplo, el seguimiento de las dos Cartas Sociales genera una amplia información sobre su aplicación en todos los países europeos y la posibilidad de hacer recomendaciones para su promoción. Asimismo, los diferentes Comités (el de igualdad de hombres y mujeres, el de migraciones, el de discapacitados, el de salud, el de cooperación cultural, etc.) pueden alertar sobre la no-aplicación de los derechos civiles, políticos y sociales y hacer avanzar estas cuestiones.

Es imposible hacer un seguimiento del tratamiento de la pobreza y la exclusión social de todas y cada una de las organizaciones internacionales. Sólo hacerlo para las **Naciones Unidas** constituiría una tesis. Pero sí vale la pena señalar la histórica preocupación de esta organización por el desarrollo y la pobreza y por la defensa de los derechos humanos. Sus informes anuales sobre la situación social en el mundo, que a menudo se regionalizan y concretan, tratando – por ejemplo – más explícitamente la pobreza en América Latina (Organización de las Naciones Unidas, 1990), se han ocupado de la extrema pobreza, y muy especialmente, su Programa para el Desarrollo (PNUD) ha atraído la atención de los gobiernos, de los organismos internacionales, de la emergente sociedad civil a escala mundial y de la opinión pública. Es innegable que la creación desde 1990 de un sistema de indicadores para medir el desarrollo humano y social es un meritorio esfuerzo que constituye, aunque sea forzosamente genérico, un referente obligado para quien se interesa por estos temas.

Pero quizás los dos acontecimientos que más han marcado el interés de las Naciones Unidas por las condiciones sociales del desarrollo han sido la primera

Cumbre mundial de Copenhague celebrada en 1995 y el reciente Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada en Ginebra en el mes de junio de 2000, para hacer el seguimiento de los principales acuerdos adoptados en Copenhague. La interrelación entre el desarrollo económico y social, los efectos de la globalización y la necesidad de regulaciones globales, el papel del trabajo, la salud y la educación y la erradicación de la pobreza y la exclusión y, dentro de ellas, de la discriminación de la mujer, de los colectivos más débiles y de las comunidades indígenas, son los temas de mayor relieve.

En esta última conferencia, perspectivas como el desarrollo sostenible, el capital social, el medio ambiente, el carácter local, la concertación entre los diversos actores, públicos y privados, y muy especialmente la fuerza de la sociedad civil y la participación ciudadana y comunitaria, las estrategias integrales de lucha contra la pobreza, la gobernabilidad, la necesidad de replantear la cooperación transnacional, etc., fueron las que obtuvieron un mayor eco. Hay que señalar que la noción de exclusión y su contrario, la de inclusión, fue utilizada tanto por las personas que provenían de los países más desarrollados como por las de los países en transición, aunque las interpretaciones dadas eran lógicamente heterogéneas. Para los primeros, estaba más conectada con la exclusión institucional y social; para los segundos, se ligaba más a las condiciones materiales (extrema pobreza) y a la falta de garantías políticas.

Este progreso de la conciencia de la utilidad de esta noción ha alcanzado también al **Banco Mundial**. En su reunión del 23 de setiembre de 1997 en Hong Kong, su presidente titulaba su intervención «El reto de la inclusión» y empezaba afirmando que la principal tragedia del mundo es la exclusión. Su contrario, inclusión, más utilizado por esta institución sería *«la eliminación de los límites institucionales y el fortalecimiento de los incentivos para aumentar el acceso de los individuos y los grupos a las oportunidades y ventajas del desarrollo»*. El Banco Mundial ha lanzado un conjunto de estudios y proyectos que van en este sentido, en la medida en que como afirma su informe anual de 1998, *«la exclusión social es un término originado en el debate europeo sobre la pobreza que está crecientemente utilizado para analizar la marginación en el mundo en vías de desarrollo»*.

Los organismos especializados de la ONU, también han intervenido e intervienen en el campo de la exclusión y esta noción se utiliza cada vez más. No es posible mencionarlos todos, pero a título de ejemplo se puede citar a la UNESCO con su programa MOST (Management of Social Transformations Programme). Este programa tiene el objetivo de promover la investigación comparativa en las ciencias sociales y concentra sus actividades en el estudio de la gestión de los cambios en las sociedades multiculturales y multiétnicas, en las ciudades y en la erradicación de la pobreza y la exclusión. Unos días antes de la Cumbre de Copenhague y en el marco de la misma, se celebró en Roskilde (Dinamarca) un seminario organizado por este Programa de la UNESCO en colaboración con el IIEL de la OIT, la OMS y la Dirección General XII de la Comisión Europea, cuyo título era «De la exclusión social a la cohesión social: hacia una agenda política» (Bessis, S.,

1995). En este seminario, se constataba el aumento de las diferencias entre Norte y Sur, la necesidad de pasar de la exclusión a la justicia social, del Estado del Bienestar a la sociedad protectora, con un nuevo partenariado. Los conceptos de pobreza y exclusión fueron ampliamente discutidos, aceptándose las dimensiones económica, social y política, y añadiéndole un aspecto temporal por el que si no se toman medidas ligadas al desarrollo sostenible, las generaciones futuras pueden quedar excluidas de él.

En el Programa MOST se ha creado un centro de intercambio de información (*clearing house*) en el que con el apoyo de una base de datos se trata de registrar e inventariar las buenas prácticas (*best practices*) ligadas a la exclusión que son innovadoras, logran un cambio, tienen efectos durables, y pueden ser transferibles (*replication*). Se dan tres ejemplos: el periódico hecho por los sin techo de Inglaterra «*Big Issue*», la constitución por parte de 4.000 mujeres en la India del Banco Mahila Sewa Sahakani Bank y la biblioteca viviente en Brasil que contribuye a combatir el fracaso escolar. Son iniciativas que se inscriben en la lógica de la educación, la formación y la información, propias de la UNESCO.

Por último, pero no por ello menos importante, en este largo mas no exhaustivo repaso de la irradiación de la noción de exclusión en diferentes organismos europeos e internacionales, hay que adentrarse en la posición y en las actividades que lleva a término en este campo la **Organización Internacional del Trabajo**. Desde su fundación en 1919, la OIT con su carácter tripartito y a través de las convenciones y recomendaciones, ha constituido un patrimonio normativo internacional sobre el mundo del trabajo. Los convenios sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y 1957 (núm. 105), sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y los convenios sobre los pueblos indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) y 1989 (núm. 169) pueden ser citados, entre otros, como cuadros normativos, que obligan a su aplicación a los Estados que los firman y que de alguna manera previenen las múltiples formas que adopta la exclusión en el mundo productivo.

Sus cuatro objetivos estratégicos: 1) promover y cumplir las normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo; 2) crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres, con objeto de que dispongan de unos ingresos y de un empleo decentes; 3) realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos; y 4) consolidar el tripartismo y el diálogo social, no hacen sino reforzar la participación de la OIT en la lucha contra la exclusión en el mundo del trabajo. Por otro lado, ello es coherente con la Declaración de Filadelfia de 1944, en la que la Conferencia Internacional del Trabajo declaraba que el trabajo no es una mercancía, que la libertad de expresión y asociación es una condición indispensable del proceso continuo, que la pobreza, allí donde exista, constituye un peligro para la

prosperidad de todos y que todos los seres humanos, sea cual sea su raza, sus creencias o su sexo, tienen derecho a perseguir su progreso material y su desarrollo espiritual en la libertad y en la dignidad, en la seguridad económica y con igualdad de oportunidades. A través de sus conferencias anuales, de su Centro Internacional de Formación en Turin y sus actividades formativas, de los debates e investigaciones realizadas por el Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL), de sus publicaciones y servicio de información, y a través de programas precisos, como el del trabajo infantil (IPEC), la OIT trata de desarrollar y aplicar, con la cooperación que prestan sus equipos multidisciplinarios esparcidos por todo el mundo, aquellos principios, estrategias y prioridades.

Es interesante poner en relieve que las orientaciones actuales de la OIT acentúan la idea del **acceso a un trabajo decente** con la que el Director General (Somavia, J., 1999) quiere impregnar sus orientaciones y actividades. Esta idea encuentra su base en la Declaración de esta Organización relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo adoptada en el mes de junio de 1998. Se entiende que los posibles efectos de la mundialización en términos de crecimiento económico deben ir acompañados de un progreso social fundado en valores comunes que permitan a todos los actores participar en él y no ser excluidos. Esta Declaración contribuye a definir un zócalo social mínimo a escala mundial y permite a la OIT verificar periódicamente los progresos realizados en los países que la han firmado. No tener un trabajo decente y no poder participar en el desarrollo socioeconómico sería una primera aproximación de la OIT a la noción de exclusión.

Cabe señalar, también, que la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2001 recomendó que la extensión de la cobertura de la seguridad social a todos los grupos actualmente excluidos constituía una prioridad absoluta en las acciones futuras en materia de protección social. Después de esta Conferencia, la OIT lanzó una campaña mundial para promover dicha extensión.

Quizás sería posible completar estas referencias señalando que en el seno de la OIT, la noción de exclusión también tiene antecedentes que preceden a sus esfuerzos de la década de los noventa. Pueden citarse las memorias anuales sobre la situación del empleo en el mundo, en las que no deja de ser significativo ver cómo va apareciendo la noción de exclusión ligada al sector informal y a la creciente vulnerabilidad de ciertas categorías laborales. Igualmente, la larga serie de anuarios sobre las estadísticas del trabajo puede permitir rastrear cuantitativamente algunos indicadores significativos y no hay que dejar de mencionar los artículos publicados en la Revista Internacional del Trabajo.

Pero es en la década de los noventa que van a redoblar los esfuerzos bajo la perspectiva de la Cumbre de Copenhague, en la que el Director General de la OIT de entonces afirmaba que *«sin duda alguna, permitir que cada uno y cada una participen a través de un trabajo remunerado al desarrollo y al bienestar de la sociedad es la mejor forma de luchar eficazmente contra la pobreza y la exclusión social»* (Hansenne, M., 1995). Efectivamente, en 1993 el IIEL celebraba una primera reunión sobre la pobreza en la que sugería que la exclusión podía ser objeto de

investigaciones futuras. Esta reunión se hacía bajo los auspicios de un proyecto de investigación sobre los modelos y las causas de la exclusión social y la formulación de políticas de promoción e integración, contaba con el apoyo del PNUD y permitió presentar una primera serie de resultados en la Cumbre de Copenhague. En el mismo año, 1993, se publicaba en el número 17 de la serie bibliográfica del IIEL un balance (Gaudier, M., 1993) en el que se resaltaba el carácter innovador de la noción de exclusión. En los años 1994 y 1995 se sucedieron un conjunto de talleres (La Valette, Cambridge, Bangkok, Pattaya, Lima, Roskilde, Santiago) que culminaron en el Foro de Nueva York, en el mes de mayo de 1996 (Gore, Ch., Figueiredo, J.B., 1997). En medio quedaba la contribución (Rodgers, G., 1995) a dicha Cumbre y el impulso dado por ella. El proyecto arriba mencionado, quería aclarar las relaciones entre pobreza y exclusión, ver la aplicabilidad de la última en países no pertenecientes a la Unión Europea, lo que llevó a hacer estudios concretos en India, Perú, Rusia, Tanzania, Tailandia y Yemen, y por fin examinar su integración en las medidas políticas. En el año 1997, en Ginebra se celebra una nueva reunión sobre las consecuencias políticas de la exclusión social (Figueiredo, J. B., de Haan, A., 1998). Dicha reunión resultó en una publicación en la cual se encuentra un listado de otros informes realizados sobre la exclusión en América Latina, África y Asia y en algunos países (Chile, Camerún, Filipinas, Brasil, Malasia, Viet Nam, México, etc.) y una síntesis de las principales conclusiones del proyecto.

Éstas pueden ser resumidas así: a pesar de las ambigüedades de la noción de exclusión, ésta es complementaria de la pobreza, facilita una mejor comprensión de la inseguridad de ingresos del mundo desarrollado y las desiguales oportunidades de los países en vías de desarrollo, focaliza la atención en el papel de los actores sociales y de las instituciones en los procesos de inclusión, permite una aplicación al nivel micro de las relaciones individuales, familiares y comunitarias, revelando la importancia de los contextos locales, y al nivel macro aporta una nueva visión de la globalización y de la creciente vulnerabilidad de grupos específicos de la población y de áreas territoriales. Por fin, esta noción sería pertinente para la OIT porque introduce una nueva medida de la justicia social, fortalece la importancia del empleo, ayuda a extender la protección social y promueve estrategias de partenariatado entre los actores sociales y la sociedad civil.

El Programa STEP (Estrategias y Técnicas contra la Exclusión social y la Pobreza) de la OIT, que apoyan en particular Bélgica y Portugal, es un ejemplo más de la participación de esta organización en la lucha contra la exclusión. Este Programa, por su estrategia y métodos de trabajo ilustra igualmente un cambio de enfoque de la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza y la exclusión.

## Capítulo 2.

# Las manifestaciones de la exclusión

Las palabras y los conceptos son convencionales y su grado de utilidad viene dado porque no introduzcan equívocos e incomprensiones entre los que los utilizan. En este sentido, cabe deducir del anterior capítulo que la pobreza y la exclusión no son análogas, ni sinónimas, que han nacido y se han desarrollado en contextos diferentes, que se les ha dado una acepción distinta e incluso, a veces, opuesta, pero que también se han enriquecido mutuamente. Su complementariedad es innegable cuando se acepta que ambas adquieren, en este nuevo siglo, un contenido estructural, pluridimensional y dinámico.

Pero en la medida en que la denominación de exclusión social es más reciente, quizás sea conveniente dedicar este segundo capítulo a explicar cuáles son sus principales manifestaciones, cómo se la puede identificar y las tentativas y las dificultades para analizarla, medirla y hacerla operativa cuando se trata de diseñar y poner en práctica acciones que precisamente tratan de conocerla y erradicarla.

### 2.1. *Cómo identificar la exclusión*

#### 2.1.1. *La relatividad de la exclusión y sus paradigmas*

En la tarea de identificar a la exclusión hay que empezar por advertir tres riesgos. Los tres están conectados por su carácter relativo.

El primer riesgo proviene de la afirmación, por otro lado cierta, de que siempre y en cada lugar una persona está excluida de algo y de «alguienes» y que no hay exclusión sin inclusión. Esta universalidad de la exclusión podría llevar a un relativismo general, a su dilución, por lo que no sería posible identificarla. Pero así como sucede con la pobreza, en la que se acostumbra a distinguir la absoluta de la relativa, también en la exclusión hay una **gradación**. Una persona que está exiliada o en la cárcel por motivos políticos se encuentra en una situación casi al final de un proceso de exclusión política. Igualmente sucede con un grupo que por su color o religión o su origen, está siendo expulsado de un país en el que ha intentado aposentarse. Durante muchos siglos y aún hoy, a determinados pueblos se les ha negado el derecho a instalarse y a tener un territorio propio o a practicar las principales actividades económicas. El nomadismo forzado es, por lo general, un signo claro de exclusión global. Pero lo más frecuente son las limitaciones parciales. Hasta bien entrado el siglo XX, a las mujeres se les impedía votar o ser candidatas en muchos países de Europa occidental o tener negocio propio sin autori-

zación marital. Económicamente, pobreza y exclusión absolutas no pueden dejar de coincidir. En la precariedad más extrema, en la que están millones de seres humanos en los países del Sur, sólo se busca la supervivencia. La falta de comida, de abrigo, de salud, concretan y juntan visiblemente las dos nociones, aunque incluso en esta fase es posible distinguir que la muerte por inanición remite al empobrecimiento absoluto, y el suicidio, a la máxima autoexclusión. De todos modos, es más bien en la transición hacia estados intermedios donde pueden diversificarse pobreza y dimensión económica de la exclusión.

El segundo riesgo radica precisamente en la diversificación de la exclusión, puesto que al no haber una sola exclusión y ésta conjugarse forzosamente de forma distinta según los contextos políticos, legales, económicos, sociales, culturales, entonces se podría pensar que la extensión ilimitada de la heterogeneidad impediría identificar sus trazos comunes. Apurando este enfoque, se llegaría al examen de unidades tan pequeñas, que casi necesitarían la lupa o el microscopio. Sin depreciar el análisis micro, sino al revés, sí que es posible determinar, no sin dificultades, magnitudes compartidas de los procesos globales de exclusión y aún más, la posible relación entre éstos y los que afectan a los individuos, los grupos, la sociedad y el territorio a una escala más reducida, como se puede constatar en las páginas siguientes.

Un tercer riesgo, por ahora potencial fuera de la Unión Europea, pero ya real en ella, es que al poner el acento en la delimitación de la exclusión en los aspectos institucionales, se entra en una retórica (Evans, M., 1998), por la que, por un lado, se está de acuerdo en una definición común a escala de la Unión, pero que luego se aplica de forma diferente debido a la variedad de las instancias económicas y sociales de cada país, evitando así las comparaciones translocales y transnacionales. Se entraría así en una estatalización identificatoria de la exclusión. Cada país tendría... «su exclusión».

En parte, y sólo en parte, éste es un posible deslizamiento de la formulación de Silver, H. (1994) sobre los tres paradigmas que están implícitos en las diversas concepciones de la exclusión. Esta propuesta fue formulada en el marco de la investigación llevada a cabo por el Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT (IIEL, 1998), ha sido retomada con posterioridad (IDS, 1998) y tiene el acierto de estar basada en determinadas orientaciones ideológico-políticas, republicanismo, liberalismo y socialdemocracia, al mismo tiempo que tiende a explicar la aproximación a la exclusión de algunos países, quedando formulada alrededor de tres modelos.

El primer modelo, el de la solidaridad, explica la exclusión como la ruptura de los vínculos sociales (*lien social*), como el deshilachamiento de las relaciones entre el conjunto global de la sociedad y los ciudadanos particulares. Según esta concepción, la primera se fundamenta en un pacto social y en una comunidad moral y política a partir de los cuales se constituyen valores, derechos y obligaciones. El estado republicano que se identifica con la nación es el garante de la cohesión social y el que crea instituciones y políticas para su buen funcionamiento.

Si ello no se da, es el principal responsable y el primero que debe intervenir para su restablecimiento. No es difícil identificar este modelo con las teorías de Rousseau, de buena parte de los enciclopedistas, de Durkheim con su concepción de la solidaridad orgánica y mecánica, y con las aportaciones de ciertos pensadores y políticos franceses.

Para el segundo modelo, llamado de la «especialización», la exclusión nace de las relaciones entre individuos que tienen capacidades, habilidades e intereses distintos, en el seno de los intercambios que se dan en la sociedad y el mercado. Las opciones individuales pueden llevar a la exclusión, o ésta también es el resultado del mal funcionamiento del mercado, de todos los tipos de discriminaciones, de derechos que no se respetan y del intercambio contractual entre actores e instituciones. En todo caso, la posible intervención del estado sería la de poner las condiciones para que los individuos se responsabilicen y evitar las discriminaciones. La exclusión se manifiesta de forma parcial porque afecta más a determinados individuos, situaciones, dominios, sectores y actividades. Tampoco en este caso es difícil discernir las influencias de Locke, de los utilitaristas y de las aportaciones del liberalismo anglo-americano.

El tercer paradigma, llamado por Silver «del monopolio», proviene de una concepción que ve a la sociedad como estructura jerárquica en la que las diversas clases y grupos compiten por el control de los recursos. Para obtener mayor poder, se ponen barreras y se limita el acceso a los mismos a la par que se reparten bienes y servicios a los que son miembros de estos grupos dominantes. De esta sociedad desigual en la que las reglas son definidas por los que se encuentran arriba, nacen la exclusión y sus manifestaciones. El Estado, cristalización política de la relación de fuerzas, puede compensar estas situaciones a través de la protección social, de la creación de servicios y de la formulación de unos derechos no sólo individuales sino también colectivos. Aunque la referencia a Marx sea remota, pertenecen a esta corriente los pensadores europeos entroncados con la socialdemocracia, Max Weber, Marshall, etc.

Esta trilogía de modelos paradigmáticos no se agotan entre sí e incluso ha habido, hay y habrá concepciones y medidas que se superpongan a los tres, pero tiene el valor de señalar tres enfoques que ayudan a comprender algunos implícitos y raíces de las manifestaciones de la exclusión.

### *2.1.2. El proceso excluyente*

En el anterior capítulo se ha ido caracterizando a la exclusión como un proceso acumulativo y pluridimensional que aleja e inferioriza, con rupturas sucesivas, a personas, grupos, comunidades y territorios, de los centros de poder, de los recursos y los valores dominantes.

Las manifestaciones de la exclusión tienen que ver, por lo tanto, con la idea de **proceso**. Se trata de un itinerario que tiene un inicio y un final y en el que se pasa por fases distintas. Así, no sólo hay que fijarse en la dinámica y suponer que ésta

es lineal, sino que hay que remontarse a las causas y raíces del fenómeno. Es decir, que la historia acaba siendo fundamental para explicar por qué un individuo, una familia, un grupo, un territorio, se ven sometidos a él.

Algunos proyectos, o porque no tienen tiempo, o porque les parece baldío, parten de un diagnóstico fotográfico de la situación, estableciendo su estrategia en función del mismo. De esta forma, corren el riesgo de la superficialidad, de adoptar medidas anecdóticas, de no atacar las causas.

Sin caer en historicismos minuciosos, y en la medida en que la exclusión es estructural, el análisis retrospectivo es una ocasión para poner de relieve cómo el contexto social, económico y político (nivel macro), influye en los orígenes de la exclusión, acentúa sus diversas dimensiones y condiciona su evolución. Se puede incluso emitir la hipótesis de que esta influencia va a marcar muchos de los puntos de ruptura del itinerario de exclusión (Diagrama 1) y de sus fases. Cada una de ellas, vienen influidas en mayor o menor medida y de forma específica y a veces diferenciada, por las distintas dimensiones.

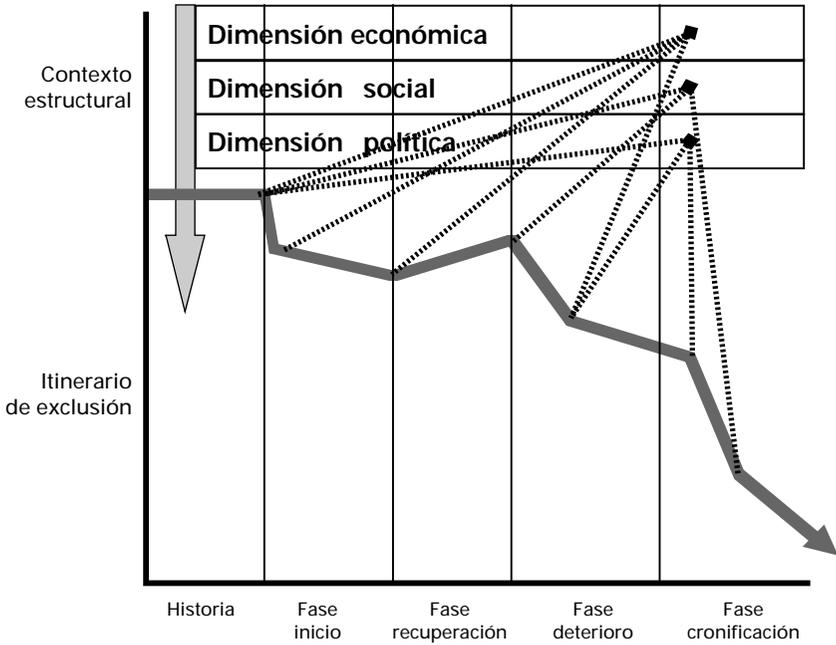
El diagrama 1 trata también de mostrar la no-linealidad de la exclusión, distinguiendo unos puntos de inflexión y en este caso una fase de inicio, una de recuperación en la que debido a medidas externas o a esfuerzos de los excluidos se detiene e incluso puede haber progreso y, por fin, una de deterioración, hasta llegar a una de cronificación.

En una investigación (GES, 1995) sobre la pobreza en Galicia (norte de España) y después de realizar dos series de encuestas cuantitativas, se detectaron unas familias que vivían bajo los umbrales de pobreza. A una muestra de un centenar de las mismas se les hicieron entrevistas en profundidad a través de la historia individual y familiar, intentando analizar sus itinerarios de exclusión. Se estableció una tipología de las mismas y se detectaron los puntos de ruptura. Los factores recurrentes que explicaban estos puntos de ruptura estaban ligados al deterioro de las relaciones familiares, a la pérdida de la salud y del trabajo.

Conocer en qué fase de exclusión se encuentra el colectivo es fundamental para la intervención. Desconocerla puede conducir a desviaciones y efectos perversos considerables.

Así por ejemplo, la introducción de las rentas mínimas en algunos países latinos ha podido producir una regresión en ciertas comunidades gitanas en la medida en que éstas estaban en una fase de autonomización y habían iniciado pequeños negocios ligados a la venta ambulante. Muchos volvieron a la situación anterior, caracterizada por una dependencia de las prestaciones y la práctica de la economía sumergida.

Diagrama 1



La fase de cronificación no deja de ser importante; hasta cierto punto es en ella donde es más fácil detectar las manifestaciones de la institucionalización y de la cristalización de la exclusión, y al mismo tiempo es donde ésta alcanza su mayor dureza. Las barreras son tan altas o las distancias tan largas, tanto simbólica como realmente, entre los de dentro y los de fuera que los primeros ya no «ven» a los segundos y éstos pierden las posibilidades y la esperanza de un posible retorno.

En la Edad Media, en Europa, la mayoría de las instituciones sociales (hospitales, hospederías...) se encontraban en el centro de las ciudades, poniendo de relieve su integración urbanística, social e incluso simbólica. Hoy en día, la mayoría de las instituciones de reclusión (manicomios, prisiones) tienden a ubicarse lo más alejadas posible y los servicios de tratamiento del SIDA o de acogida de los inmigrantes tienen a menudo grandes dificultades para instalarse en barrios «normales» y/o en los «suburbios», debido a la oposición vecinal.

«Acostumbra a llover sobre mojado» y «las desgracias nunca vienen solas» son dos frases populares que acreditan hasta qué punto el carácter **acumulativo** y el **pluridimensional** de la exclusión son moneda corriente. También es posible que la exclusión pueda manifestarse a través de un solo factor o que éste sea el dominante.

Así, una parte de la literatura europea ha insistido en el desempleo de larga duración como uno de los elementos clave para entenderla, mientras que la proveniente de África y América Latina se ha referido más a la propiedad de la tierra. Pero aún así, ello es relativo por cuanto en el sur de los países periféricos de Europa el desempleo es casi ancestral, no hay estigmatización que se proyecte sobre él y la economía subterránea y los lazos de solidaridad primaria pueden ser un sostén y una forma de integrarse a la sociedad, aunque a la sociedad subalterna. Tampoco la propiedad de tierras improductivas, sin agua y sin posibilidades de invertir en ellas, garantiza la inclusión.

Efectivamente, cada vez está más claro que la exclusión no se explica sino a partir de un encadenamiento de factores de naturaleza relativamente distinta que confluyen, de manera hasta cierto punto continuada y repetitiva, en el nivel de vida de personas, grupos y territorios. La exclusión tiene una base material ligada a la falta de medios de subsistencia y no sólo es el producto de la diferenciación social. Son los circuitos de privación, las desventajas acumuladas lo que la caracterizan. Orígenes familiares, baja, nula o mala escolarización, escasa o poca formación profesional, ausencia de trabajo, trabajo precario o estacional, alimentación deficiente, bajos ingresos, vivienda insalubre o en mal estado, mala salud y enfermedades crónicas o repetitivas, falta de prestaciones sociales y sin acceso a los servicios públicos... acostumbran a ser los elementos más sobresalientes de estos circuitos empobrecedores. Quien carece de estos requisitos colectivos (*joint requirements*) (Lipton, M., 1998) difícilmente puede hacer progresos duraderos en sus intentos de salida de estos circuitos.

Pero en la medida en que la noción de exclusión pone de relieve su problemática de relaciones personales y sociales (Room, G., 1995) y el papel de los actores, hay que añadir otros componentes.

En Islandia, un estudio (Vilhjalmsson, R., 1995) hecho sobre 825 personas adultas de dos comunidades de Reykjavik expuso las relaciones entre los ciclos económicos depresivos, la estratificación social, la degradación del empleo y de las condiciones de trabajo, la disminución del soporte social, el aumento de las enfermedades y la desintegración familiar.

De esta forma, a las identificaciones y cálculos que miden los umbrales de pobreza y la exclusión en términos de renta y consumo, hay que integrarles el análisis más cualitativo del entramado social por el que hombres y mujeres, familias, grupos y territorios se articulan internamente y con el exterior.

Así, un grupo o una comunidad pueden estar dotados de una fuerte cohesión interna e incluso se puede suponer que los mecanismos de exclusión interna son mínimos, mientras que se encuentran muy aislados y la mirada externa tiende a no admitirlos. El conflicto excluyente, en este caso, proviene de fuera.

Por otro lado, el entramado social y las redes sociales primarias no tienen un solo sentido y pueden ser, a su vez, selectivos y hasta cierto punto arbitrarios y excluyentes en la creación de sus normas de conducta.

Por ejemplo, según la moral tradicional, las madres solteras son expulsadas de los núcleos familiares, o el padre que, habiendo hecho esfuerzos, debe admitir su pérdida permanente de trabajo, deja de ser el principal proveedor de recursos y va perdiendo progresivamente su estatuto y sus funciones patriarcales para ir jugando un papel marginal, sobre todo si la mujer continúa trabajando y a él le «quedan» las labores domésticas.

Otro tipo de ejemplos lo dan la relación entre la propiedad de la tierra y la familia. En los países donde el sistema hereditario conduce a que ésta se reparta a partes iguales entre los hijos, ello acostumbra a llevar al minifundismo y a crear pequeños propietarios de tierras pobres y excluidos del crecimiento económico. En otros países, cuando quien hereda la tierra es el primogénito, ello excluye al resto de los hijos, que deben partir o tener un papel subalterno, pero mantiene la extensión de la propiedad, que puede ampliarse con estrategias de casamiento, compra, etc., lo que puede dar lugar a explotaciones agrícolas rentables.

### 2.1.3. *La exclusión práctica y simbólica de las instituciones*

La ambivalencia de estos mecanismos también es compartida por el papel de los actores y las instituciones en la producción de las manifestaciones de la exclusión y de la inclusión. Las instituciones eclesiásticas, las entidades financieras, las empresas, el ejército, el mundo asociativo, etc., modelan la vida social de acuerdo con sus intereses y valores y ellas mismas pueden ser la expresión de la inclusión/exclusión o sus causantes directos e indirectos. Es propio de las instituciones definir unas reglas internas, que pueden ser implícitas o explícitas, para seleccionar a sus miembros. El estudiar estas reglas de entrada, de salida y de permanencia, es un buen camino para entender las manifestaciones de la exclusión y para tomarle la temperatura y el pulso al grado de exclusión de una determinada sociedad. Se puede emitir la hipótesis que cuantas más instituciones practiquen la selección y más cerradas sean, mayor es el nivel de exclusión. Los indicadores de la misma son variadísimos y pueden ir de las cuotas y matrículas de entrada, a la constitución de cuerpos de seguridad y defensa física del espacio, pasando por exigencias morales, políticas, de estatus, lingüísticas o de posesión de determinados bienes y garantías, terminando por largos procesos de iniciación y puesta a prueba de los candidatos. Las paradojas (Wolfe, M., 1994) de las manifestaciones de la exclusión institucional quedan bien reflejadas en la ingeniosa frase de Groucho Marx cuando afirmaba: «no quiero ser miembro de un club que está dispuesto a admitir a miembros como yo».

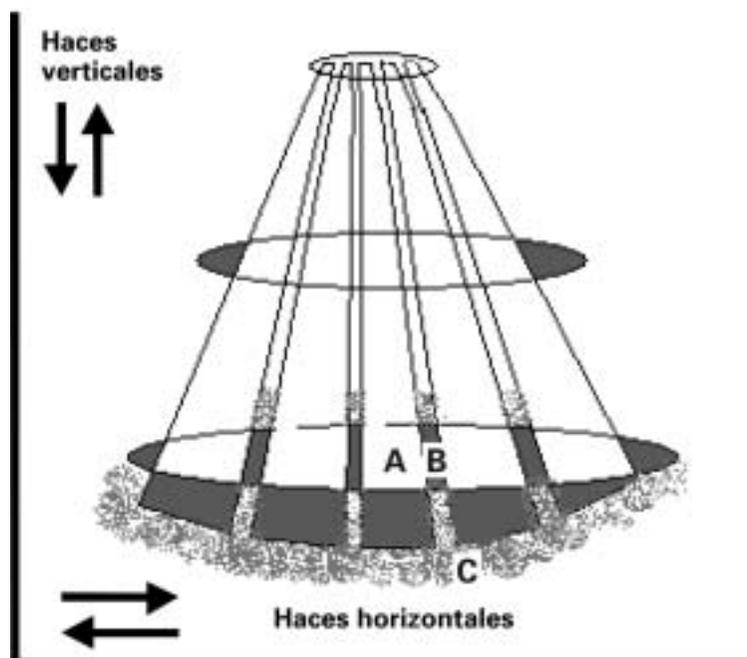
Las instituciones no viven aisladas, sino que se relacionan, compiten y luchan entre ellas, se complementan, se superponen, se contrarrestan, aumentando o limi-

tando la exclusión. La estratificación y la segmentación socioeconómicas también pueden, con su relativa división horizontal, compensar o acelerar la verticalidad de la exclusión institucional. Examinar los puntos de cruce, de encuentro, entre haces verticales y horizontales (Diagrama 2) y las personas y grupos que los simbolizan, es tan significativo para la inclusión como lo son para la exclusión, los vacíos, la tierra de nadie, la *no man's land* (zonas grises en el diagrama).

En el círculo de arriba, más pequeño, donde la diferenciación debida a la segmentación es mucho menor y las instituciones tienden a complementarse y juntarse, los espacios y lazos comunes son mayores, es más fácil identificarse entre sí. Más fácilmente se puede ser miembro del Patronato de una Fundación socioreligiosa, del Consejo de Administración de una multinacional, dirigente de un club deportivo, vivir en la misma zona alta de la ciudad y tener parecidas pautas de consumo y ocio y, por lo tanto, un alto grado de integración vertical y horizontal, mientras que en la parte de abajo de esta pirámide las situaciones tienden a separarse y a disgregarse.

El **tipo A** puede ser un obrero calificado nacido en el barrio donde vive, con una casa que va comprando, trabajando en una gran fábrica, que pertenece al sindicato, compra en la cooperativa de consumo y acude al fútbol, deporte que había practicado, con un hijo que estudia en la universidad y una hija que ya trabaja. Se

Diagrama 2



encuentra excluido de determinados bienes y prácticas pero bien integrado en su clase, en su territorio...

Su vecino, el **tipo B**, es un trabajador escasamente calificado, emigrante de otra región, trabaja, no siempre, en un pequeño taller, vive en las viviendas sociales del barrio, compra en el supermercado y ve la televisión. Un hijo estudia formación profesional y el otro está en las bandas del barrio. Su integración es menor y los riesgos de exclusión tanto vertical como horizontalmente son mayores.

Cerca del barrio, en una hondonada, se ha instalado una familia gitana (C), que vive de lo que vende en la economía sumergida. Su afición es el baile y las fiestas. Chapurrean la lengua del país, pero su idioma es otro. Los hijos ayudan a la familia pero no acuden a la escuela. Las personas mayores son consultadas y respetadas. Se relaciona sólo ocasionalmente con los «payos» y a menudo con otras familias de su etnia. Su integración vertical es mínima, pero no la exclusión de su cultura.

Se podría continuar poniendo ejemplos que mostrarían la considerable heterogeneidad y gradación de los modos de exclusión/inclusión. Pero quizás sea más útil ver la relación de éstos con las políticas emanadas de las instancias públicas. Si proceden de las autoridades centrales, también éstas son verticales, de arriba hacia abajo (*top-down*), aunque con los esfuerzos descentralizadores en muchos países se acercan más al territorio, a las necesidades y demandas que expresa la población. Pero acostumbran a ser sectoriales, compartimentadas, con un alto grado de rutinización burocrática. Muy a menudo son dependientes o cómplices de los intereses de las instituciones y grupos organizados, eliminando en ciertos casos a comunidades y etnias (Laos, guerras étnicas en África, comunidades indígenas en América Latina, etc.), perjudicando diferencialmente a otros grupos y territorios, impidiendo selectivamente el acceso a los bienes y servicios públicos. No es difícil detectar las manifestaciones de la exclusión en el primer caso, mientras que en el segundo y en el tercero ello se verifica a través del análisis comparativo.

Las políticas laborales, educativas, sanitarias, de vivienda, en primer lugar, pero también las urbanísticas, medioambientales, culturales y, sobre todo, la política económica, fiscal y de inversiones estructurales (nivel macro) se pueden plantear desde el punto de vista de la exclusión. El presupuesto y el gasto público evidencian las prioridades y el número y la calidad de los equipamientos en un espacio determinado, poniendo de manifiesto el grado de compromiso del Estado. Pero a menudo, especialmente en Europa, es la letra pequeña de los reglamentos y medidas la que da idea de las discriminaciones más sutiles, pero no por ello menos efectivas. El análisis del impacto de tales medidas es primordial, pero sin ignorar su genealogía y que los resultados, beneficiosos o perjudiciales, hay que inscribirlos en el tiempo.

La ausencia o la limitación de los derechos son un signo evidente de exclusión, pero también lo son las dificultades y mediaciones para acceder a ellos. Una gran parte de la literatura proveniente de los países en vías de desarrollo insiste en estos dos aspectos (Bedoui, M., 1995, de Haan, A., Nayak, P., 1995, Faria, W., 1994).

En América Latina existe una fuerte cultura «legalista», que comparte precisamente con los países latinos de Europa, donde «hecha la ley, hecha la trampa», o se piensa que el problema ha sido resuelto. En muchos países se ha establecido el derecho universal a la salud, pero en la práctica, en las localidades donde hay cobertura, ésta es de mala calidad, lo que lleva a los ciudadanos a asegurarse privadamente. Igual sucede con la educación, en la que la Ley, a veces, obliga a los padres a inscribir a sus hijos en las escuelas y controlar su asistencia. Pero en las zonas rurales, a menudo simplemente no las hay y en las ciudades, las plazas escolares acostumburan a ser insuficientes para cubrir toda la demanda.

Pero esta insistencia no debe hacer olvidar que en la verificación de la exclusión a través de las cristalizaciones jurídicas hay un posible puente con los países más desarrollados, donde, si bien sus ordenamientos jurídicos acostumburan a plasmar tales derechos, en cambio muchos están lejos de aplicarlos en la realidad. ¡Cuántas Constituciones no declaran el derecho al trabajo, a la asistencia sanitaria, a la vivienda, a una vida digna, y la realidad cotidiana no se encarga de desmentirlas! Por otro lado, no deja de ser interesante que la mayor capacidad de normativa internacional está estableciendo unos estándares que pueden servir de guía para comprobar la exclusión en el terreno, del Sur y del Norte. En cualquier caso, los derechos son un marco incluyente/excluyente, pero la calidad de la vida democrática viene dada, no sólo por los cauces individuales y colectivos que éstos definen, sino por la participación de la ciudadanía aceptándolos/desbordándolos. Se abre ahí un ancho campo para las manifestaciones de la inclusión y de la exclusión que gira alrededor del poder político, social, cultural, económico, que se inicia en el ámbito más reducido, en la familia, en el barrio, en el pueblo, y puede terminar en la mayor escala de las relaciones internacionales. En este sentido, la globalización (Deacon, B., 1997 y Hespanha, P., 2000a) es a la vez un peligro, porque aleja y difumina, hasta cierto punto, los centros de poder al mismo tiempo que incide en las condiciones de vida de muchos rincones de la tierra, y un desafío, porque demanda una conciencia, una capacidad organizativa y unos medios inéditos para constituir una fuerza capaz de hacer oír su voz y negociar a escala mundial.

Qué información circula, cuáles son los cauces de participación, dónde y cuándo se participa, cómo se organiza la ciudadanía y con qué fuerza, hasta qué punto inciden en las decisiones que les afectan, son algunas de las preguntas que permiten conocer y medir las manifestaciones y el grado en que el poder es distribuido.

Pero sería quedarse a mitad del recorrido no abordar los aspectos simbólicos y culturales de la misma, los cuales, en general, son menos tratados (Bouget, D., Nogues, H., 1994). Quizás porque a veces son los menos visibles y los que alejan más la definición de exclusión de la noción más material de la pobreza.

Como afirma Déchamps (Déchamps, I., 1998), la dimensión económica de la exclusión implica la sucesiva ausencia del mundo productivo y del consumo, su di-

mención social comprende la pérdida de la sociabilidad primaria y secundaria, y su dimensión simbólica viene definida por los comportamientos y valores comunes, así como por las representaciones que tienden a clasificar socialmente a las personas (*déchéance*, incompetencia, mediocridad, identidad negativa).

No hay dudas sobre los aspectos simbólicos y culturales de la exclusión e incluso sobre el hecho que tiende a reforzar los materiales. Otra cuestión es cómo se van quebrantando los lazos simbólicos y se rompen los sentimientos de pertenencia, se desvanecen las formas identitarias, se elaboran y se aceptan la etiquetación, el estereotipo, el prejuicio, la estigmatización e incluso el racismo. Aquí no se trata tanto de la construcción social de la desigualdad como de la diferenciación negativa que se proyecta sobre los otros. Y esta proyección puede además tener funciones económico-sociales para el conjunto del sistema.

Este parece ser el caso de los Akhdam de la República del Yemen, donde estos «siervos», parecidos a otros africanos, son mantenidos en guetos alejados, se ocupan en trabajos «degradados» como la limpieza y la recogida de basuras y la exclusión cultural se refuerza por sus indefinibles orígenes genealógicos (Hashem, M., 1995).

Se puede sugerir que las manifestaciones simbólicas de la exclusión también son dinámicas y hasta cierto punto recíprocas (Nasse, Ph., 1992). Así, la instancia dominante empieza por otorgar etiquetas y atributos negativos que permiten definir y clasificar a los que no están conformes con sus normas, pudiendo existir conflicto y complicidad entre ambos. En un segundo momento, la representación social victoriosa puede utilizar sus categorías para legitimar las diferencias con las que trata a los otros. Éstos deberán aceptar o encontrar un acomodo en el punto de la jerarquía social que se les ha adjudicado, pero pueden mantener las formas propias de identificación. Mientras que en un tercer momento, de fuerte represión estigmatizante, ya no es posible, y son más bien la atomización y la precariedad sociocultural los que lo caracterizan.

Seguramente, la realidad es más compleja y estas etapas pueden superponerse o darse por otros mecanismos, pero quizás tengan el valor de atraer la atención sobre el hecho de que para valorar las manifestaciones de la exclusión hay que acudir a quienes han sido excluidos. A fuerza de definir la exclusión, existe el riesgo de ignorar que ésta existe porque hay personas, familias, grupos y territorios que la sufren.

¿Exclusión de qué?, se preguntan muchos autores. Salvo algunas excepciones, de quien se autoexcluye voluntariamente, y otras de tipo positivo por las que se excluye a determinadas personas de una «normalidad nociva para ellas», (excluir a los niños del trabajo), la exclusión social es un proceso forzado que afecta a los individuos. Hay, por lo tanto, manifestaciones individualizadas de la exclusión. Pero así como ha avanzado la consciencia de que la pobreza no es adjudicable

a explicaciones patológicas o genéticas o a conductas indolentes o perezosas (Alcock, P., 1993), hay que buscar en la fenomenología de la exclusión lo que liga a las posiciones y funciones de los individuos con su papel en la economía, la sociedad y la política.

En el primer plano, hombres y mujeres son **productores y consumidores**. Por ello, muchos autores han insistido en realzar la exclusión que va ligada a la segmentación del mercado de trabajo y a su precarización creciente, con lo que, en el sentido inverso, la integración se tiende a circunscribir a la inserción profesional y laboral. De hecho, en Europa occidental, en los años ochenta y noventa del siglo pasado ésta ha sido la principal preocupación, pero en las sociedades menos industrializadas, la relación (su tenencia, su uso) con la propiedad de la tierra adquiere una gran importancia, así como en todo el mundo el acceso o no al crédito y a los sistemas informáticos.

La exclusión con respecto al consumo hay que entenderla en términos de bienes y servicios privados y públicos. La exclusión más radical se pone de manifiesto en la privación de bienes de primera necesidad y que permiten la supervivencia y la reproducción. Pero a menudo, la ausencia y/o lejanía de equipamientos y servicios (hospitales, escuelas) se convierten en elementos encadenantes de la reproducción de la exclusión. En el conjunto de los ingresos individuales y familiares juegan un papel considerable, que permite que un buen número de personas salgan de los umbrales de la pobreza (Deleeck, H., 1992), las prestaciones de la Seguridad Social. En este sentido, la tipología, la cuantía, el alcance y cualidad de las mismas y los criterios para acceder a ellas son manifestaciones palpables de la inclusión/exclusión.

Como ya se ha explicado, en la fortaleza/debilidad de los lazos que articulan al individuo con la **sociabilidad primaria y secundaria** se encuentran razones profundas que explican la exclusión. Mientras que las manifestaciones individuales de ésta en su dimensión política vienen dadas por el grado en que puede ejercer su papel como **ciudadano o ciudadana** (Bruto da Costa, A., 1998). Por último, hay que tener en cuenta la posición y las actitudes en términos de identidad cultural, en el sentido más amplio de la palabra, con respecto a los valores y normas dominantes.

Los seres humanos se diferencian y a menudo se agrupan según su origen, su género, su edad, su pertenencia étnica, lingüística, política o religiosa, o a partir de las actividades que llevan a cabo para trabajar, residir, hacer deporte, cultura, etc. La exclusión, que puede ser interna o de un grupo sobre otro, proviene, en esta perspectiva, no de la diferenciación sino de la separación inferiorizante y de la desigualdad negativa.

Los criterios que rigen estas clasificaciones pueden ser más o menos artificiales, más o menos cambiantes, más o menos confusos. Y por lo tanto, hay que desconfiar de los que son simplísticamente dicotómicos, «o unos u otros», fijos, «siempre se excluye a los ancianos», y unidimensionales. Pero ayudan, a menudo, a comprender las manifestaciones de la exclusión y a formular políticas y medidas más o menos certeras para erradicarla.

En parte, el paso del programa europeo Pobreza II a Pobreza III vino dado por la creciente conciencia de los límites de una clasificación por poblaciones diana (desempleados de larga duración, familias monoparentales, segunda generación de inmigrantes, etc.) y por la basculación hacia estrategias integrales y territoriales.

Precisamente, **el territorio** sería la última de las manifestaciones de la exclusión. Ya se la ha citado, aunque cabe insistir en ello. Es clásico sugerir la división en los ámbitos locales, regionales, nacionales e internacionales. Pero esta división puede ser tremendamente explicativa en unos lugares pero no en otros. Por ejemplo, a veces, la insularidad es causa/efecto de exclusión/inclusión.

Éste sería el caso de la isla de Rodrigues, cuya población es mayoritariamente criolla y católica y que forma parte oficialmente de Mauricio, cuya población es principalmente hindú (52%) y que ha tenido una expansión económica fuerte debido al turismo, el azúcar y a ser zona franca de exportación. Mientras que la primera, viviendo de la ganadería y la pesca, fue excluida de dicha expansión. Los habitantes de ésta habrían rechazado el término de excluidos, aceptando fácilmente el de pobres. Contrariamente, los numerosos emigrantes de la Isla Rodrigues en Mauricio no solamente han continuado siendo pobres, sino que además han entrado en un proceso de exclusión debido a su separación de sus redes sociales, particularmente fuertes en su isla, y son estigmatizados como «ocupas» (*squatters*), delincuentes, etc.

En otro caso, el de las españolas Islas Baleares y, de otra forma, las Canarias, se encuentran en el circuito inclusivo del turismo norteyuropeo, lo que ha producido un aumento gradual de renta pero sustantivas diferencias internas (entre islas y entre la costa y el centro) y un incremento de los mecanismos externos de dependencia (operadores de turismo, mano de obra, determinados productos) y ciertas polarizaciones con la población extranjera asentada en ellas.

Otro ejemplo de fronteras que se superan son las regiones transfronterizas de Tras os Montes, en Portugal, y de la zona montañosa de Ourense, en Galicia, que comparten sus modos culturales, su aislamiento, el envejecimiento de la población, la falta de equipamientos y un retraso económico con respecto a las zonas urbanas y de la costa de sus respectivos países.

A veces, la exclusión espacial es más difusa o más concentrada que las divisiones institucionales (políticas, administrativas, judiciales...) o no se corresponde con áreas de planificación económica o territorial.

No es el caso de describir los masivos procesos de urbanización que se han producido en la mayoría de los países de América Latina, África y Asia, deteriorando, a menudo, hasta extremos increíbles, la vida en las ciudades. En ellas, se asiste a un doble proceso por el que, por un lado, hay una ocupación de los

Así, en las ciudades europeas acostumbra a darse un doble proceso: por un lado, la degradación de determinados centros históricos y, por otro, la aparición de suburbios periféricos. Raramente el mapa urbano de la exclusión se corresponde con las áreas definidas políticamente y ello obliga a recomponer las zonas de intervención. Esto ha llevado en el caso de la segunda generación de «Contrats de Ville» en Francia a establecer otras demarcaciones territoriales, como las aglomeraciones, los espacios «intercomunales»...

espacios céntricos en los que se duerme en terrenos vacíos, en plazas y en edificios insalubres, y por el otro, y de manera más notable, se van generando espacios cada vez más periféricos a los que los pobladores se ven abocados por la especulación inmobiliaria. En ellos, éstos realizan lo que los urbanistas llaman la «domesticación del suelo», con la limpieza, desmontes, aperturas viales, construcción de infraestructuras mínimas. En ellos, se dan las peores condiciones medioambientales (desechos industriales, humo, ruido, basura, ausencia de agua potable y de equipamientos colectivos). Además, la calle se va convirtiendo en la casa para un cierto tipo de población adulta (sin lazos familiares y comunitarios) y cada vez más para un considerable volumen de niños y niñas, crecientemente precoces, en los que se acumulan todos los problemas (drogadicción, persecución policial, alcoholismo, embarazos precoces, etc.), para los que deben «buscarse la vida» (Cornely, S. A., 2000).

Estos fenómenos también se producen en Asia y África. En esta última y más concretamente en Cabo Verde, la ruralización de la periferia urbana, las sequías persistentes con su consecuente éxodo rural, el abandono paterno, la existencia de un elevado número de madres solteras y la continuidad de un alto índice de natalidad junto a la falta de instituciones de tutela de la infancia, ha hecho crecer el número de niños en la calle y de los más definitivos niños de la calle, los cuales malviven del transporte de pequeñas mercancías en los aeropuertos, mercados y puertos, del lavado de coches y de pequeños huertos. Últimamente tienden a unirse en bandas *piratinhas*, bajo la influencia de jóvenes repatriados de Estados Unidos, lo que contribuye al clima de inseguridad y a su creciente exclusión.

Pero aunque la movilidad de la humanidad es cada vez más intensa, el territorio continúa siendo el lugar donde se produce y se manifiesta la exclusión y, por lo tanto, una de las dimensiones clave para intentar conocerla y combatirla.

Se haga el juicio que se haga, es innegable que la globalización económica está afectando a la división internacional del trabajo, a la circulación de capitales, bienes y personas, y que no sólo condiciona la capacidad de maniobra de los Estados sino que también incide sobre las condiciones de vida de muchos territorios concretos, transformando las clásicas coordenadas de periferia y de centro sobre las que tanto ha insistido la literatura latinoamericana (Faria, W., 1994) y también la europea (Hespanha, P., 2000a y Deacon, B., 1997).

Incluso las jerarquías interestatales están siendo modificadas muy rápidamente. Países que se situaban en posiciones inferiores suben peldaños en la es-

Como uno de estos autores reconoce, una gran parte de la zona nordeste del Brasil se ha visto negativamente afectada por los efectos de la globalización (Faria, W., 1997). Éste ha sido también su efecto sobre la situación de campesinos y campesinas de las zonas rurales de Portugal (Hespanha, P., 1997).

Con la globalización, las sociedades africanas se están desarrollando hacia una fase de estructuración post-estatal sin que hayan pasado por períodos largos en los que hayan existido reglas, normas y derechos definidos en el seno de culturas nacionales/estatales (Gore, Ch., 1995).

calera de la inclusión, lo que les lleva a tener una mayor presencia económica y política, y al revés. Ello también sucede en el interior de los mismos, donde regiones, zonas, localidades, quedan aislados de los centros de comunicación, de transporte, de acumulación y comercio, con estructuras demográficas regresivas, con pocos y obsoletos equipamientos y servicios públicos, con oligarquías locales que impiden cualquier innovación sociocultural, en un estancamiento económico progresivo, aumentando la pasividad y la apatía y disminuyendo las posibilidades de iniciativa colectiva. El territorio y el conjunto de la sociedad se van empobreciendo y excluyendo y los riesgos de vulnerabilidad aumentan para toda la población, aun cuando no toda ella ni todos los grupos estén en tal situación.

Comprender las manifestaciones territoriales de la exclusión no sólo significa poner el acento en las grandes magnitudes espaciales, sino también en la microgeografía del poder (Sánchez, J. E., 1981). Y ello es especialmente relevante para los proyectos locales. Por lo tanto, no basta con hacer una descripción convencional de las coordenadas generales que muestran cómo el espacio se ordena y distribuye, a la vez real y simbólicamente, sino que también hay que bajar en profundidad para conocer cómo en un territorio concreto operan los actores e instituciones, especialmente los que lo hacen en el campo social, y cómo el mundo de la exclusión se somete unas veces, se acomoda en otras y responde en las de más allá, recreando un espacio del que a veces se reapropia, con otros signos y otros circuitos, con tiempos dispares de los dominantes.

Es conocido que los transeúntes, «carrilanos» y vagabundos de toda suerte organizaban en España, y hasta cierto punto continúan haciéndolo, circuitos urbanos específicos ligados a las distintas necesidades (comer, vestirse o dormir) y a las instituciones que ofrecen ayudas. En su recorrer los caminos, dejaban signos sólo identificables por ellos, por los que se advertían a la vez de la presencia de amigos (casas donde dormir y comer, por ejemplo) y de enemigos (guardia civil, policía local) y de las costumbres locales (fiestas, mercados). Incluso llegaron a crear un vocabulario propio (Díaz Caneja, J., 1985).

Se abre así un ancho campo de investigación de las microrelaciones espaciales de la exclusión y de las respuestas que se le dan. Por un lado, ello conduce a establecer una aproximación a los riesgos (Jonkers, J., 1998) y a su mapificación (CERFE, 1999), y, por el otro, a intentar desvelar la opacidad que acostumbra a presidir estas relaciones.

En algunos proyectos que trabajan en las *favelas*, del Brasil, se han utilizado sucesivas muestras fotográficas para ir visualizando los cambios que se producían cada cuatro meses. Las sucesivas fotografías ponían de relieve los avances, lo cual era un elemento importante para la población y para quienes financian los proyectos.

El *homus urbanitas* o el «paracaidista» director de un proyecto se encuentran, cuando se enfrentan a los que viven en el mundo rural, y especialmente a los habitantes de pueblos de alta montaña, con respuestas evasivas, con direcciones erróneas, con horarios, costumbres y comportamientos que van constituyendo sorpresas sucesivas en su intento de atravesar la ancestral desconfianza de los llamados «lugareños», «indígenas» y «otros autóctonos» que todavía resisten en estas zonas «incivilizadas».

Se cierra así un circuito en el acercamiento a las manifestaciones de la exclusión, ya que aunque sea con un planteamiento distinto, estos estudios se acercan a los pioneros sobre la pobreza de Lewis y Hoggarth de la década de los sesenta del siglo pasado.

## **2.2. Pistas para el análisis y la medición de la exclusión**

En un período de relativamente poca actividad entre el primer y segundo programas europeos y después de la definición más monetarista y cuantitativa de la pobreza adoptada por el Consejo, se realizó, en 1982, un encuentro en Venecia (Sarpellon, G., 1984), en el que Hiernaux y Bodson plantearon una pregunta sustantiva: ¿contar y gestionar o comprender y transformar la pobreza? (Hiernaux, J..P., Bodson, D., 1984).

### *2.2.1. Medurar y comprender la exclusión. Su opacidad*

La anterior pregunta aplicada a la exclusión puede servir de inicio a este apartado, en el que se intenta dar pistas para el análisis y la medición de la exclusión presentando algunas dificultades y los límites de las mismas. Porque contar, medir, cuantificar la exclusión conduce más hacia la gestión y hasta cierto punto hacia su reproducción; y comprender, explicar, puede llevar hacia diferentes estrategias y,

de entre ellas, a la de la transformación y la erradicación. En cualquier caso, lo que interesa es su conocimiento más completo posible. Y para conocer hay que empezar por reconocer que el carácter polisémico de la exclusión conlleva una complejidad y unas dificultades grandes de aproximación. La gran diferencia entre ella y la pobreza estriba en que esta ha sido objeto de amplias y profundas investigaciones, de multitud de publicaciones, de debates metodológicos, de análisis estadísticos empíricos, de monografías cualitativas, cuyo inicio se pierde en la época medieval, que se vigorizan con el apoyo de las ciencias sociales en el siglo XIX y vuelven a retomarse a partir de la década de los sesenta del siglo XX. En cambio, éste no ha sido el caso para la exclusión, cuya expresión y conceptualización no empieza con paso firme hasta la década de los ochenta en Europa Occidental, tal como se ha expuesto en el capítulo anterior.

Dicho de otra forma, existe para la pobreza un conocimiento acumulado y un consenso relativamente amplio sobre su definición y determinación, mientras que ello no sucede con la exclusión, que es un concepto *in itinere*, que se abre camino entre una diversidad de enfoques y aproximaciones sucesivas. De esto deriva una primera consideración en términos de la necesaria prudencia en su utilización y la conciencia de que es importante continuar haciendo esfuerzos para mejorar su tratamiento conceptual y operativo.

Una segunda consideración consiste en que, debido al uso difuso y confuso del término exclusión, es prudente empezar por desbrozar el campo semántico, por delimitar qué significa y a qué procesos se puede aplicar y a cuáles no. Tanto o más cuanto no es una palabra neutra y está cargada de connotaciones políticas y de paradigmas implícitos. Conviene, pues, explicitarlos y afrontarlos críticamente, teniendo en cuenta que cada corriente de pensamiento, cada tradición cultural, intenta lógicamente llevar el agua a su molino.

También cada aproximación científica intenta construir un campo propio haciendo bascular la exclusión hacia él. Es innegable que la economía ha llenado la noción de pobreza de contenidos, señalando su profunda vinculación con la escasez y proponiendo su análisis en términos de consumo y de rentas y su medición cuantitativa y monetaria, mientras que las teorías de la privación y la destitución, más influenciadas por las consideraciones sociológicas, han puesto el acento sobre la no-poseción de bienes y servicios y en cómo la pobreza no puede desligarse de la desigualdad ni de fenómenos más cualitativos. ¡Sería hacerle un flaco favor y una buena paradoja que la noción y el análisis de la exclusión fueran hegemonizados por una única disciplina que excluyera al resto! No, a esta aventura están invitados todos los científicos y los profesionales, sea cual sea su origen académico, en un debate interdisciplinario del conjunto de las ciencias sociales y humanas. Debate deductivo y analítico al que cada orientación podría y debería contribuir, sin ignorar que por ahora hacen falta miles de acciones y estudios de la realidad concreta que lo alimenten para discernir la encrucijada de la exclusión.

Una cuarta consideración concierne a la opacidad de la exclusión. En efecto, a la heterogeneidad, diversificación y disgregación de la misma, hay que sumarle,

por un lado, que la proliferación de discursos, a los que no son ajenos los medios de comunicación, enmascara el fenómeno y, por el otro, la dificultad de atravesar su opacidad intrínseca. No es fácil descubrir aquellos procesos económicos, sociales, políticos y culturales que circunscriben la exclusión y su articulación y relacionarlos con las personas, grupos y comunidades que la sufren. Además, estos ni son estables ni homogéneos y su ritmo histórico y su localización tampoco tienen por qué serlo. Hay que añadir que, a menos que el tipo y los modos de exclusión sean muy asumidos en el conjunto de la sociedad, las instancias y actores que la generan tratan de encubrir su papel. *A priori*, a nadie le gusta reconocer su papel excluyente y, por lo tanto, se ponen los medios para desviar la atención, para tergiversar el análisis, para impedir las acciones que la ponen en evidencia.

A veces, los que actúan en proyectos concretos tienen la sensación, como en las novelas de serie negra, de que es el asesino el que paga al detective para saber si hay posibilidades de ser descubierto, poniéndole trabas sucesivas que impiden la realización de su pesquisa.

En la pesquisa indagatoria de la exclusión, las poblaciones afectadas pueden responder con la indiferencia, con la desconfianza e incluso con la oposición, en la medida en que sean tratadas como objeto, no conozcan la finalidad de la indagación ni adónde van a ir a parar sus resultados y desconozcan hasta qué punto éstos van a mejorar o a empeorar su situación. Pueden incluso construir mecanismos de defensa y discursos que pueden ser el eco de la ideología dominante.

Desde hace más de diez años, el equipo de sociólogos dirigido por Guidicini y Pietretti (1998) lleva a cabo estudios pormenorizados de las instituciones benéficas de algunas ciudades italianas, y particularmente de Bolonia, y de los circuitos urbanos y de la sociabilidad recreados por los que están en situación de *disagio extremo* o pobreza extrema (Bergamasco, M., 1995).

Hay que aludir igualmente a lo que significa encontrarse en estadios de extrema exclusión, donde la opacidad es a veces la condición de la supervivencia, y a que raramente se producen agregaciones dentro de la desintegración. Es decir, que en estos extremos, a las personas les es muy difícil agruparse, organizarse y hacer oír su voz. De ahí que se hable cada vez más del «*empowerment*». Incluso en ocasiones desaparecen de las estadísticas oficiales y también de las encuestas convencionales, que raramente preguntan a prisioneros y prisioneras, a campesinos y campesinas aislados, a las personas ancianas dependientes y asiladas, a los vagabundos, a quienes sufren una enfermedad crónica, a los jóvenes a la deriva.

Siempre hay excepciones y, por citar algunas, se puede aludir a Bourdieu, P. (1993), en Francia, a Casado, D. (1990b), en España, a Mayhew, con su «London's

poor», y a Orwell con su «Road to Wigan Pier» (hace años en Gran Bretaña) y, más recientemente, a Harrison, P. (1983), Seabrook, J. (1984), y Campbell, B. (1984), a Louro, C. (1999), en Portugal, y a otros que han presentado los itinerarios y la situación personal y colectiva de la vulnerabilidad y la *décheance*. De una u otra forma, hacen hablar a las personas pobres y excluidas. Lo que en principio es una vía para empezar a romper la opacidad que las envuelve.

¿Cuáles pueden ser algunas de estas vías?

### 2.2.2. Algunas vías metodológicas

En coherencia con la definición adoptada se impone sugerir que hay necesidad de estudios longitudinales que puedan apreciar el paso del tiempo, el peso de los ciclos económicos y de los cambios demográficos, sociales y políticos de largo alcance, incluyendo no sólo la producción de la exclusión sino también su reproducción generacional. Las investigaciones longitudinales sobre la pobreza realizadas en los países del Norte han mostrado su movilidad. Esto ha conducido a preguntarse cuántas personas entran por debajo de los umbrales de pobreza relativa, cuántas permanecen, cuántas salen y si siempre son las mismas y cuáles son los factores causales de tales entradas y salidas. En la Unión Europea, aunque no persigan estrictamente estos objetivos, las largas series de encuestas nacionales sobre los presupuestos familiares y los estudios anuales sobre la fuerza de trabajo dan indicaciones que también podrían ser aprovechadas para determinados aspectos de la exclusión. El lanzamiento del EHCP (Panel Europeo sobre los Hogares), los diferentes observatorios (protección social, sin techo, personas mayores, etc.), entre los que tuvo especial relevancia el de las políticas nacionales de lucha contra la exclusión social de 1990 a 1994, los diversos informes sociolaborales anuales (sobre el empleo, la Europa social, etc.), están permitiendo dar pasos adelante. Igualmente, el LIS (Luxembourg Income Study) ha permitido empezar a integrar series de datos (*longitudinal data*) de varios países no sólo de la Unión Europea, sino también de Estados Unidos, Hungría, Polonia, República Checa (Okrasa, W., Smeeding, T. M., Torrey, B., 1992) y hacer comparaciones transnacionales (Förster, M. F., 1994). Pero muchos de estos paneles se refieren sólo a informaciones individuales y/o familiares, al nivel micro y, por lo tanto, son pasos necesarios pero no suficientes (Vranken, J., 1995) si lo que se desea construir es un modelo dinámico que explique los cambios estructurales e institucionales. Por otro lado, generar y continuar estos paneles es, además de complejo, muy costoso, lo que puede ser un obstáculo difícil de superar para muchos países del Sur, cuya producción estadística es incipiente.

Comparar bases de datos a escala transnacional no es nada fácil. Los tipos, niveles y calidades de las informaciones pueden ser diferentes. Muchas de ellas son indirectas y provienen de investigaciones referidas a la población en general, escapándose quienes son más pobres y excluidos. En otros casos, la producción estadística puede ser deficiente porque no reúne las condiciones de pertinencia (*rele-*

vance), oportunidad (*timeliness*), precisión (*accuracy*), comparabilidad (*comparability*) y acceso (*access*) (Breuer, W., Estivill, J., Vranken, J., 1999).

Bastantes países se han lanzado a hacer informes nacionales periódicos sobre la pobreza, incorporando cada vez más la exclusión. A través de la utilización de los datos primarios (censos, padrones, catastros, etc.) de registros administrativos públicos y privados (instituciones de asistencia y prestación social, registros de desempleados, etc.), de encuestas generales o específicas, de *surveys*, de estudios más cualitativos, localizados (regionales, locales) y por tipos de colectivos, etc., han iniciado análisis temporales cuya incidencia es innegable en el mayor conocimiento de la realidad y en la formulación de políticas.

Los estudios realizados por el Organismo Irlandés Contra la Pobreza y los que ha realizado el ESRI, de Dublín (Callan, T. *et. al.*, 1996) han tenido una influencia sobre la Estrategia Nacional. Igualmente la han tenido en Bélgica el informe nacional publicado en 1994 (Carton, B., Neirickx, P. M., 1994) y los informes periódicos publicados desde 1992 por CASUM/OASES (Vranken, J. *et. al.*, 1992-2000), en Flandes. En Francia se ha creado un Observatorio en 1999 que ha publicado un primer informe (Observatoire National, 2000). De hecho, todos los gobiernos de la Unión Europea han presentado (junio 2001) un plan nacional para la inclusión social que contiene un diagnóstico de la exclusión en cada país.

Uno de los procedimientos más utilizados para conocer y medir la exclusión es el de los indicadores. Desde que en la década de los sesenta del siglo anterior se empezaron a utilizar de manera sistemática, han hecho correr mucha tinta (Berger-Schmitt, R., Jankowitsch, 1999). Todas las instancias internacionales publican informes que utilizan indicadores sociales y quizás el que más se ha popularizado es el Informe del Desarrollo Humano, promovido por la ONU desde 1990.

En la Conferencia de la Cumbre de Lisboa se acordó dar un nuevo impulso a la Agenda Social de la Unión Europea, ratificándose en la de Niza la idea de presentar informes sobre los planes de inclusión nacionales, que en la perspectiva del método abierto de coordinación deben apoyarse en unos indicadores sociales comunes. En la Cumbre de Estocolmo de marzo de 2001, la Comisión propuso una batería de siete indicadores (la distribución de la renta en los deciles más altos y más bajos, el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza antes y después de las transferencias sociales, la persistencia de la pobreza – continuidad en tres años –, la proporción de hogares sin trabajo, las disparidades regionales medidas con el coeficiente de los índices de paro regional, la proporción de personas entre 18 y 24 años que no reciben formación y tienen sólo una educación secundaria y la tasa de desempleo).

No es el caso de entrar aquí en la amplia controversia sobre el interés, la significación, la importancia y el uso de los indicadores sociales, ni en debates más técnicos sobre su elaboración, representatividad, normatividad, validación, trans-

parencia, etc. (Atkinson, T., Cantillon, B., Nolan, B., 2001). Basta sugerir que acostumbran a describir determinados aspectos de la realidad social, sirven para medir los resultados de las políticas y medidas y hacer un seguimiento de las mismas, y que en cualquier caso, cabe preguntarse quién define los indicadores y las consecuencias que ello tiene.

En lo que se refiere a la dimensión económica, se han utilizado, en primer lugar, los indicadores que sitúan el umbral de pobreza en función de la **renta**. Ello se puede hacer a través de estándares oficiales (por ejemplo, las rentas mínimas), por la cesta de la compra de alimentos, por la definición de pobreza relativa con escalas de equivalencia, a través de los presupuestos y por los métodos subjetivos (Van den Bosch, K., 1999). Otros indicadores pueden medir el **conjunto de recursos económicos**, en cuanto que la disposición de unos ingresos bajos no equivale necesariamente a una situación de pobreza y aún menos de exclusión.

En el informe social sueco se tienen en cuenta las deudas y la liquidez de las familias e individuos y su capacidad para hacer frente a los gastos básicos de comida, vivienda, cuidado de niñas y niños y salud.

Las propiedades no rentabilizables, las transferencias en especie en las economías rurales, la economía sumergida limitan, entre otros, la significación de las medidas de la pobreza en términos sólo de ingresos.

Un tercer tipo de indicadores se refiere a las **condiciones de vida**. En esta línea se sitúan los esfuerzos que parten, por un lado, de la concepción de privación de ciertos bienes y servicios y, por el otro, de la utilización de indicadores no monetarios que puedan medir otros aspectos de la exclusión. Este enfoque ha ido ganando terreno a medida que crecía la conciencia de su multidimensionalidad, pero choca con la demanda política, de los medios de comunicación, etc., de un índice sintético, puesto que de entrada sólo puede ofrecer una batería diversificada de indicadores capaces de medir los distintos aspectos de la exclusión. La dificultad proviene de la relación entre estas diferentes dimensiones, de su comparación y del peso que tienen.

Así, por ejemplo, tener o no calefacción puede ser una variable fundamental para los países fríos, mientras que es superflua en los países tropicales. Tener agua potable y corriente es un elemento de muy poca significación en Europa, no así en determinados países africanos.

En relación con la primera cuestión, a saber, cuál es la lista de indicadores referidos a las condiciones de vida, se han hecho progresos considerables, aunque se esté lejos de consensos unánimes.

**Cuadro 1. Dimensiones identificadas en algunos informes nacionales sobre la pobreza y la exclusión (no se incluyen los ingresos)**

Dimensiones	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Empleo	+	+	+		+	+
Educación	+		+		+	+
Vivienda	+	+	+	+	+	+
Salud	+	+	+	+	+	+
Bienes de consumo duradero				+		
Delincuencia				+		+
Acceso a servicios			+			+
Justicia			+			
Ocio				+		
Integración sociocultural		+	+			

(1) Dimensiones identificadas en la Cumbre de Lisboa de la Unión Europea

(2) Situación Social de los Hogares (Austria)

(3) Anuario de la Pobreza y la Exclusión Social (Bélgica)

(4) Seguimiento de la Pobreza (Holanda)

(5) Informe Social (Suecia)

(6) Oportunidad para Todos y Todas (Reino Unido)

En el cuadro 1 se puede constatar que, al mismo tiempo que hay una cierta dispersión, también se da una relativa confluencia de las dimensiones de los informes anuales de Austria, Bélgica, Holanda, el Reino Unido y la Suecia y las exigencias de la Unión Europea.

En cuanto a la comparación de los indicadores, se puede dar a cada uno un peso distinto, permitiendo así su ponderación según la importancia que tengan en términos de privación y llegándose así a una cierta integración, que irá tomando mayor significación con el paso del tiempo.

Otro problema metodológico se produce cuando se quieren utilizar dimensiones e indicadores no monetarizables, aunque sí cuantificables, y se quiere distinguir los que señalan más las situaciones de pobreza de los que lo hacen con la exclusión. Muchos se superponen y otros no son comparables. A veces se puede seleccionar un número de indicadores que van en un sentido o en el otro y ver cuáles se repiten más, o situar un cierto umbral de diferenciación. Por ejemplo, tal familia con valores altos en seis de los diez indicadores de pobreza y en cuatro de los de exclusión. Su situación es peor en la primera situación que en la segunda. Si además la aplicación se hace en el tiempo, ello puede dar idea del carácter acumulativo.

La construcción de indicadores no monetarios de exclusión ha avanzado, pero queda aún mucho por hacer. Algunos países empiezan a aplicarlos.

De hecho, se han formulado y se están formulando propuestas a escala de la Unión (CESIS, 1996; Whelan, B., 1993; Engels, F., Estivill, J., Vranken, J., 2001) para la posible utilización de estos indicadores no monetarios. La última propuesta (Atkinson, T., Cantillon, B., Nolan, B., 2001) apunta a establecer tres tipos-estadios de indicadores, siendo el tercero el que los utilizaría en la comparación transnacional.

En Austria se utilizan los indicadores de ser miembro de una asociación, el encuentro, semanal como mínimo, con amigos o familiares y las conversaciones periódicas con vecinos como indicadores de integración sociocultural. En Francia, en los trabajos del Observatorio (Loisy, C., 2000), se proponen la petición duradera de las prestaciones de asistencia, la negación de derechos de salud y vivienda, la acumulación de desventajas que conducen a una desinserción duradera y el aislamiento, poniéndose el acento en la duración.

Cabe señalar que la combinación de indicadores, sin que necesariamente se tenga que llegar a un índice sintético, sería una de las mejores maneras, indirectas, de acercarse a las diversas dimensiones (económica, social, política) de la exclusión.

En 1996 se elaboró una primera versión del Mapa de la exclusión/inclusión social de São Paulo. En el año 2000 se ha publicado un segundo Mapa (Sposati, A., 2000) que presenta la dinámica producida en la década de los noventa, reflejada en la visualización de los cambios de las variables e indicadores utilizados. En este último intento de topografía social se incorpora un nuevo índice integrado (IMV) que permite medir los incrementos y reducciones de la incidencia territorial del conjunto de indicadores.

Para finalizar este sintético repaso de los indicadores, cabe aludir a su utilización para tratar de identificar la exclusión territorial y la de determinados grupos.

En el primer caso, y en coherencia con la definición adoptada, se trata de aprovechar, superando los diagnósticos tradicionales que utilizan las magnitudes del subdesarrollo en términos demográficos, económicos, educativos y sanitarios, para avanzar en la perspectiva de la separación y la inferiorización de los espacios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores.

Así, por ejemplo, lo que importa no es tanto la tasa de analfabetismo o de educación primaria, sino cuáles son las causas del primero, y cómo ello se encadena con otras variables, y qué es lo que aprenden quienes van a la escuela, si ello les sirve para encontrar trabajo, etc.

Cuando los indicadores detectan una concentración de exclusiones, es más fácil hacer un análisis del territorio que comprende porque éste se encuentra alejado, separado de los circuitos centrales de bienes, servicios, capitales o conocimientos. En cualquier caso, se trata de comparar indicadores que reflejen la jerarquía de espacios. Pero es más difícil cuando la exclusión se presenta territorialmente difusa. ¿Dónde se ponen las fronteras en las extensas ciudades de los países del Sur, o entre barrios suburbanos de las ciudades del Norte, o en zonas donde la exclusión se difumina? A veces hay rupturas evidentes, como pueden ser las vías de comunica-

ción, determinados accidentes geomórficos, cambios de clima y de recursos naturales, pero otras veces no. En estos casos, quizás podrían servir indicadores de pertenencia y de uso del territorio, que de alguna manera dan señales sobre el grado de apropiación/desapropiación de la población. La relación y distancia con el mercado, con los servicios, el uso temporal de los transportes, pero sobre todo los signos de identificación que las personas utilizan y la creación y desarrollo de sus relaciones personales y colectivas pueden dar pistas que sirvan para delimitar social, cultural, lingüísticamente, la representación del espacio. Para luego poder concentrar la atención, estudiando la ecología de la exclusión interna y externa del mismo.

Detectar a través de indicadores la exclusión de determinados colectivos no es tarea difícil. Para la discapacidad, para efectuar comparaciones entre los sexos, para los distintos colectivos de edad (niños, jóvenes, viejos), para el análisis de grupos de mujeres en distintos puntos de sus ciclos de vida, para la discriminación en el trabajo, etc., existen baterías de indicadores puestas a prueba y fáciles de aplicar.

En el documento «Opportunity for All», de Inglaterra y dentro de la prioridad otorgada a la pobreza infantil, se establecen 12 indicadores relacionados con la educación, los ingresos familiares, la situación de trabajo en la familia, la salud infantil, las condiciones de vivienda y las relaciones con la familia.

En la publicación preparada por la OIT para la IV Conferencia Mundial sobre las mujeres, se utilizan un conjunto de indicadores para mostrar la feminización de la pobreza, la menor participación de la mujer en el mercado de trabajo formal, la menor gama de profesiones ejercidas, su mayor participación en empleos mal remunerados y atípicos y la persistencia de disparidades salariales en comparación con la remuneración que reciben los hombres por trabajo de igual valor. Se argumenta, además, el papel que desempeñan, la poca valoración social y la ausencia de indicadores estadísticos para cuantificar las labores de cuidado y de subsistencia y el trabajo a domicilio, como factores que coadyuvan a la invisibilidad de su trabajo (OIT, 2000).

No puede, empero, terminarse este apartado sin dejar de decir que los indicadores miden determinadas dimensiones y aspectos y casi siempre de una forma indirecta. Por ello, y como todos los métodos e instrumentos expuestos, tiene ventajas e inconvenientes. De ahí que para describir, medir, conocer y explicar la exclusión no haya una sola forma de hacerlo. Datos y estadísticas, registros administrativos y de gestión, encuestas generales y específicas, cualitativas y cuantitativas, mapeos, paneles, observación participante, indicadores, monografías locales, historias de vida, etc., presentan límites y potencialidades, lo cual invita a recordar la prudencia y el rigor y a pensar que lo más razonable es aproximarse a ellos combinándolos y, sobre todo, adaptándolos sobre el terreno a los objetivos y estrategias que se persigan.

## Capítulo 3.

# Las estrategias que afrontan la exclusión

Después de haber examinado en el primer capítulo el significado y el uso del concepto de exclusión, su emergencia e irradiación, y de haber analizado sus principales manifestaciones y cómo identificarla en el segundo capítulo, ha llegado el momento de presentar cuáles son las estrategias que la afrontan y cuáles pueden ser algunas orientaciones útiles para las acciones que pretenden erradicarla.

No se trata de analizar exhaustivamente dichas estrategias, sino más modestamente ver el papel de los actores y presentar unas tipologías que permitan ir discerniendo las diversas opciones posibles. Éste es el contenido de las dos primeras partes del presente capítulo, mientras que la tercera ofrece unas directrices que habiendo sido puestas a prueba se han ido convirtiendo en pautas ampliamente aceptadas en las instancias internacionales, en planes y programas nacionales, por la mayoría de los actores socioeconómicos y el mundo asociativo, y que vienen siendo aplicadas y contrastadas en millares de acciones y proyectos concretos a lo ancho y a lo largo del mundo.

### **3.1. Las posiciones y las actitudes de una multiplicidad de actores**

Quizás sea el momento de preguntarse porqué se combate la exclusión, y examinar las posiciones y actitudes de la multiplicidad de actores que lo llevan a cabo. Y ello, en coherencia con las definiciones y manifestaciones de la exclusión, tiene dos primeras respuestas: las que ofrecen los **individuos** y los **colectivos**.

#### *3.1.1. Una nueva cultura del voluntariado*

Para las personas, excluir e incluir forma parte de un doble movimiento vital. Por un lado el de afirmarse como alguien distinto de los otros y, por otro, el de no poder vivir sin ellos. De ahí que la historia de la humanidad sea interpretable desde esta dialéctica que difícilmente tiene síntesis, porque los dos extremos absolutos son teóricamente casi inconcebibles, el paraíso inclusivo o el total aniquilamiento, y prácticamente irrealizables y hasta cierto punto indeseables. Esto no impide constatar que haya habido tentativas sistemáticas para materializarlos.

Pero lo que aquí interesa, por ahora, es destacar cuáles son las motivaciones de los que se sitúan entre los dos extremos, intentando construir una actitud más inclusiva y una sociedad menos excluyente. Ello quizás permita avanzar en la comprensión del intrincado mundo de las estrategias.

Si todas las culturas y las civilizaciones han tenido y tienen tendencias hacia su propia afirmación e incluso hacia la negación de los otros, también en todas ellas se han alzado y se alzan voces y conciencias que iban y van contra sus excesos o simplemente contra las derivaciones negativas que afectaban a la vida humana, su dignidad y el sufrimiento y las vejaciones que provocaban. De ahí que la matriz más originaria de las motivaciones para luchar contra la exclusión sea un cierto sentido de implicación compartida por el respeto de los otros y de su vida que podría sintetizarse en la frase: «no hagas a los otros, lo que no quieres para tí», o en la máxima kantiana «actúa individualmente como si tu comportamiento pudiera convertirse en una norma general». Este respeto e implicaciones mutuas pueden tener raíces filosóficas, religiosas, políticas, sociales y culturales, pudiendo adoptar expresiones que van de la fraternidad a la solidaridad, de la compasión al amor, de la responsabilidad al altruismo...

La caridad, la asistencia, la filantropía, han sido y son grandes motores en los comportamientos individuales de ayuda a las situaciones de pobreza y de exclusión. De hecho, sus raíces se pierden en la noche de los tiempos y atraviesan mares y continentes. Y se puede afirmar, sin mucho riesgo, que en los últimos treinta años, se asiste a un resurgimiento y a una nueva dinámica de las múltiples formas que adopta el voluntariado individual, el cual cada vez más consciente de que los problemas de la pobreza y la exclusión son también mundiales, no se contenta con una actividad que se queda en el ámbito local sino que presta su tiempo, sus capacidades y su dinero en el socorro de la fragilidad, natural o provocada, y de la segregación a escala internacional. El crecimiento de redes, organizaciones, plataformas, federaciones, cuya vocación es no tener fronteras, viene siendo en los últimos tiempos, bastante considerable. Citarlas todas sería casi imposible y fuera de lugar.

Junto con esta creciente dimensión internacional (Robbins, D., 1990; Gaskin, K., Davis, J., 1990; Fondazione Italiana, 1997), muchos estudios destacan los considerables cambios que se han producido en las motivaciones individuales y colectivas del voluntariado.

Incluso afrontando el riesgo de un cierto simplismo, puede decirse que a menudo las motivaciones del voluntariado de hace unos años encontraban su razón de ser en una fidelidad religiosa o en una de clase. En ambos casos la fuerza provenía de la creencia en una futura salvación, más espiritual en unos y más terrenal en otros, pero igualmente proyectada. Se imponía el deber categórico. Se tenía que ayudar y este deber se dirigía hacia los más «desvalidos» o los menos «conscientes». Se trataba de contener los efectos materiales o ideológicos más negativos y, por lo tanto, relativamente marginales del sistema. La caridad individual, la beneficencia, la reparación, la indulgencia, o aún, la dedicación, la generosidad, el compromiso o la moralización de las costumbres eran las expresiones más utilizadas para explicar o justificar unas intervenciones vividas como ejemplares, aunque frecuentemente poco calificadas. Las organizaciones estaban, en general, encerradas sobre sí mismas, repetían internamente los modelos imperantes en términos de verticalidad, jerarquía, adhesión u opacidad económica. Raramente se introducían crite-

rios empresariales de programación, de seguimiento y evaluación. La política y la economía eran otros mundos que se tendía a ignorar e incluso a despreciar. Las relaciones con el sector público eran esporádicas, de mutua desconfianza y a veces planteadas en términos de competencia e incluso de antagonismo.

Evidentemente, ni todas las personas, ni todas las organizaciones, ni en todos los países se compartían estos rasgos. Y algunos de ellos continúan estando presentes, pero se ha producido un basculamiento hacia otras características que van conformando una nueva cultura del voluntariado en Europa occidental y fuera de ella (Sing-Pyo, K., 2000).

Las motivaciones, menos cristalizadas, ideológicamente más pragmáticas, rompen las antiguas polarizaciones: laico/religioso, espiritual/terrenal, conservador/progresista. Son más puntuales y específicas, incluso en el proceso de adhesión y permanencia en las organizaciones. La solidaridad, la paz, la tolerancia, el derecho a la diferencia, e incluso el placer y la amistad son las expresiones que más se utilizan. La relación con las personas excluidas toma otro sentido. No se trata de salvarlas, sino del descubrimiento conjunto de las causas, de procurar su autonomía, de intentar una inserción y no tanto su integración. Se reivindica el acceso a los derechos y se denuncia la discriminación, al mismo tiempo que se crean organizaciones prestadoras de servicios, con las que se persiguen resultados concretos. En estas organizaciones se dedican esfuerzos a la formación y la capacitación y se asiste a un proceso importante de profesionalización. El nuevo estilo interno bascula entre la búsqueda de la eficacia con criterios empresariales, y la demanda participativa y la horizontalidad de las decisiones. Se modifica la relación con el mundo empresarial y no se rehúsa la dimensión política aunque se desconfía de los partidos políticos, aumentando la conciencia de ciudadanía social. Se da también una aproximación al sector público intentando encontrar roles más o menos complementarios y así, la preservación de los bienes públicos y colectivos (medio ambiente, patrimonio cultural, protección civil, la paz, etc.) deja de ser patrimonio exclusivo de unos u otros. En general, las organizaciones voluntarias tienden a romper su aislamiento, su disgregación, uniéndose con otras, constituyendo federaciones, foros, redes y plataformas, que encuentran su fuerza en el ámbito local pero que se proyectan cada vez más a escala internacional (Estivill, J., 2000b).

#### 3.1.2. *Las razones colectivas*

Esta reflexión, que ha puesto en evidencia la transición de unas tipologías más convencionales de la acción voluntaria individual hacia las más actuales, también sirve de puente para caminar hacia las motivaciones más **colectivas**. Sin quitarle interés a la primera, puesto que un auxilio urgente, una curación, un consejo personal, una mano tendida pueden ser de gran valor, no hay que ignorar que quien la ejecuta lo hace desde una posición económica, social, cultural que cree superior, que raramente es totalmente gratuita y que ataca más los efectos que las causas. Por ello el voluntariado individual se organiza y trata de encontrar solu-

ciones colectivas, aunque sigan existiendo organizaciones cuya misión sea el auxilio personalizado.

¿Cuáles son, pues, las motivaciones más generales y compartidas?

Quede claro, que en términos iniciales, la primera motivación común para luchar contra la exclusión es **la que tienen los propios afectados**, sea para sobrevivir y mejorar sus propias condiciones materiales y las de su familia, sea para rechazar el sufrimiento, el oprobio, la segregación a las que se ven sometidos (Hoggarth, R., 1957). La comprobación histórica de las dificultades, de los círculos viciosos, a menudo insalvables, de las propias debilidades y de los enormes obstáculos que hay que superar, pueden llevar a la acomodación, al sometimiento, e incluso al fatalismo en una cultura que en este caso tiende a cerrarse sobre sí misma (Lewis, O., 1964). Pero nadie quiere vivir en la exclusión... a menos que se haya escogido, excepcionalmente, como vía de ascesis religiosa, de distanciamiento cultural, de opción individual o colectiva por otras formas de vida.

La anterior excepción confirma la regla y por lo tanto lo útil es constatar que hombres y mujeres se agrupan sea a través de las redes sociales primarias, sea por grupos específicos que comparten una parecida condición, unos intereses, una cultura, o sea porque se sienten pertenecientes al territorio donde viven, para sobrevivir, ser más fuertes y expresar y defender su identidad que puede ser, algo o muy distinta de la de los otros. Esta es pues la segunda motivación que induce a enfrentarse con la exclusión, la cual puede ir muy lejos en el afán de la autoafirmación y de la diferenciación, hasta constituir grupos corporativos que pueden llegar a modelar al conjunto de la sociedad (Giner, S., Pérez Yruela, M., 1979).

Lo mismo sucede con el territorio, que es a la vez ámbito de empobrecimiento y exclusión o de promoción y emancipación. Toda la literatura y muy especialmente la anglosajona (Chanan, G., 1992) coincide en poner de relieve la enorme importancia que tienen las **iniciativas comunitarias y el desarrollo local** como motores de la implicación colectiva. De ahí que cada vez más, en todo el mundo, los esfuerzos por luchar contra la exclusión adopten este enfoque territorial y se doten de una misión que lo contemple como orientación estratégica.

Otras razones genéricas tienen que ver con **los valores** y con la **plasmación de los derechos**. En las sociedades democráticas la justicia social, un cierto grado de igualitarismo y el respeto por el pluralismo son comúnmente aceptados y difícilmente pueden permitirse enormes desigualdades, la segregación sistemática y la negación de la diferencia. Las constituciones o el derecho consuetudinario consagran un conjunto de derechos que garantizan estos valores y permiten una vida civil con niveles razonables de libertad. No se trata de enaltecer un sistema lleno de contradicciones y que asimismo genera a través de sus instituciones y políticas precariedad y exclusión, pero sí de señalar, que en los países que lo tienen existe un **patrimonio jurídico y moral** en el que juegan un importante papel la opinión pública y, cada vez más, los medios de comunicación, que favorecen la protección de las personas desvalidas y el respeto por la dignidad de los seres humanos. También cabe señalar que tanto la opinión pública como la conciencia de los derechos se in-

ternacionalizan y existe una convergencia de las últimas cumbres mundiales que van en el mismo sentido, así como la demanda de un poder político compensatorio y de una justicia, que superen las fronteras de los estados.

Estos son una garantía, relativa, de la aplicación del marco jurídico y del acceso de ciudadanos y ciudadanas a los derechos, y en esta perspectiva se ven obligados a intervenir, sobre todo porque corren el riesgo de que se acreciente su **deslegitimación** si se superan ciertos umbrales de empobrecimiento y si colectivos significativos de la población se ven excluidos. También es cada vez mayor la conciencia de su enorme **costo** (Comité Económico y Social, 1998) y por lo tanto del ahorro que suponen formular políticas y medidas adecuadas y del hecho de que el campo social es una inversión que también contribuye al progreso económico. Los «agujeros» de la actuación de la potencia pública, se convierten igualmente en motivos para la denuncia y la intervención de la sociedad civil.

Sería pecar de «angelismo» desconocer que el miedo y la desconfianza, también son elementos desencadenantes, así como la búsqueda de la autoimagen positiva que las instituciones y los gobernantes quieren dar de sí mismos y que la pobreza y la exclusión invalidan. Estas, como un espejo en el que nadie se quiere ver reflejado porque se perciben los riesgos y los sufrimientos, actúan de estímulo colectivo, sobre todo para quienes están más cercanos a estas situaciones.

Por último, no hay que despreciar que un cierto número de actuaciones vienen estimuladas por **razones políticas**. Unas, porque aprovechan la existencia de la exclusión para acusar de inoperantes a las organizaciones políticas gobernantes; otras, para manipular a los colectivos sometidos a ella e intentar engrosar sus filas con ellos; unas terceras, porque encuentran su razón de ser en la crítica al sistema que la genera y en la construcción de alternativas a la organización económica, social y política imperantes. Unas cuartas, por fin, porque persistentes e insostenibles situaciones de exclusión obligan a intervenir a los responsables políticos y a los principales actores de la arena política.

## 3.2. *El papel de los actores*

Una vez vistas las motivaciones, cabe profundizar la cuestión evocando cuál es el papel que juegan cada uno de los actores.

No puede decirse que el papel de los **organismos internacionales** sea nuevo, pero sí que es creciente. Su responsabilidad aumenta y cada vez más son las voces que demandan su intervención, tanto en su aspecto humanitario, de urgencia frente a las catástrofes naturales que golpean más duramente a los países en vías de desarrollo dada la mayor fragilidad de sus infraestructuras, como para afrontar las trágicas consecuencias de los conflictos militares que dejan amplias zonas devastadas, millones de hombres, mujeres y niños desplazados buscando asilo y refugio, o los efectos de la sobreutilización y destrucción de los recursos naturales del planeta que generan sequías, deforestaciones, cambios climáticos y una larga

secuela de poblaciones vulnerabilizadas y dependientes, sin olvidar la violación de los mínimos derechos humanos evidenciada en el tráfico de mujeres, niños y niñas, en la mutilación de las mujeres y su utilización para la prostitución, en los miles y miles de mutilados, torturados, desplazados y muertos producidos en las últimas guerras.

De hecho, es tan ingente la labor necesaria y sus recursos relativamente son tan escasos, que muchos se preguntan, con escepticismo, por la eficacia de su trabajo. No es este el lugar para valorarlo, aunque vale la pena señalar que, tal como se ha presentado en anteriores apartados, cada uno de estos organismos, con su lógica y medios, acrecientan su intervención a través de la normativa internacional, de recomendaciones y propuestas, de denuncias sobre las situaciones más flagrantes, de programas específicos y de proyectos concretos.

Es evidente, por ejemplo, que en la Unión Europea la existencia de resoluciones, de los tres programas de lucha contra la pobreza, de las iniciativas comunitarias y de la reciente obligación para los Estados miembros de presentar para junio del 2001 un plan por la inclusión, es una ocasión para que aumentaran los márgenes de maniobra de las actuaciones locales.

Otro ejemplo lo ofrece la resolución del Parlamento Europeo de 1989 y el acuerdo de la Cumbre de 1992, por la que se instaba a que todos los Estados miembros adoptasen una prestación de recursos mínimos garantizados, lo que influyó en la adopción de las medidas de rentas mínimas, primero en Francia (1989), después en la pionera experiencia del País Vasco (1989-1990) y después seguida por todas las Comunidades Autónomas del Estado español, en la adopción de esta medida en Portugal (1996), y por fin, en Italia (1998).

Un tercer ejemplo a escala europea es la exigencia que la Unión Europea impone a los países del Este de este continente para que respeten los derechos humanos y de las minorías, como condición para su entrada en este espacio.

### 3.2.1. *La conciencia ciudadana y la sociedad civil*

Tal como se ha dicho, la conciencia ciudadana de que la exclusión en todo el mundo nos afecta a todos y que todos en la medida de nuestras posibilidades podemos hacer algo, crece. Las campañas contra ciertas multinacionales que no respetan los derechos laborales, la posibilidad de imponer la llamada tasa Tobin, la persecución judicial internacional contra determinados crímenes, la idea de un poder político y económico compensatorio, etc., son ejemplos modestos aún en relación a los objetivos perseguidos, pero significativos. Los encuentros de Seattle, Praga, Porto Alegre, cualquiera que sea la valoración que se haga de ellos, en su

capacidad organizativa e informativa, son destellos estelares en un firmamento que de todos modos continúa lleno de negros nubarrones, aunque la multiforme y contradictoria voz asociativa a escala mundial ya se haga oír.

Voz de una emergente y cada vez más consistente **sociedad civil** que se está convirtiendo en uno de los protagonistas internacionales, nacionales y locales de la acción contra la pobreza y la exclusión. Voz que se expresa con tonos y volúmenes muy distintos. Su composición y sus actuaciones también lo son. La fluidez del concepto que las ampara plantea muchos interrogantes, especialmente cuando se aplica a realidades tan distintas y distantes como los países del Norte y del Sur. Pero tanto en unos como en otros, se abre paso entre el estado y el mercado.

Esta clásica dicotomía llevaba a presentar al primero como el defensor de los intereses públicos, garante y organizador de la protección social, responsable de la distribución y equiparación de las rentas, diseñador y gestor de las políticas sociales y laborales y al segundo como artífice de la dinámica productiva, defensor de la competencia, la eficacia, y el que mejor distribuía recursos y trabajo. Pero si esta imagen dicotómica no ha sido nunca totalmente certera, hoy seguro que ya no lo es y sólo los pocos nostálgicos de la hegemonía del estado y de la del mercado pueden pensar que uno tiene el monopolio de la igualdad y el otro de la libertad (Estivill, J., 1995). El tercer sector, con su crecimiento cualitativo y cuantitativo, ha desbordado aquel encajonamiento. Cada vez más las organizaciones que lo componen tienden a defender los intereses colectivos, a introducir mecanismos de solidaridad, a intervenir en el mercado proveyendo bienes y gestionando servicios. Esto puede ser interpretado como el resultado de la incapacidad del mercado de acudir allí donde la demanda no es solvente o debido a la crisis relativa del Estado del Bienestar que tendería a delegar sus funciones en el «privado social» (Donati, P. P., 1978) gracias a su menor costo y mayor versatilidad.

Seguramente no faltan argumentos para sostener la tesis de que a mayor presencia del estado social y del mercado, menor fuerza del mundo asociativo, pero cabe proporcionar algunos ejemplos que hacen más compleja la cuestión.

Así, Portugal (Rodrigues, F., 1999) e Irlanda (Curry, J., 1993) son dos países en los que ha crecido en el mismo período la intervención social pública y el número de organizaciones sociovoluntarias sin ánimo de lucro. Y sin duda en la Inglaterra Thatcheriana y en la era Reganiana de Estados Unidos se produjo un desarrollo de las iniciativas privadas lucrativas, al mismo tiempo que una de las mayores presencias del mundo asociativo. En una investigación comparativa internacional (Anheier, H. K., Salomon, L. M., 1998) se pone en evidencia que los siete países con mayor gasto público social como Holanda, Bélgica o Israel también tienen un tercer sector muy desarrollado. Y a la inversa, Grecia es uno de los estados de la Unión con uno de los índices más bajos en la protección social y una menor presencia del tercer sector (Papargeorgiou, C., 1999 y Panagiotopolou, R., 2000), aunque éste se haya promocionado últimamente. También en los países del Este europeo, donde la anterior tradición asociativa estaba ligada al deporte (Oprisan, V., 2000), se asiste a una mayor dinámica de ésta, junto con un aumento relativo del gasto público social.

Así pues, además de un cierto retraimiento del estado y de los límites del mercado, cabe buscar otras explicaciones que probablemente tienen que ver con tendencias ideológicas y culturales de largo alcance, con la emergente cultura del voluntariado y con motivaciones profundas de ciudadanos y ciudadanas en la búsqueda de una mayor autonomía y compromiso con la lucha contra la exclusión.

### 3.2.2. *El tercer sector y la economía social*

Este mayor protagonismo del tercer sector no está exento de ambigüedades y contradicciones puestas de relieve por muchos autores (Defourny, J., Favreau, J. L., Laville, J. L., 1998; Döring, R., Kegler, M., ed., 1996). Por un lado, se señala su creciente dependencia financiera e institucional de la administración pública, su concomitancia y posibles manipulaciones políticas, las dificultades de articular los intereses particulares con el interés general, la verificación de su representación, etc., y por el otro, se citan las precarias condiciones de trabajo, el «secuestro» de la voz de los pobres en manos de una creciente profesionalización, la irrupción de criterios de gestión empresarial, más jerárquicos y menos participativos, la creciente competencia interasociativa, el riesgo de abandonar la lógica de la donación y la reciprocidad por la búsqueda de beneficios, etc.

A pesar de estas contradicciones, potenciales y reales, las actividades y funciones del tercer sector se han ampliado y diversificado. Cabe distinguir varios niveles.

Un primero se entronca con el aislamiento y la marginación que genera la exclusión. Participar en una organización voluntaria, ¿no es el primer paso para romper con estas circunstancias? ¿No es éste el camino seguido por millares y millares de jóvenes, no tan jóvenes y personas mayores para dejar su apartamiento? A menudo, esta participación significa encontrar una identidad, una función social más o menos reconocida, unos compromisos con unas reglas colectivas, el aprendizaje de aptitudes prelaborales. En muchas ocasiones, las organizaciones sociovoluntarias son verdaderas escuelas de ciudadanía y de democracia e incluso fuentes de innovación.

En el itinerario descendente de la exclusión, en el ascendente de la inclusión y en el horizontal de fuera hacia adentro, caben multitud de funciones tales como: las actividades preventivas, motivadoras, formativas, informativas, de seguimiento, de mediación y negociación, de interlocución y partenariado... La provisión de estas funciones, que a menudo se transforman de una cierta informalidad en servicios reglados, es una de las causas de la expansión del tercer sector.

Ello es constatable en toda la Unión Europea y sobre todo en el sector de la formación, en el que se ha constituido un considerable mercado debido a las ayudas del Fondo Social Europeo.

Un tercer nivel es el dar la voz y a veces su capacidad de presión a las personas que precisamente porque son más vulnerables y excluidas de los mecanismos de representación, no tienen ni la una ni la otra. No siempre los que dicen ser la voz de las personas excluidas las incorporan o las representan y ello constituye un debate complejo que debería empezar por preguntarse por las condiciones materiales que permiten u obstaculizan su participación. Pero es constatable que determinados colectivos (discapacitados, expresos, gitanos, desempleados, jóvenes) en función de su propia especificidad y problemática, o sobre una base territorial (barrio, pueblo, zona), casi siempre local, se agrupan, toman conciencia colectiva, plantean sus reivindicaciones y demandas, inician procesos de interlocución, crean sus actividades, denuncian situaciones, etc.

En 1997, Año Europeo contra el Racismo, se presentaron 1.862 proyectos, de los que fueron aprobados 176. De ellos, el 53% eran de origen asociativo, el 12% provenían del sector público y el resto, de los actores socioeconómicos, universidades y otros (Comisión Europea, 1998b).

En el seno de este Tercer Sector, que trata de combatir la exclusión, han adquirido en Europa occidental (aunque no sólo allí) una considerable importancia **la economía social** y, más específicamente, **las empresas sociales**. Desde la década de los setenta, en una sorprendente coincidencia cronológica (Berney, J., Darmon, I., 1999), y a partir de experiencias de inserción de discapacitados (y de otros colectivos), se crean iniciativas en la mayoría de países europeos que van adoptando la fórmula empresarial, buscando resultados económicos positivos, pero que no tienen ánimo lucrativo y cuyo principal objetivo, además de motivaciones ecológicas, culturales e ideológicas, es el de la lucha contra la exclusión sociolaboral.

En cada país adoptan nombres distintos. En Francia, bajo el nombre común de «inserción por lo económico» se acostumbra a distinguir las Empresas de Inserción en primer lugar, las «*Régies de Quartier*», las Asociaciones Intermediarias y los Centros de Adaptación a la vida activa; en segundo lugar, en Bélgica, correlativamente se las ha denominado Empresas de Formación por el Trabajo, Empresas de Aprendizaje Profesional, Acciones Integradas de Desarrollo y por último hay que constatar la nueva posibilidad legal de las Sociedades con Finalidad Social. En Alemania se definen como Sociedades de Inserción y Calificación (BQC), y como Sociedades de Ayuda al Trabajo, al Empleo y al Desarrollo Estructural (ABS) en los estados del Este. En Gran Bretaña, sobre todo en Escocia, se inscriben en el movimiento de las empresas comunitarias (*Community Business*). En la Península Ibérica adoptan fórmulas diversas: Empresas de Inserción, Asociaciones para la Inserción, Talleres Especiales de empleo, etc., y en Portugal se agrupan bajo el denominado Mercado Social de Empleo. En Suecia e Italia (De Leonardis, O. 1998; Mauri, D., Rotelli, F., 1994; CGM, 1997; CECOP, 1995) tienen una considerable importancia las Cooperativas Sociales y en el último país, desde la ley de 1991, se acostumbra a distinguir las de tipo A y las de tipo B.

Esta distinción es importante porque marca una diferenciación entre las empresas sociales finalistas, en las que las personas se integran de forma permanente, y las que juegan un papel de transición, puesto que su finalidad es la de su incorporación al mercado de trabajo ordinario (Francia, Alemania, Austria, Flandes).

No es posible aquí recorrer el itinerario de las distintas fases de la evolución de estas empresas sociales, aunque cabe destacar que todas ellas comparten a escala europea: 1) un nacimiento anterior a la cristalización legal (período 1992-1998); 2) el paso de una fase de militancia hacia una de profesionalización; 3) la sucesiva articulación en consorcios, federaciones y redes sectoriales, locales, nacionales e incluso europeas; 4) la diversificación sectorial que les hace estar en actividades económicas más tradicionales (construcción, muebles, textil, transportes) pero ir cada vez más hacia los servicios de proximidad y los nuevos yacimientos de empleo; 5) las crecientes dificultades en cuanto a la financiación exterior y el encuadramiento interno, y 6) una combinación entre sus objetivos de lucha contra la exclusión y contra el paro –unas privilegian más el primer aspecto, otras el segundo–, con una capacidad en la gestión empresarial y en la venta de sus productos y servicios al mercado privado y público.

En una investigación comparativa (Bernier, A., Estivill, J., Valadou, C., 1997) en seis países (Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia e Italia) se comprobó que en los últimos diez años, este tipo de empresas habían sido capaces de crear 300.000 puestos de trabajo, incorporando a ellos personas provenientes de la precariedad y discapacidad física, psíquica y social. Al mismo tiempo, se constataba su capacidad de innovación en la búsqueda de nuevas necesidades, en los mecanismos de implicación y participación, en las formas de inserción permanente o intermedia y en su tratamiento transversal (trabajo, sanidad, formación, vivienda, etc.).

En otra investigación (GES-Fondation Macif, 1999) llevada a cabo a través del seguimiento de treinta y tres proyectos en Francia e Italia gestionados por jóvenes para crear empleo bajo la perspectiva de la economía social, se concluía que en dos años habían creado un promedio de seis empleos de duración indefinida, aunque a ello había ayudado el dispositivo «emploi-jeunes» creado en Francia en 1997. Cualitativamente se distinguían: 1) proyectos que prestaban servicios y que debían vivir de ellos actuando en el mercado, manteniendo su utilidad social; 2) proyectos que combinaban estas prestaciones con ingresos externos y con el trabajo de inserción de sus asalariados por el que recibían ayudas públicas, y 3) proyectos que hacían una animación territorial social, medioambiental o cultural y que difícilmente podían vender sus servicios.

Así pues, estas nuevas iniciativas, que también se abren paso en muchos países del Sur (Defourny, J., Develter, P., 2000), son un punto de encuentro entre el mundo profesional y el de hombres y mujeres excluidos y constituyen una especie de «*welfare mix*», puesto que tienen una función de utilidad pública y colectiva e inter-

vienen en el mercado donde se encuentran con una frontera cada vez más flexible (Mazzoli, E., 1995) con el actor y con sus organizaciones patronales y sindicales. Aunque esta entrada en el mercado, junto a las exigencias de eficacia del sector público, hacen que sean más selectivos, lo que tiende a excluir a los colectivos menos calificados y productivos.

#### 3.2.3. *El mundo sindical, empresarial y financiero*

Es innegable que el **mundo empresarial** produce riqueza e inserción laboral, pero también crea pobreza y exclusión. ¡Cuántas decisiones empresariales no están en la base del empobrecimiento territorial (deslocalización industrial, captación de recursos en una zona e inversión en otra, etc.) y colectivo (pésimas condiciones de trabajo, trabajo a domicilio, bajísimo nivel salarial, etc.)! Queda mucho por hacer en el mundo para llegar a un trabajo decente para todas las personas. Pero, aquí también merece destacarse que en los últimos tiempos crece la idea de la responsabilidad social de los empresarios.

En primer lugar, por cuanto hay que vender lo que se produce y una población sin capacidad de consumo y excluida de los circuitos económicos no estimula la demanda. En segundo lugar, porque trabajadores insatisfechos producen menos y peor. En tercer lugar, porque la tecnificación y complejidad creciente de los procesos productivos invita a preocuparse por la formación y calificación de la fuerza de trabajo, como ocurre por ejemplo con la implicación empresarial en la formación profesional por alternancia en Alemania. En cuarto lugar, por la presión sindical y de las organizaciones políticas y sociales que operan en su mismo territorio. Las empresas, sobre todo aquellas que tienen una fuerte implantación local, también están interesadas en contribuir a la promoción del conjunto de la zona. Ello les da una imagen positiva y una legitimidad social de las que, sin duda, obtendrán beneficios. Las colectividades públicas locales, a veces primeros empleadores, en otras primeros compradores, casi siempre actores económicos directos o indirectos del territorio (impuestos locales, planeamiento urbano, infraestructura, etc.), pueden favorecer o limitar la implicación del mundo empresarial. A éste, a menos que exista petróleo u otras riquezas subterráneas, no le interesa implantarse en el desierto y busca zonas de alto capital social (capacitación de la población, confianza económica, espíritu de riesgo e innovación, capacidad colectiva, etc.) y buen funcionamiento de equipamientos e infraestructuras colectivas (red de transportes e informática, escuelas y hospitales, etc.). En quinto lugar, porque también la iniciativa empresarial se ve afectada por altos grados de precariedad y de exclusión, cuando ésta se traduce en derrotismo de la población, comportamientos delictivos, inseguridad, etc. Por último, pero no por ello menos importante, cabe aludir al compromiso ético, o la noción de empresa ciudadana, a las estrategias de ciertas compañías que incorporan formas activas de participación de los y las trabajadoras y de su interés, con su compromiso con la comunidad y con el territorio.

No es posible describir la multitud de experiencias que tuvieron y tienen lugar, pero a título de muestra pueden valer las siguientes:

En una encuesta hecha en España sobre las motivaciones empresariales para la inclusión laboral de personas con discapacidad, el 22% de los empresarios entrevistados afirmaba que la empresa no tiene ninguna responsabilidad social, el 57% que su función es básicamente económica aunque tengan una función social restringida (externa 22%, interna 34%) y el 22% contestaba en el sentido de asumir competencias en lo social (Fernández, D., Arias, E., Gallego, L., 1999).

Una de las redes que trata de movilizar al empresariado en la lucha contra la exclusión es la Red Europea de las Empresas por la Cohesión Social (EBNSC), creada en 1996, sobre la base del Manifiesto de las empresas contra la exclusión. En éste se establecen cinco áreas de actuación: 1) promover la inserción en el mercado de trabajo; 2) mejorar la formación profesional; 3) evitar la exclusión en el interior de la empresa, reduciendo los licenciamientos; 4) promover la creación de empleo y nuevas empresas; 5) contribuir a la integración social en las zonas deprimidas y de los colectivos marginales. Actualmente, son miembros de la Red 400 grandes empresas, la mayoría multinacionales, con 15 socios en cada país. La Red creó en 1998 el Centro «Corporate Social» y ha participado directamente en la política social europea.

En vez de despedir a la gente mayor, una empresa inglesa impartió formación especial para este colectivo. Al cabo de un año la evaluación mostró que se había reducido el absentismo laboral, había disminuido en un 50% el índice de rotación interna y los clientes mostraban una mayor satisfacción.

En 1997 se creó en Copenhague un centro para estimular el partenariado entre el sector público y el empresarial, para luchar contra la exclusión social. Como resultado, 200 empresas han insertado personas provenientes de la discapacidad, trabajadores mayores y personas excluidas, después de una campaña conjunta en colaboración con el Gobierno danés sobre la responsabilidad ética y social de las empresas.

Como consecuencia de la declaración sobre la prevención de la discriminación y la xenofobia en el lugar de trabajo, firmada por las dos Confederaciones Europeas de las Organizaciones empresariales y sindicales en 1995 y en colaboración con la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, se elaboró un compendio de las buenas prácticas. De ellas se deduce (Wrench, J., 1996) que las motivaciones empresariales tienen, un interés comercial e inmediato haciendo más atractiva la empresa para una clientela pluriétnica y en regiones de gran diversidad cultural, o preocupaciones más estratégicas dentro de las políticas internas de recursos humanos, o razones más morales y éticas ligadas a las consecuencias sociales de las decisiones empresariales.

Uno de los cuellos de botella en la lucha contra la exclusión es el **financiero**. Evidentemente, una gran parte de los fondos provienen del sector público, otros de la venta de bienes y servicios, los de más allá, de las cotizaciones de los miembros y los de más acá, de las donaciones particulares e institucionales. Cada país tiene en ello sus propias tradiciones. El estudio comparativo internacional ya citado (Anheier, H. K., Salomon, L. M., 1998) da las siguientes proporciones con respecto al origen de los fondos de las organizaciones sin ánimo de lucro: en los países del Este europeo como Eslovaquia, Rumanía y Hungría es donde las donaciones y ayudas «filantrópicas» son mayores, quizás debido a la tradición por la que las empresas financiaban los principales servicios sociales en el anterior sistema y por el menor volumen de financiación de otras fuentes. Mientras que Irlanda, Bélgica, Holanda y Alemania tienen un porcentaje de ingresos superior al 60% que proviene de fondos públicos. Son países donde es importante la noción de subsidiariedad del Estado. En México (85%), Perú (68%), Australia (62%), Japón (62%), los fondos provienen de lo que las organizaciones obtienen internamente (por ejemplo, cuotas) y externamente (venta de bienes y servicios, etc.).

Si bien los **organismos financieros**, en general, y **la banca privada**, en particular, son los más alejados a la preocupación por la cohesión social y ellos mismos son creadores de exclusión (Kempson, E., Whiley, C., 1999), en la década de los noventa han empezado a mostrar un cierto interés ya que de alguna manera la creación de valor añadido social les genera unas nuevas condiciones de crecimiento. En primer lugar, porque las intervenciones financieras se elaboran en función de las especificidades de los clientes y de sus comportamientos.

Así, por ejemplo, después de constatar cómo un cierto número de bancos discriminaban a los y las inmigrantes, un proyecto patrocinado por Lunaria (Italia) y que ha contado con la colaboración del GES (España), del CENDO (Bélgica), del VANTA (Finlandia) y de la Universidad de Liverpool (Inglaterra), ha conseguido convencer a algunas entidades para que pusiesen a prueba la apertura de cuentas corrientes, unas líneas de crédito específico y unos sistemas de financiación para determinadas funciones de estos colectivos (retorno de ahorros, crédito vivienda, póliza de seguro) (Naletto, G., 2001).

En segundo lugar, porque el papel de los bancos es el de asegurar la relación entre ahorro e inversión. Los bancos pueden mostrar a sus trabajadores y a sus clientes su perfil social, dando a éstos la posibilidad de que un pequeño porcentaje de su cuenta sea utilizada para financiar proyectos sociales y ecológicos. De este modo, también pueden captar nuevo pasivo.

Es interesante el caso de los Fondos Verdes de Holanda, cuyo inicio fue lanzado en 1990 por la Banca Triodos, dando lugar a una modificación de la ley fiscal (1995) por la que los bancos pueden prestar dinero con un bajo interés a proyectos ecosociales.

En pocos años se recogieron mil millones de euros destinados a financiar la agricultura biológica y las energías renovables. Ahora, todos los bancos importantes en Holanda tienen su fondo verde (Jansen, K., 2000).

La multitud de experiencias ligadas al microcrédito merece una atención especial, puesto que se calcula que sólo en los países del Sur concierne a 13 millones de personas (Inaise, 2000). La proximidad, la transparencia y la confianza juegan un papel de primer orden en los sistemas de microcréditos. En su mayoría, dichos sistemas no son iniciativa de los bancos comerciales sino de ONG o de actores que pertenecen al sector de la economía social.

Sólo en Francia, en 1994, en una investigación realizada por la Federación Les Cigales, ella misma entidad de inversores para una gestión alternativa y local del ahorro, se registran 382 estructuras de financiación de *proximité* (Bothorel, E., 1994) en este país.

Aunque puede hablarse de unos inicios europeos que se remontan al siglo XV y a una plasmación en el marco de la economía social con el sistema de crédito mutualista «Reiffeisen», y las Cajas Populares «Desjardins» en Canadá, junto al desarrollo de las cooperativas de ahorro y de crédito, que se implantan en África en la década de los sesenta y setenta, se reconoce (Fondation pour le Progrès de l'Homme, 1996) que la experiencia del Grameen Bank, originada en 1983 en Bangladesh, es la que marca las nuevas prácticas de los últimos tiempos. En efecto, este modelo que consiste en dar pequeños créditos a agricultores, especialmente mujeres, sin que exista ahorro previo (Yunus, M., 1997) se ha repetido en más de treinta experiencias en Asia, en América Latina e incluso en Estados Unidos.

En el caso de las «Tontines», en Camerún, se calcula que movilizan el 35% del total del ahorro del país a través de asociaciones en las que los socios mancomunan sus ahorros y reciben rotatoriamente la cuantía recogida.

Otra fórmula es la de los «banqueros ambulantes» en Benín (440) y en Togo (160), a los que se confía el dinero que se quiere ahorrar durante un mes, al cabo del cual se devuelve la suma confiada, menos un día que se toma quien guarda el dinero. Últimamente han creado la Asociación Mutual de Solidaridad de los Banqueros Ambulantes de Togo, capaz de negociar la obtención de créditos de financiación de la Banca Clásica.

En el Sur de la India, se creó en 1985 la Asociación de Coolies de Bagapalli a través del «Coolies Credit Fund» (CCF) que concede pequeños préstamos sin interés a los campesinos y trabajadores agrícolas sin tierras, liberándolos de los propietarios-

prestamistas, que daban «créditos en mano» con unos intereses elevadísimos. La responsabilidad del CCF es compartida solidariamente y son los beneficiarios los que gestionan el fondo en los pueblos. Los créditos sin interés sirven para cubrir el inicio de actividades individuales y colectivas.

La relación entre la cobertura financiera de necesidades individuales con la promoción de proyectos colectivos es otra de las dimensiones a destacar.

En Estados Unidos, el Acta de Reinversión Comunitaria («Community Reinvestment Act») de 1977, para animar a los bancos y cajas de ahorro a responder a las necesidades de crédito de las comunidades locales precarias y de los grupos y personas con pocos ingresos, que se ha complementado con las enmiendas de 1993, permitiendo el partenariado entre entidades bancarias y otras asociaciones (Acta de Instituciones Financieras para el desarrollo de la comunidad), ha tenido unos resultados notablemente positivos en la articulación del ahorro local, el acceso al crédito para la vivienda, las entidades financieras, la economía social y el desarrollo de actividades comunitarias (Calomiris, Ch. W. *et. al.*, 1994 y Barr, M. S. *et. al.*, 2000).

Pero en este caso, como en el de los microcréditos, aunque no falten los ejemplos del Norte (European Network of Economic Self Help and Local Development), las experiencias más estimulantes provienen del Sur.

Get Ahead es una organización sudafricana creada en 1984, en los tiempos más duros del apartheid, que además de sus servicios comerciales (microcréditos, formación empresarial o créditos vivienda) promueve empleo y fortalece (*empowerment*) las comunidades locales mediante fondos. FOLADE es un Fondo Latinoamericano para el Desarrollo cuya sede se encuentra en Costa Rica, promovido por 22 organizaciones no gubernamentales de 14 países, sirve de intermediario para la obtención de fondos que se aplican en empresas colectivas. Este es también el caso de una de las líneas de trabajo de CIPDEL, de Perú, que desde la década de los ochenta obtiene de la banca créditos concedidos a las asociaciones de productores, que son utilizados por sus miembros. Mientras que para el Fondo de Inversión Local, en Malí, el procedimiento seguido es el de la decisión de los Comités-interpueblos que otorgan parte del capital acumulado con el cultivo del algodón para financiar trabajos y obras colectivas (embalses, pozos de agua, etc.).

En esta descripción sobre la creciente implicación de las entidades financieras en la lucha contra la exclusión, además de las modalidades ya descritas y de los circuitos de intercambio de servicios que no se monetarizan LETS («Local Exchange Trading System») (INAISE, 1994), cabe citar otras dos tipologías: una más ligada a los mecanismos clásicos de financiación de la economía social; dos, a la banca social.

Con respecto a la primera, existe una rica tradición de asociaciones mutuales bancarias y cooperativas que a menudo han implicado a las autoridades y organismos locales. Muchos países conservan cajas de ahorro mutual, cooperativas de crédito rural, bancos de crédito populares, uniones de crédito, etc. Las últimas representan a 85 millones de adherentes, están presentes en 85 países de todo el mundo (Jones, P. A., 1999) y tienen una considerable dinámica actual en los países del Este europeo, en Irlanda y en Inglaterra (Ferguson, C., Mc Killop, D., 1997), a pesar del carácter restrictivo de la legislación en este último país.

Por fin, hay que presentar las motivaciones y acciones de la banca social («social banking») o de la banca ética. Nada mejor que citar a J. Robertson, de la New Economics Foundation, cuando afirma: «*la inversión destinada a crear bienestar social y riqueza ecológica jugará un papel fundamental en el nuevo orden económico del siglo XXI... Nuevas instituciones habrán de ser creadas para permitir a la gente canalizar sus ahorros hacia este tipo de inversiones*» (Robertson, J., 1989). En efecto, un sector creciente de la población quiere saber dónde situar su ahorro y escoger su destino.

El establecimiento de reglas morales internas que definen la responsabilidad social con la obligación de reinversión en la comunidad, el trato equitativo a ciudadanas y ciudadanos y la implicación de los clientes en la «buena» utilización de sus fondos, son algunas de las características de este tipo de bancos.

Cabe señalar en Italia el movimiento de las MAG (Mutuas para la Autogestión) que fueron cooperativas de crédito creadas en la década de los setenta. Ello se juntaba con los Consorcios Cooperativos donde se mancomunan diversos servicios (formación y calificación, representación política, interlocución con las autoridades, financiación). La ley de 1991 sobre las Cooperativas Sociales dio un espaldarazo a este tipo de cooperativas que superan las 5.000 en toda Italia, trabajando en la inserción de personas *svantagiate* y ofreciendo bienes y servicios en el mercado público y privado. La Banca Ética nació en mayo de 1998 como resultado de los esfuerzos conjuntos de más de treinta organizaciones del *terzo settore* para desarrollar la economía social, financiando proyectos sociales cuyos objetivos fueran la reducción de la exclusión, la salvaguardia de los bienes ambientales, la cooperación con los países más pobres y la promoción de actividades deportivas y culturales. En la actualidad, cuenta con 750.000 euros de capital social, 13.000 accionistas y 1.800 organizaciones sin ánimo lucrativo.

El número de iniciativas de este tipo crece en todos los países de la Unión y algunas de ellas establecen relaciones con experiencias parecidas en los otros continentes. Así, a título de ejemplo, lo hacen «Shared Interest» de Gran Bretaña, la Red de Financiación Alternativa (RFA) de Bélgica, o SIDI (Société d'Investissement et de Développement International) de Francia que opera en Indonesia, Perú y Sudáfrica. Al mismo tiempo, crecen las fundaciones y redes internacionales que trabajan en este sentido.

INAISE (International Association of Investors of Social Economy) es una red internacional creada en 1989 cuya sede se encuentra en Bruselas y cuenta con unas 50 entidades financieras que invierten en proyectos sociales de unos veinte países. Ha creado SOFICATRA, sociedad europea de inversión en la economía social.

Una vez visto el papel que juegan la sociedad civil, y más en concreto, la economía social, el mundo empresarial y las entidades financieras, es importante dedicar las siguientes líneas a las **organizaciones sindicales**.

Históricamente, éstas se crean para luchar contra las malas condiciones de vida y de trabajo de los asalariados, al mismo tiempo que junto al resto de organizaciones del movimiento obrero intentan construir un mundo distinto del capitalismo salvaje del siglo XIX. Su razón de ser está por lo tanto ligada al lugar de trabajo en primer lugar, para extenderse al conjunto del mercado de trabajo y paulatinamente a la mejora del nivel de vida de la población. A la par, han estado presentes más ofensivamente o más defensivamente en las luchas sociopolíticas por el reconocimiento de las libertades y los derechos civiles, sociales y políticos y han sido motores de la presión para obtener mejoras sustantivas de los sistemas de protección social. En muchos países europeos, sea a través de la negociación colectiva, sea a través de la presión en el mercado de trabajo, sea en los múltiples procesos de concertación con el estado y los empresarios, se han constituido en actores principales del diálogo social y de la legitimidad democrática.

Pero en los últimos treinta años, el mundo productivo y sociolaboral se ha transformado profundamente con consecuencias a menudo negativas para la posición de los trabajadores y de las organizaciones sindicales (Waddington, J., Hoffman, R., eds., 2000). Hasta cierto punto, en los países desarrollados se ha debilitado su poder ofensivo y frecuentemente se ven constreñidas a defender los intereses de la parte cada vez menos grande de la población trabajadora que tiene trabajo estable, altos salarios, buena protección y capacidades de interlocución sociopolítica. Ello es más evidente en los países periféricos de Europa, salvo en Italia, y aún mucho más en los países donde la presencia sindical se limita al sector público, los transportes y los sectores productivos de la economía formal. El riesgo entonces es el de convertirse en defensores corporativos de este sector de asalariados, dejando de lado a los colectivos más excluidos.

Muchas organizaciones sindicales han reaccionado frente a estas limitaciones y riesgos abriéndose a causas más globales y participando directa o indirectamente en la lucha contra la exclusión. Generalmente, (Henriques, J. M., Nicaise, I., eds., 1995) son sus estructuras territoriales las más implicadas. Así, las uniones locales lanzan proyectos concretos, solas o en colaboración con otros actores, para mejorar las condiciones de vida de los desempleados, intervenir en la inserción laboral y capacitar a los colectivos peor formados. De hecho, en la microescala, los militantes sindicales se desdoblán en voluntarios y miembros del movimiento asociativo y cooperativo, siendo a menudo dirigentes de la comunidad en su faceta reivindicativa.

En La Rochelle (Francia), la CFDT fue uno de los fundadores y animadores de la Asociación «Avertir», que desde finales de los años ochenta se dedicó a formar y a recalificar a los pescadores que se habían quedado sin trabajo.

En Irlanda, el Irish Congress of Trade Unions, junto a otros actores sociales y de acuerdo con el Programa para el Progreso Económico y Social, creó 12 centros locales para la formación de los desempleados de larga duración. Once mil personas en 1992 y 15.000 en 1993 fueron conectadas, de las que 1.500 encontraron trabajo a tiempo completo y 193 a tiempo parcial. En 1994, el gobierno irlandés, visto el éxito de la iniciativa, designó 33 áreas locales para continuar la experiencia que se ha desarrollado hasta el año 2000.

En otros casos, las organizaciones sindicales que tienen servicios para los trabajadores, han abierto otros destinados a colectivos precisos: pensionados, mujeres, jóvenes, inmigrantes, a los que ayudan sea en la reivindicación de sus derechos, sea prestándoles ayudas concretas (guía jurídica, grupos de autoayuda, seguimiento familiar y psicológico, etc.). A veces se han constituido, como en las centrales sindicales italianas, federaciones que agrupan a estos colectivos (federaciones de jubilados).

En 1993, la Confederación Europea de Sindicatos lanzó una encuesta a 22 organizaciones sindicales miembros para conocer las políticas sociales de la Unión Europea y su impacto sobre la inserción/exclusión y lo que hacía cada sindicato en este campo. Este inventario dio una amplia visión sobre la diversidad entre el Norte y el Sur de Europa de iniciativas que el sindicalismo estaba realizando en nueve países.

También el mundo sindical se empeña en esfuerzos transversales y que afectan a toda la población, especialmente en los derechos sociales y en la defensa del Estado del Bienestar o la promoción de determinadas prestaciones.

Este es el caso de la DGB, que en Alemania contribuyó a que se crease la nueva prestación de dependencia dirigida a los ancianos y a los discapacitados, con la contribución a su financiación de todos los trabajadores.

En España, después de la creación de la Renta Mínima en el País Vasco, esta medida fue incorporada en las propuestas de la Plataforma Sindical Unitaria que fue negociada (1990) con el conjunto de Comunidades Autónomas, contribuyendo así a la implantación de las rentas mínimas en todo el país.

A través de la negociación colectiva, los sindicatos han hecho presión para obtener determinadas medidas que tienen repercusiones indirectas y preventivas en los colectivos amenazados (reducción y distribución del tiempo de trabajo, código de buenas prácticas para evitar el licenciamiento de los trabajadores de mayor edad, modificaciones de la organización del trabajo para crear empleo, mejora de la calidad y acceso de los servicios públicos, etc.). También por medio de la concertación social (Fajertag, G., 2001) y del diálogo social se han obtenido avances que tienen una repercusión más o menos directa sobre la relación empleo/exclusión. Este es el caso de las 35 horas en Francia.

A escala de la Unión Europea, el diálogo social iniciado en 1985 ha permitido llegar al acuerdo de 1995 sobre el derecho al permiso en razón de paternidad o maternidad (*parental leave*) firmado por las Confederaciones Europeas de Empresarios y de Sindicatos y luego aprobado bajo la forma de directiva por el Consejo de Ministros en junio de 1996 y después incorporado a las legislaciones nacionales. En 1997 se logró el acuerdo sobre el trabajo a tiempo parcial, que intenta eliminar la discriminación y mejorar la calidad de este tipo de contratos.

Desde su fundación en 1973, la Confederación Europea de Sindicatos se esfuerza por dar consistencia a la política social europea a través de las políticas activas de empleo, de los programas educativos y de formación, de normas sociales, de la igualdad de oportunidades y de la promoción de prácticas de democracia social (CES, 1995) y el 9-10 de junio de 1994 su Comité Ejecutivo adoptó la resolución «Por una Europa sin excluidos». Con posterioridad ha seguido presionando en este sentido, sea a través de la dimensión legislativa, sea a través de la negociación y el diálogo social (Lapeyre, J., 1994).

#### 3.2.4. Posibilidades y límites de la intervención pública

No es posible presentar detalladamente y aún menos analizar el papel que juegan **los poderes públicos** en la lucha contra la exclusión. La enorme variedad de situaciones, de políticas y medidas que toma la administración pública estatal, regional y local impiden hacerlo. Por ello, este apartado se concentra en un conjunto de consideraciones previas, en presentar una tipología referida a Europa y en dar información específica sobre los casos de Portugal, Irlanda, Eslovenia, Bolivia y Côte d'Ivoire, sin olvidar algunos ejemplos de otros países y de otros ámbitos territoriales menores.

Los estados, al mismo tiempo que crean riqueza y ponen muchas de las condiciones para la inclusión, producen pobreza y exclusión. Ello depende del tipo de política económica, del modelo de ciudadanía, de las opciones ideológicas y culturales de sus organizaciones políticas y de la cultura política imperante, de las formas de concertación con los otros actores, de las políticas sociales, laborales, educativas,

sanitarias, de vivienda y urbanísticas, culturales e incluso de si ejercen un papel activo o no en las medidas dirigidas a los colectivos (*target policies*) y si adoptan dispositivos específicos para enfrentarse a la exclusión. El actor público tiene, por lo menos, la responsabilidad de ser garante de los derechos de los ciudadanos, aunque a menudo la distancia sea grande entre las declaraciones, constitucionales o no, de estos derechos y su plasmación real, e incluso el acceso a los mismos sea desigual. A menudo, la igualdad de oportunidades es más un sueño que una realidad.

Las actuaciones públicas no son neutras ni van todas en el mismo sentido, y oscilan a lo largo del tiempo. Pueden: 1) generar la exclusión, cuando, por ejemplo, a través de las políticas urbanísticas se crean «ghettos» y bolsas de pobreza, o cuando establecen criterios diferenciales de acceso a la educación; 2) favorecer más a unos grupos y territorios y perjudicar a otros a través de los servicios y equipamientos colectivos y determinados esquemas de seguridad social, sobre todo los de origen profesionalista, que no abarcan a toda la población y a todos los riesgos, o dan ventajas comparativas a unos segmentos en perjuicio de otros, y 3) tener efectos inesperados y perversos aun en el caso de medidas formuladas con objetivos de inclusión. Por otro lado, bien conocida es la enorme dificultad de la coordinación de las políticas públicas en las que las lógicas de los diferentes departamentos o de los distintos ámbitos territoriales pueden llegar a ser contradictorias. Esto también ocurre con los distintos períodos influidos por responsables políticos que obedecen a diversas tendencias partidarias. El bien común, objetivo último de la actuación pública, no acostumbra a ser el más común de todos los bienes...

Al mismo tiempo hay que constatar que, por lo menos en Europa occidental y ello es extensible a otros continentes, en los últimos veinte años, la exclusión ha despertado un interés creciente de la potencia pública, y que pocos gobiernos niegan su existencia. Su visibilidad e incluso su luminosidad no les deja indiferentes, les atañe, y con mayor o menor intensidad han dedicado esfuerzos a paliarla y en ocasiones a intentar erradicarla e incluso a prevenirla.

De hecho, todos los gobiernos de la Unión Europea, debido a los acuerdos de la Cumbre de Niza (2001), han diseñado unos planes nacionales por la inclusión, iniciando así una nueva etapa en la que se sientan las bases de una coordinación a escala europea.

Ello permite superar una anterior etapa en la que cada país formulaba o no un plan específico. De hecho, argumentos, valores, estrategias, competencias y medidas han sido relativamente diferentes e incluso dispares, permitiendo establecer una cierta tipología.

Un primer tipo de argumentación llevaba a pensar que la prioridad estribaba en lograr un crecimiento económico y que a través de él desaparecería la exclusión. El corolario de este argumento era que este crecimiento comportaría un aumento de las rentas, del nivel de vida, de las oportunidades y, sobre todo, del empleo. Por

lo tanto, esto se traducía sobre todo en políticas económicas expansivas y políticas laborales incentivadoras. Esta argumentación no ha desaparecido, ni mucho menos, pero sus límites son cada vez más evidentes.

Así, por ejemplo, Alemania, que tuvo un desarrollo económico muy importante en la década de los cincuenta y sesenta y cuya Constitución consagra el respeto a la dignidad y la garantía de la justicia social, no ha desarrollado una política específica de lucha contra la pobreza (Leibfried, S., Tennstedt, F., 1995) y ha mantenido que es a través de una política activa de empleo, de su potente protección social y de la asistencia social (ayuda a la subsistencia y ayudas particulares) que se podía combatir. Sólo a partir de 1998 el nuevo Gobierno ha reconocido la existencia de la pobreza y promocionado dos estudios sobre ella (ISG, 1999), que han desembocado en un plan. Cabe recordar que la responsabilidad de la misma es del estado federal, pero que la ayuda social lo es de los estados regionales (*lander*) y de los municipios y que los servicios sociales son gestionados por seis grandes fundaciones.

En consonancia con este ejemplo, un segundo tipo de argumentación ha sido que el desarrollo de la protección social pública, completada con las prestaciones de mínimos y de unos servicios sociales con una cobertura general y territorial, eran a la vez la mejor política preventiva y paliativa de la pobreza y la exclusión. En el modelo del Estado del Bienestar completo, universalista y redistributivo, como es el caso de los Países Escandinavos (Abrahamson, P., 2000), es en principio, una paradoja el que aparezcan colectivos y situaciones afectados por la pobreza y la exclusión. Pese a ello, en los años noventa, éste es el fenómeno que se produce.

En Finlandia, y debido a la recesión de inicios de los noventa, aumentó el desempleo de larga duración, el endeudamiento (en 1996, 120.000 parejas muy endeudadas), el número de los sin techo con una proporción cada vez más alta de mujeres y jóvenes, de los que encuentran dificultades para comprar o alquilar una casa y en 1996, casi el 12% de la población era beneficiaria de la renta mínima garantizada. Ello ha llevado a plantear una política específica de lucha contra la pobreza y la exclusión, a revisar la planificación de los servicios sociales y sanitarios, a una mayor intervención del mundo asociativo y de los municipios, y desde 1996, a elaborar estrategias concretas con varios planes de lucha contra la pobreza y la exclusión.

Un tercer tipo de intervención está en conexión con las rentas mínimas. Existen en Europa dos generaciones de países que las han implantado (Estivill, J., De La Hoz, J. M., 1990). La primera generación es la de los que las crearon antes de la crisis de los años setenta en que se trataba de garantizar unos mínimos como último colchón de la protección social. La segunda generación, que empieza con Luxemburgo en 1986, continúa con Francia en 1988 y se expande hacia el Sur con la instauración en España a partir de 1989, en Portugal (Capucha, L., 1998) e Italia (Alti, T., Maino, F., 2000) a fines de los noventa, incorpora la idea de la inserción.

De hecho, las rentas mínimas son un instrumento importante y sensible a la evolución de la pobreza (Guibentif, P., Bouget, P., 1997) y en todos los países de la Unión Europea han generado debates importantes (Presidencia Portuguesa de la Unión Europea, 2000) sobre: 1) su pertenencia a la seguridad social; 2) sus condiciones de acceso y la exigencia del control de recursos (*means test*); 3) su relación con las políticas laborales (salario mínimo e inserción laboral); 4) su exigencia de inserción y la creación de derechos para las personas beneficiarias; 5) su carácter central o descentralizado; 6) su conexión con una renta básica universal (Van Parijs, P., 2000). En 1989, el Parlamento Europeo se pronunció a favor de su introducción y ello fue ratificado por el Consejo de Ministros en 1992. Ahora, en 2002, prácticamente esta medida se aplica en todos los países de la Unión, salvo Grecia, e incluso fuera de ella (Canadá, Nueva Zelandia, Kuwait, etc.). Pero su impacto y eficacia varían en función del sistema de protección social, de los criterios de acceso y de su cuantía (alta en Holanda, baja en Inglaterra), de la dinámica del mercado de trabajo, de la implicación de los actores socioeconómicos y de las estructuras locales y de la cultura social (Paugam, S., 1999) por la que en los países de matriz protestante no habría que convencer a las personas para valorizar el trabajo mientras que en los de raíz católica se debería premiar su voluntad de inserción laboral o penalizar su contrario.

Francia pertenece a la segunda generación de rentas mínimas (1988) que incorpora la noción de inserción (Revenu Minimum d'Insertion - RMI) y que adopta en julio de 1998 una Ley de Lucha contra las Exclusiones. Es por ahora el único país que ha promulgado una ley sobre este término, lo cual es significativo de su implantación y de la preocupación que despierta. El itinerario de los planes gubernamentales viene de lejos. Concretamente, se originan en la década de los ochenta, cuando de 1983 a 1985 se ponen en marcha acciones puntuales en los períodos invernales para paliar las situaciones más urgentes y precarias. En 1986, la circular nº 86.23 ya incluía, además de las medidas de urgencia, los Complementos Locales de Recursos por los que se financiaba a las colectividades locales y a las asociaciones para establecer contratos a tiempo parcial de personas sin recursos. Esto complementaba los Programas de Inserción Local (PIL) y los Programas de Inserción Local destinados a las mujeres (PILF). Una vez comprobados los límites de estas acciones de urgencia y puntuales, y habiéndose hecho algunas experiencias municipales de renta mínima garantizada, al mismo tiempo que se generalizaba y politizaba el debate, a lo que contribuyó el Informe Wrésinsky (Wrésinsky, J., 1987) en el año 1987 y la campaña presidencial, se desembocó en la aprobación prácticamente unánime de la ley un año más tarde. Entre esta ley, que instituía la RMI y que ha dado lugar a evaluaciones rigurosas y a amplios debates, y la de la lucha contra las exclusiones, han pasado 10 años. En este decenio, los gobiernos franceses han aprobado un conjunto de medidas complementarias: ampliación de la cobertura sanitaria gratuita a los beneficiarios de la RMI, oferta de una gama de contratos (CEC, CES, CIE) laborales para personas con dificultades, fondos de ayuda a los jóvenes, a la vivienda, etc., aunque insuficientes. Más de un millón de beneficiarios de la RMI, cerca del 12% de desempleados, el 10% del total de parejas viviendo por debajo del umbral de pobreza (580 euros), más de 200.000 personas excluidas de la vivienda, etc., son datos elocuentes que llevan,

entre otras razones, a la ley de 1998, zócalo en el que se funda el Plan Trienal de 1998 a 2001 con una financiación de 51,4 millardos de francos y que se complementaba con otras medidas laborales de envergadura («Nouveau départ», TRACE, Inserción por lo Económico, programa «Nuevos servicios, nuevos empleos...»). La Ley y el Plan no han sido objeto por ahora de evaluaciones exhaustivas (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 2000), aunque se haya creado un Observatorio que ya ha publicado un primer informe (Observatoire National, 2000), pero vale la pena señalar la existencia de un presupuesto específico y periódico, su carácter transversal (trabajo, formación, vivienda, endeudamiento, cultura y educación, salud, vida familiar, ciudadanía), en una perspectiva de afirmación de los derechos de ciudadanía, de coordinación vertical (estado, colectividades locales, etc.) y horizontal (mundo asociativo) bajo el lema «Construir conjuntamente un sitio para todos».

Una cuarta tipología responde al carácter general o específico de los abordajes públicos de la exclusión y a su carácter central o descentralizado. Algunos países prefieren definir sus medidas en función de determinados tipos de población más aquejados por este fenómeno. Sus medidas se refieren a una población diana (*target population*), a prioridades específicas, territoriales o no, más cuantificables y por lo tanto más medibles y valorables. Tienen evidentemente el riesgo de dejar de lado al resto de la población excluida, el de introducir discriminaciones diferenciales y de potenciar los intereses corporativos de quienes reciben los beneficios.

Este parece ser el enfoque de la «Social Exclusion Unit (SEU)» creada en Gran Bretaña en diciembre de 1997 y que ha definido la exclusión social como «una expresión sucinta que describe lo que puede llegar a suceder cuando personas o regiones sufren una combinación de problemáticas como el desempleo, escasas calificaciones, bajos ingresos, viviendas insalubres, fuerte criminalidad, salud precaria y destrucción de los lazos familiares». Hay que situar esta aproximación en el seno de las políticas de activación del mercado de trabajo y de la protección social resumidas (*welfare to work*) alrededor de «trabajo para las personas capaces, seguridad para los otros» (GES-Euroccat, 1998). Adjudicando el aumento de las desigualdades y la pobreza a las medidas de los gobiernos anteriores (época Thatcher) (SEU, 1998), la nueva orientación se basa en un conjunto de programas territorializados («New Deal for Communities», «Sure Start», «Single Regeneration Budget», «Employment Zones, Education and Health Action Zones») y de medidas específicas sobre el desempleo, las rentas mínimas, la criminalidad y la toxicomanía, los jóvenes, la vivienda y la salud. La SEU, cuyo empeño ha sido renovado en 1999, ha publicado varios informes sobre la exclusión en la escuela (1998), los sin techo (1998), la renovación de los barrios desfavorecidos, el embarazo juvenil (1999) y cómo facilitar el paso de la escuela al trabajo (1999). El acento, pues, se ha puesto en la exclusión infantil y juvenil y en la renovación de ciertas zonas de Inglaterra. Cabe advertir que, como lo dice la información de la SEU, estas medidas sólo conciernen a este país, pero no a Escocia (Ministerio de Integración Social), País de Gales e Irlanda del Norte (Unidad TSN), que a su vez han definido sus propias orientaciones.

Este grado de descentralización regional se encuentra también en otros países donde una parte de las competencias y funciones de la lucha contra la exclusión pertenecen a los gobiernos regionales e incluso locales. De hecho, en toda la Unión Europea se da una tensión sobre cuál es el nivel territorial más adecuado para tomar las decisiones que conciernen al campo social. Y si bien la seguridad social continúa siendo una responsabilidad central, la tendencia hacia la descentralización de la acción social es manifiesta, tanto en los países escandinavos, en Holanda, con la Social Renewal, o en Italia (noviembre de 2000) y Portugal (2001) con las dos nuevas leyes de Servicios y Asistencia social. Quizás sea en Alemania, Bélgica y España donde el grado de decisión subestatal sea de los mayores.

En España, el Gobierno central no tiene competencias explícitas en la lucha contra la pobreza y además ha sido históricamente muy reticente a aceptar esta cuestión. Ello explica, en parte, el que sean los gobiernos de las Comunidades Autónomas quienes hayan realizado planes más o menos integrales. Iniciados en el País Vasco y Cataluña, ahora existen en Galicia, La Rioja, Canarias, Castilla-La Mancha y Castilla-León, siendo el último en aprobarse el de Navarra (1999), antes del actual proceso.

Bélgica tiene una larga tradición de intervención pública en el seno de un proceso de confederalización, y que se acelera en los años setenta con la creación en 1974 del Minimex (Mínimo de Medios de Existencia), y en 1976, de los Centros Públicos de Acción Social (CPAS). En 1993 se votó una ley que contiene un programa de urgencia para una sociedad más solidaria en la que se afirma que la lucha contra la exclusión es una prioridad del Gobierno y entre 1993 y 1994 se elaboró a partir de la movilización de todos los actores y con un método cualitativo innovador el «Rapport Général sur la Pauvreté». El conjunto de actores presionaron y en mayo de 1998 se firmó un acuerdo de cooperación entre el Estado Federal, las Comunidades y las Regiones, creándose así un instrumento permanente de coordinación, con un servicio otorgado al Centro para la Igualdad de Oportunidades y la Lucha contra el Racismo y una Comisión de Acompañamiento en el que participaban las entidades públicas y privadas. Cada dos años se debe elaborar un informe que haga un balance de la evolución de la pobreza, de las políticas y del ejercicio efectivo de los derechos con unas recomendaciones. Hay que tener en cuenta que desde 1991 se publica un informe anual sobre la pobreza y la exclusión social en Flandes (Vranken, J. *et. al.*, 1992-2000) y que en Valonia también se ha publicado otro (Direction Interdépartementale, 2001). De hecho, en estas regiones, desde hace 10 años en Flandes y posteriormente en Valonia, se han creado sendos fondos para financiar proyectos de integración de las personas menos favorecidas, que contemplan su participación y la colaboración de las entidades públicas y privadas.

Para completar esta diversidad tipológica de intervención pública, cabría hacer referencia a las miles de experiencias que de forma creciente se llevan a cabo a partir de las instancias municipales, pero ello es imposible en este trabajo.

Para acabar este apartado se han escogido cinco experiencias precisas referidas a otros tantos países. Las dos primeras pertenecen a dos países de la Unión, Portugal e Irlanda, que comparten algunos rasgos.

Ambos países partían de una situación periférica en la Unión Europea y de unos niveles relativamente bajos de desarrollo económico y de protección social. Pero sus índices en los años noventa muestran que han sido capaces de lograr progresos económicos sustantivos, incluso superiores a otros. Pero no han eliminado la pobreza y hay razones para pensar que las desigualdades sociales y territoriales se han acrecentado en este período entre el norte y el sur de Portugal, el este y el oeste de Irlanda, entre las zonas urbanas y costeras y las rurales y las personas con mayores rentas y las de menores ingresos. En ambos países se ha dado una extensión y ampliación de la protección social, que en Irlanda partía del modelo Beveridgiano y en Portugal del profesionalista, pero el conjunto del gasto social público continúa estando por debajo de las medias del conjunto de la Unión. Comparten ambos países la fuerte presencia de la Iglesia Católica, presente en una gran cantidad de asociaciones y servicios sociales, educativos y sanitarios y una concepción básicamente subsidiaria del Estado reflejada en sus respectivas Constituciones y en una tradición histórica de beneficencia pública con pocos medios, aunque en los últimos tiempos la intervención pública central se ha incrementado y modernizado notablemente. La administración pública local no ha tenido un papel muy relevante en el campo social. El peso y la presencia del mundo asociativo es fuerte, con un mayor peso del voluntariado individual en Irlanda y de las entidades verticalizadas en Portugal. En ambos casos, tienen una considerable dependencia financiera del sector público aun cuando también ejercen un poder negociador importante (Pacto de Solidariedade, en Portugal, y Comité de Coordinación, en Irlanda) y multitud de formas partenariales. Las estructuras familiares y la comunidad local siguen siendo fuertes y constituyen el núcleo vertebrador de la sociedad además de jugar un papel muy importante en la obtención del trabajo, vivienda, en las ayudas informales y formales, en el cuidado infantil y de las personas ancianas, etc.

Existe en ambos países una larga tradición de intervención y reflexión sobre la pobreza y la exclusión y es interesante constatar que en las décadas de los setenta y ochenta es cuando se renueva el interés por estos temas, reconociendo la existencia de la pobreza y su carácter estructural, multidimensional y acumulativo.

En **Portugal**, la revolución de los claveles y una renovación de las preocupaciones sociales (Medina Carreira, H., 1996) coinciden con la llegada de las consecuencias de la crisis de 1974. Se empieza a reconocer que hay que construir un Estado del Bienestar en un país en el que éste ha sido débil y ha coexistido con una fuerte sociedad providencial. Se introduce el salario mínimo, se amplía la cobertura de los subsidios, se extienden los servicios de salud y algunos equipamientos sociales. Pero a partir de 1977 las políticas recesivas generan un recrudecimiento de la pobreza. Así pues, es en la década de los ochenta cuando empiezan a aparecer los primeros estudios sistemáticos sobre la misma. En el que ahora ya es un clásico, aparecido en 1985 (Bruto da Costa, A., Silva, M., Pereirinha, J., Matos, M., 1985),

se terminaba definiendo unos requisitos previos para una política de erradicación de la pobreza. El primero, el de la necesaria toma de conciencia sobre su naturaleza de cuadros técnicos, responsables políticos y opinión pública y el segundo, el de la creación de las condiciones que potenciasen una mayor participación de los pobres en la vida pública. Dos propuestas que serán seguidas en el decenio 1986-1997.

En 1990, se nombran dos Comisarios, uno para la Región Norte y otro para la Región Sur, para encuadrar los proyectos del Segundo Programa Europeo, así como los del Tercer Programa, coordinar a las entidades promotoras de estos proyectos, asegurar el compromiso de los diferentes departamentos ministeriales y de la sociedad civil y promover la participación en el debate sobre las causas y la extensión de la pobreza. Al mismo tiempo, se crea el programa nacional, dotado con 20 millones de Ecus, y que ha proseguido hasta nuestros días (OIT-STEP, 2003). En el año 1997 se celebraron en Troia y en Porto sendos encuentros que han permitido hacer un balance de su actuación (Vieira de Silva, J. A., 1997), caracterizando a los 131 proyectos: más de la mitad se localizan en zonas rurales y en el sur del país. Estos últimos son más jóvenes ya que más del 80% se han iniciado en los últimos tres años, mientras que un 60% de los del norte tienen más de 5 años de duración, y tienen una menor dotación presupuestaria para cada uno. En su conjunto, dirigen su acción hacia familias con carencias económicas, niños y jóvenes con dificultades de inserción y ancianos, a través de la promoción de la inserción social, del empleo y actividades económicas y la mejora de las condiciones de vivienda. Un 30% tienen de 5 a 7 «*parceiros*» y un 25% tienen más de 10 organizaciones comprometidas en su Comité Director. El peso de las entidades públicas es importante, siendo reducido el de los sindicatos y empresas. Las principales dificultades con las que se encuentran se sitúan en los recursos humanos y en la concepción del proyecto, en la complejidad de la intervención y en la constitución y desarrollo del partenariado.

Precisamente, este último punto es uno de los que se ha desarrollado y debatido más. En 1996, el Ministerio de Solidaridad y Seguridad Social publicaba, como consecuencia de la evaluación efectuada, el Reglamento del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza, en el que el artículo primero precisa cuáles pueden ser las entidades promotoras y el segundo determina las condiciones del partenariado. Elza Chambel, por aquel entonces Comisaria del Programa, ha escrito: «El Programa de Lucha contra la Pobreza en Portugal se desprende y fundamenta en la experiencia vivida en el ámbito del III Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, en el que el partenariado fue uno de los principios fundamentales. El Programa portugués tiene como objetivo la eliminación de los mecanismos de pobreza y exclusión a través de la cooperación del sector público y privado, de la acción intersectorial desde una perspectiva integrada, de la participación y responsabilización de grupos y comunidades locales y, sobre todo, de su capacitación para salir de forma sostenible de la situación de 'pobreza y exclusión social'» (Chambel, E., 1997). Esta noción del partenariado no sólo se incorpora explícitamente a la lucha contra la pobreza, sino que se extiende al Programa Especial de Realojamiento de 1993, al campo educativo, al sanitario, al PAII para la

ayuda a domicilio de la vejez, al PILAR para los centros de acogida para ancianos, al SER, dedicado a la infancia con dificultades, etc.

En 1992 se crea una nueva Dirección General de Acción Social. Una buena parte de las ideas de Pobreza 3 se van a reflejar en las nuevas directrices que presiden la acción social en Portugal. El partenariado, la participación, el carácter integral, son afirmados en los documentos emanados por esta Dirección General (Madeira das Ruas, M. J., 1992), que también insiste en el desarrollo comunitario y en la animación sociocultural, que tienen, junto al desarrollo local (Henriques, J. M., 1989), una importante implantación en Portugal.

Todos los autores portugueses están de acuerdo en admitir la influencia de las decisiones europeas sobre las políticas sociales de su país, aunque ello a veces provoque críticas y debates. Un ejemplo positivo es el de la implantación de las rentas mínimas (Rendimiento Mínimo Garantido), por cuanto, en este caso y así lo afirman, pueden incorporar las lecciones derivadas de las experiencias de los otros países (Pedroso, P., 1997). Esta transferibilidad acumulativa y la idea experimental tuvieron su reflejo, por cuanto la ley de julio de 1996 que implantaba aquellas medidas tuvo un carácter piloto, de experimentación de un año. Después de la correspondiente evaluación y discusión se empezó a aplicar con carácter general a partir del verano de 1997. Se trata de una prestación no contributiva de la Seguridad Social combinada con un programa de inserción sociolaboral del que deben encargarse las CLA (Comisiones Locales de Acompañamiento) en las que participa el conjunto de actores locales, públicos y privados. En diciembre de 1999 se calculaba que el número de beneficiarios del Rendimiento Mínimo Garantido era de 430.000.

Este año también comenzó una nueva fase en la utilización de determinados Fondos Estructurales de la Unión Europea (FSE y FEDER) dentro del II Marco Comunitario de Apoyo, coordinándolos en un solo subprograma llamado Integrar, cuyo objetivo es el de promover la integración económica y social de los grupos más desfavorecidos de la población. Integrar tiene 5 líneas. La primera es el apoyo al desarrollo social, la segunda es la de la integración económica y social de los desempleados de larga duración, la tercera es la dedicada a las personas disminuidas, la cuarta va destinada a la formación profesional de los reclusos, la quinta financia la construcción y adaptación de infraestructuras y equipamientos sociales. A estas diferentes líneas pueden acudir proyectos cuya «prioridad sea la naturaleza pluridimensional de los problemas que afectan a las poblaciones, que hagan un acompañamiento a las varias fases del proceso de integración y que privilegien la movilización de los recursos locales, la creación de partenariados y la implicación de los destinatarios» (Ministerio do Trabalho e de Solidaridade, 1997). En el encuentro de promotores de proyectos se constataba la existencia de 600 proyectos que habían sido seleccionados, de los cuales cerca del 70% son de gestión privada y una buena parte se centran en el colectivo de los disminuidos. La idea de concentrar determinados fondos estructurales de la Unión, tratar de coordinarlos dotándolos de unas prioridades que convengan a las necesidades portuguesas y generar la presentación de proyectos no deja de ser interesante y en gran parte ha sido recogido en el nuevo

Programa Operaciones de Empleo, Formación y Desarrollo (POEFDS) lanzado recientemente dentro del III Cuadro Comunitario de Apoyo para los años 2000-2006.

Además, hay que tener en cuenta que se lanzó en 1996 el programa Mercado Social de Empleo en el que se reagrupan un conjunto de iniciativas: escuelas-taller, programas ocupacionales, empleo protegido, empresas de inserción e iniciativas locales de empleo, a través de las cuales se trata de activar el mercado de trabajo y luchar en favor de los que están excluidos de él. Dentro de él se inscriben los esfuerzos de la economía social portuguesa.

El último programa nacional es el de las Redes Sociales Locales (IDS, 2001), gestionado por el Instituto de Desarrollo Social, cuyo objetivo es el de luchar contra la pobreza y la exclusión y crear planes de desarrollo socioeconómicos a escala local.

Cabe incluir en este inventario las actuaciones del mundo asociativo (Hespanha, P., coord., 2000b). A la tradición renovada en ocasiones de las Misericordias, se une la acción de Caritas, de la acción social de las Parroquias y en especial de los Institutos Particulares de Solidaridad Social (IPSS), cuya acción se extiende hacia la infancia, la juventud y la vejez, así como la existencia de iniciativas y redes como la REAPN.

Para seguir las realizaciones de la política social portuguesa (Rodrigues, F., 1999) y más en particular el conjunto de los esfuerzos de lucha contra la pobreza y la exclusión, el Ministerio de Trabajo y Solidaridad ha publicado cuatro libros (Ministerio, 1997, 1998, 2000, 2001) que constituyen verdaderos balances y donde se da la palabra a los responsables políticos de todas las tendencias, a los actores públicos y privados, a las organizaciones sindicales y empresariales y mutuales y a los proyectos más significativos. Quizás esta presentación de la experiencia portuguesa podría terminar con las palabras del Ministro de Trabajo y Solidaridad cuando afirmó «Portugal ya no es un país pobre, pero es un país que tiene demasiadas personas en situación de pobreza» (Ferro Rodrigues, E., 1997).

Tal como se ha dicho, también **Irlanda** tiene una larga tradición en el tratamiento de la pobreza. El redescubrimiento más actual de la misma se produce a partir de 1971 a raíz de la conferencia celebrada en Kilkenny y de una investigación (O'Conneide, S., 1972) sobre la extensión de la pobreza en el país. En 1974 y en 1981 volvieron a celebrarse estos encuentros, que ayudaron a la toma de conciencia pública. Irlanda participó en el I Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza con 24 proyectos hasta 1980 y fue la presión de la Presidencia Irlandesa la que hizo posible colmar el vacío entre el I y el II Programa Europeo, que empezó en 1985. Como lo afirma H. Frazer, director de la «Combat Poverty Agency»: «fue en el marco del II Programa Europeo que un cierto número de proyectos provenientes de pequeñas asociaciones de vecinos y de comunidades locales se empezaron a desarrollar en las áreas rurales y urbanas más deprimidas» (Frazer, H., 1997). En 1986, se creaba este organismo con un estatuto específico dentro de la estructura del Ministerio de Bienestar Social («Social Welfare»), el cual ha sido el que ha polarizado una buena parte de los esfuerzos llevados a cabo en los últimos quince años. Estos esfuerzos obtuvieron un reconocimiento institucional

a mediados de los ochenta, creándose un primer fondo que financió alrededor de unos 80 proyectos de desarrollo comunitario y un segundo para grupos locales de mujeres, especialmente activas en este campo. A menudo esto significó cambios en el enfoque tradicional y de corte paternalista al ponerse el acento en la participación y en el «*empowerment process*».

Siguiendo las pautas del mencionado informe de Frazer, éste sitúa una segunda fase en la primera parte de los noventa, en la que un cierto número de proyectos experimentales, pusieron «el acento en el colectivo de los desempleados y en el partenariado a construir entre las organismos públicos, los empresarios locales, los sindicatos, las organizaciones comunitarias y las asociaciones de voluntarios» (Frazer, H., 1997).

En 1990, el Gobierno adoptó un programa de desarrollo comunitario que financió inicialmente 15 centros locales de recursos. En 1992 ya son 22 y el presupuesto se eleva a un millón de libras (Nolan, B., Callan, T., eds., 1994). Paralelamente, un año antes y con el objetivo de luchar contra el desempleo, el Gobierno, de acuerdo con sindicatos y empresarios, lanzó el PESP (Programa para el Progreso Económico y Social), en el que se integraron algunos de los proyectos anteriores, como por ejemplo el PAUL (Gente contra el Desempleo de Limerick). Los esfuerzos irlandeses no terminan aquí, puesto que utilizando los Fondos Estructurales Europeos se crea un programa nacional de desarrollo local y urbano para las áreas más marginadas. Actualmente, más de 35 «partenariados» gestionan este tipo de iniciativas en las que, una vez más, a partir de un análisis multidimensional y de una aproximación integral, se trata de lograr un desarrollo local que haga participar a la población (Walsh, J., Craig, S., 1998). Por otro lado, hay que señalar que una parte muy importante de la estrategia irlandesa se apoya en el mantenimiento de rentas (*income maintenance*) (Curry, J., 1993) y, por lo tanto, es igualmente esencial la creación de la renta mínima en 1979 («*Supplementary Welfare Allowance*»), las ayudas a la vivienda en 1982, la prestación familiar en 1984, a los cuidadores (1990), etc. y que en general, las prestaciones y servicios de la Seguridad Social se hayan extendido y ampliado es muy importante.

Como corolario del compromiso asumido en la Cumbre de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, se lanza en Irlanda una Estrategia Nacional contra la Pobreza (NAPS) dirigida por el Departamento de la Presidencia, con una comisión interdepartamental en la que están representados los principales ministerios. Durante un año se abre un proceso consultivo, en el que participan unas 250 organizaciones, que se estructuran alrededor de la comisión, la cual se posiciona a partir de unas preguntas clave sobre el concepto de pobreza, su caracterización, la identificación de las causas y las consecuencias, los objetivos, principios, prioridades, medidas y mecanismos de un plan nacional (Interdepartmental Policy Committee, 1995). En el marco de este complicado y estimulante proceso, que se inició formalmente en 1997, merecen resaltarse dos publicaciones. Una, la que expone las lecciones de Pobreza 3 para Irlanda (Harvey, B., 1994) y otra, que intentó también derivar qué aprendi-

zajes se pueden extraer de lo que se hace en otros países para afrontar la pobreza (Community Workers Cooperative, 1996).

Apoyándose en una amplia tradición estudiosa del fenómeno de la pobreza, en la que los criterios y definiciones europeos han sido prevalentes (ESRI, 1989), en la rica experimentación sobre el terreno y en la masiva consulta realizada, se ha llegado a un conjunto de concreciones que dan contenido al Plan. Éste se proyectó a partir de la siguiente definición: «son pobres todas aquellas personas cuyos ingresos y recursos (materiales, culturales y sociales) son tan insuficientes que les excluyen de tener el estándar de vida que es contemplado como aceptable por la sociedad irlandesa». Ello lleva a diferenciar los colectivos entre los que viven en esta situación y los que tienen el riesgo de caer en ella. El objetivo general y reconocido consiste en el compromiso de reducir el porcentaje de la pobreza persistente (Combat Poverty Agency, 1997), cifrada entre el 9% y el 15% de la población, a menos del 5% al 10% entre 1997 y 2007. También para cada una de las cinco áreas en las que se deben hacer progresos sustantivos se cuantifican los objetivos: en la educación se quiere eliminar el abandono escolar en el primer ciclo y llegar a que el 90% complete el ciclo secundario (*senior*); en el terreno laboral, disminuir el desempleo del 12% al 6% en el año 2007, así como pasar del 7% al 3,5% del desempleo de larga duración; en las políticas de mantenimiento de rentas se adquiere un conjunto de compromisos precisos, igual que como para las áreas urbanas y la pobreza rural. No se olvida la necesaria reorganización institucional: continúa el Comité Interdepartamental dirigido por la Presidencia y el Ministerio de Bienestar, se crea un equipo encargado de la implementación y se encomiendan el seguimiento y la evaluación al Foro Nacional Económico y Social (NESF) y a la Agencia de Combate a la Pobreza (CPA). Con posterioridad, se ha puesto en marcha un sistema de verificación (*proofing*) para ver hasta qué punto se aplican las decisiones adoptadas.

Merece señalarse que el partenariado (Sabel, Ch., 1996, McCarthy, D., 1998) y la participación son citados en los principios y las estrategias del Plan, en coherencia con lo que ha sido el proceso anterior, y que se complementa con un libro verde sobre el sector comunitario y voluntario y sus relaciones con el Estado (Department of Social Welfare, 1997).

Es prematuro evaluar la repercusión de este Plan, que empieza a incidir en las orientaciones europeas (Irish Presidency, 1996). Por ahora ha superado la prueba del cambio de gobierno, pero tiene más dificultades en la distribución presupuestaria. También se pueden formular dudas sobre la combinación y conjunción de tantos programas y fondos con una estructura administrativa tan centralizada y el de su articulación con los proyectos locales. Pero más allá de estas posibles dificultades institucionales, el mayor reto es el de hacer compatible un desarrollo económico dependiente con un progreso social nacional. O dicho de otra forma, cómo hacer que la lucha contra la pobreza y la exclusión no sólo sea prioridad de la política social, sino también de la económica y aún del conjunto de los esfuerzos que hacen el Estado y la sociedad para avanzar.

En este sentido y en la medida en que la NAPS procede del compromiso del Gobierno irlandés asumido en la Cumbre de Copenhague, la cuestión de los derechos humanos y la desigualdad han vuelto a ponerse sobre el tapete en los últimos debates (Frazer, H., 1999). Tanto o más, cuanto que la exclusión ha sido definida por la NAPS como «el proceso acumulativo de marginación con respecto a la esfera productiva (empleo), del consumo (pobreza en términos de ingresos), de las redes de socialización (comunidad, vecindad y familia), de los procesos de decisión y de una calidad de vida adecuada». Esta amplia definición junto al carácter interdepartamental, de unos objetivos cuantificados y comprobables (*proofing*), de unos instrumentos estables y participados, dan una potencialidad nada despreciable a la Estrategia Nacional Irlandesa contra la Pobreza y la Exclusión.

No sólo soplan nuevos vientos con respecto a la lucha contra la pobreza y la exclusión en Europa occidental, sino que otros países del mismo continente también han puesto en marcha iniciativas específicas en este sentido. Un ejemplo lo ha dado el **Gobierno Esloveno**, que el 3 de febrero del 2000 aprobó un programa especial con la finalidad de superar la fragmentación, armonizando e interconectando las medidas existentes. Se trata de concertar de forma permanente y preventiva los esfuerzos de todos los ministerios (empleo, educación, vivienda, servicios sociales, etc.) junto a las autoridades locales y el mundo asociativo. Más concretamente las medidas establecidas son: 1) dar mayores oportunidades para que las personas puedan incorporarse al trabajo y por lo tanto obtengan las prestaciones de la Seguridad Social; 2) disminuir el abandono escolar y aumentar el número de profesionales calificados; 3) aumentar los subsidios destinados a la vivienda y a los que no pueden pagar el alquiler; 4) ampliar la cobertura de los servicios sociales, especialmente para aquellos que no son autónomos o adjudicándoles ayudas temporales y a corto plazo.

Igualmente, en otros continentes se están llevando a cabo planes y programas. El caso de **Bolivia** es particularmente interesante por cuanto es un país con importantes recursos naturales, mientras que casi todos los indicadores socioeconómicos lo sitúan entre los más pobres de América Latina. En 1993 se efectuaron una serie de reformas que el nuevo Gobierno de 1997 confirmó, al mismo tiempo que se indicaba que la lucha contra la pobreza, especialmente en las áreas de la salud y la enseñanza, sería una prioridad. Ya en los años ochenta se creó un primer Fondo Social de Urgencia (Von Gleich, A., 2000) que financió unos 3.000 proyectos que afectaban a unas 20.000 personas. Pero pronto se vio que estos proyectos no se dirigían a las personas más necesitadas ni se integraban a la planificación y políticas más generales y que su continuidad era dudosa, por lo que en 1990 fue sustituido por el Fondo de Inversión Social. En éste se caracterizaron mejor los colectivos a atender (mortalidad infantil superior al 17% e índice de analfabetismo superior al 40%), las áreas (enseñanza y salud), se coordinaron las instancias públicas y las entidades privadas y se tuvo en cuenta el criterio de sostenibilidad. En octubre de 1994 se aprobó un plan de desarrollo económico y social («El cambio para todos») que incorporaba las lecciones aprendidas en un

conjunto de medidas generales de reforma agrícola, de acceso al crédito de regulación del mercado de trabajo (casi 2/3 partes de la población activa trabaja en el sector informal), de mejora de la instrucción, incluyendo medidas específicas para intentar garantizar la jubilación, y destinadas a la infancia y las mujeres (PIDI, VIDA, PROVIAN).

Por fin, en **Côte d'Ivoire** (Assémien, A., 2000) se ha comprobado que entre 1985 y 1995 la proporción de personas que viven por debajo del umbral de pobreza se ha multiplicado por tres y ello afecta tanto a las ciudades como a las zonas rurales, a pesar del aumento del gasto público social. En el marco de sus diferentes programas de desarrollo, el Gobierno adopta en 1997 una «Declaración de política de población» en la que se trata de mejorar las condiciones de vida de la población y en especial de jóvenes y mujeres. En junio de 1997 se aprueba un plan de acción contra la pobreza, en el que se tiene en cuenta la dimensión multisectorial, las diversidades territoriales y la colaboración de la sociedad civil. En este plan se fijan los siguientes objetivos generales: reducir la proporción de parejas que viven en extrema pobreza del 10% en 1995 al 5% en 2001, alcanzar un porcentaje del 30% de la población en situación de relativa pobreza, cuando en 1995 estaba en un 36,8%, redefinir y reforzar el papel de las autoridades locales en la elaboración de planes específicos, llevar a cabo un conjunto de acciones específicas dirigidas a determinados colectivos y crear un partenariado más activo entre la administración pública y las organizaciones no gubernamentales tanto las nacionales como las ligadas a la cooperación internacional.

### 3.3. *Hacia una tipología de estrategias*

Presentar las estrategias que pretenden afrontar y aproximarse a la exclusión comporta dejar de lado las medidas puntuales, las acciones muy pormenorizadas y de urgencia, los dispositivos tácticos, con los que en múltiples ocasiones se la pretende abordar e incluso resolver. En este sentido, las clásicas coordinadas del **tiempo** y del **espacio** juegan un papel fundamental.

#### 3.3.1. *Tiempo y espacio. Dos coordenadas clásicas*

De acuerdo con la definición adoptada de exclusión como proceso, es innegable que a circunstancias cronificadas y a dinámicas encadenadas no se puede responder con acciones de corta duración. No hay que caer en el error de pensar que, como ocurre a menudo, un proyecto de, por ejemplo, un año de duración, pueda afrontar con garantías de éxito este fenómeno. Otra cuestión es si se quiere dar a estos proyectos un carácter experimental. Pero aun así, hay que medir muy bien cuál es el tiempo necesario para ello. La problemática social no se modifica fácilmente y la intervención sobre ella demanda destinar unas fases circunscritas al di-

seño, a la planificación, a la ejecución y al seguimiento y evaluación que no pueden ahorrarse. El tiempo es, a la vez, un aliado y un enemigo. Un aliado porque, sin él, la evaluación no tiene sentido y porque bien utilizado se convierte en una posibilidad de digestión tranquila, de apropiación sucesiva de lo que se está realizando. Pero también es un enemigo en la medida en que impone urgencias y ritmos que hay que cumplir. Igualmente negativo es correr desesperadamente detrás de objetivos inalcanzables, como alargar indefinidamente, en un afán perfeccionista o de autojustificación, los plazos de la actuación.

Hay que tener en cuenta que el tiempo de los que están en situación de exclusión no tiene el mismo uso y significación que el de los que no lo están. La supervivencia requiere respuestas cotidianas en las que el largo plazo deja de tener sentido. Se puede emitir la hipótesis de que puede haber una correspondencia a escala individual entre la duración del itinerario de exclusión y el de inclusión. Cuando la exclusión se plantea en términos más colectivos, la gravitación del tiempo es más considerable y aún lo es más cuando se trata de la participación de los excluidos en la formulación y seguimiento de las estrategias.

En las ciudades europeas, el tiempo es un recurso escaso y son corrientes frases tales como «no tengo tiempo para nada», «qué rápidamente pasa el tiempo», mientras que en los países del Sur el tiempo parece un recurso abundante, «hay tiempo para todo», y favorable, «el tiempo lo dirá». Los horarios, la utilización del día y de la noche, de las estaciones del año, la duración de las reuniones, de las tomas de decisión, las citas, las colas o su ausencia, adoptan sentidos muy distintos según sean culturas urbanas o rurales, según los grupos y clases sociales, según los países del Norte o del Sur, etc.

Todo ello conduce a pensar que el dominio de esta coordenada es una condición indispensable para la elaboración y aplicación de cualquier estrategia que quiera incidir realmente en la vida colectiva y más especialmente en la lucha contra la exclusión.

La otra coordenada, el espacio, es igualmente digna de ser tenida en cuenta. Ya se ha tratado de ella y en el apartado siguiente se reflexiona sobre la localización, pero lo que aquí importa señalar es que el territorio no es neutro y también adopta significaciones distintas. Piénsese, si no, en el sentido que tiene en dos casos extremos: para los nómadas puede ser un horizonte sin fin, para los reclusos viene delimitado por los barrotes de su celda o por la puerta de su habitación. Puede ser una prisión o una apertura. Piénsese también en las estigmatizaciones que se proyectan sobre quienes viven en ciertos suburbios.

Al concretar la ubicación de la intervención, hay que considerar su pertinencia y su coherencia interna en términos de empobrecimiento y de exclusión, su articulación con otras áreas y que a menudo no se corresponde con las divisiones administrativas, políticas e incluso económicas, convencionales.

Estas consideraciones fueron tenidas en cuenta en el paso del segundo al tercer programa europeo de lucha contra la pobreza. Así, mientras que en el segundo de ellos se actuaba por colectivos y los proyectos portugueses y españoles sólo tuvieron dos años de vigencia (1987-1989) y luego debieron continuar auspiciados por las autoridades estatales, en el tercero se estableció un período de cinco años y tanto el volumen como el territorio fueron incrementados para alcanzar lo que se llamó «*grandeur nature*». Pero no siempre el territorio fue bien escogido ni el desarrollo temporal fue el más adecuado. Lo que llevó a varios fracasos, mientras que, inversamente, ello fue una de las condiciones para obtener resultados positivos.

Recordado el papel de estas dos coordenadas, hay que entrar en la elaboración de las diversas tipologías que pueden establecerse con respecto a las estrategias que afrontan la exclusión. Aun sabiendo el riesgo de simplificación que toda modelización tipológica implica, se pueden distinguir un primer bloque en el que las estrategias dependen de la representación social, un segundo en el que dependen de los objetivos que quieren alcanzar y un tercero cuyo criterio son los enfoques metodológicos y los medios de los que se dotan.

### 3.3.2. Estrategias y representaciones sociales

Así, en el primer bloque, cabe empezar por afirmar (Estivill, J., 1997; Baptista, J., Perista, H., Agiar, A. L., 1995) que las estrategias están sujetas a la representación que el conjunto de la sociedad tiene sobre la exclusión. Muy a menudo, el primer mecanismo frente a ella es el de **la negación y ocultación** de su existencia. Ésta es una posición harto frecuente que encuentra su razón de ser o bien en una imagen idílica por la que se piensa que la gran mayoría de la población vive con niveles altos de bienestar y está bien asimilada a las pautas vigentes, o bien en que no se quiere admitir su presencia, reduciéndola a la excepcionalidad o a la residualidad.

De hecho, la exclusión, y las personas afectadas por ella, en cierto modo, importunan, molestan a los ciudadanos, porque les presentan una faz en la que no se quieren reconocer y de la que quieren huir, a trabajadores y educadores sociales y a otros profesionales porque les recuerdan los límites y las dificultades de su trabajo; a los responsables políticos porque en parte los deslegitima; y a los medios de comunicación porque no acostumbran a ser noticia (Zeggar, H., 2000).

En los metros de las grandes ciudades europeas, cuando una persona entra en un vagón y se pone a pedir acostumbra a atraer la atención o tocando un instrumento o alzando la voz o mostrando su indignación. Muchos de los que viajan con ella, se refugian descubriendo una súbita vocación de lectura de sus diarios, otros desvían la atención, los de más allá se ponen a hablar del tiempo, los de más acá se ponen nerviosos...

Por ello, en bastantes países no se ha querido reconocer la existencia de la pobreza y de la exclusión y aún menos sus aspectos estructurales. A veces, tanto la primera como la segunda son compartidas y asumidas por la mayoría de la población y hay pocas posibilidades de comparación. Se ocultan las manifestaciones de las riquezas y los pequeños círculos que las poseen se autoprotegen y se distancian. En otras ocasiones, gobernantes, medios de comunicación y otros poderes fácticos esconden, reprimen y desvirtúan estos fenómenos, minimizándolos, mediatizándolos o dándoles un tratamiento sensacionalista. A menudo, ello ocurre en períodos de crecimiento económico con una elevación general de los niveles de ingresos y en la medida en que no se quiere discutir la distribución desigual de la riqueza producida. También, a veces, se hace difícil reconocer a la exclusión y a los grupos excluidos cuando tanto las causas como los valores y las estigmatizaciones que las generan son aceptados mayoritariamente y forman parte de las imágenes dominantes. ¿O quizás se trata de preservarlas frente a la posible invalidación que suponen las formas de vida de los que son apartados y separados? Frecuentemente estas visiones acaban traducándose en medidas coercitivas, punitivas y de reclusión.

En la época de las grandes epidemias en Europa, se las ligó con la pobreza errante, con los mendicantes y vagabundos, justificándose así su prohibición, persecución y encierro. Más adelante, fue el trabajo el valor que se quiso potenciar y la pobreza fue identificada como la voluntad de no querer trabajar. Montesquieu en 1748 lo afirmaba así: «un hombre no es pobre porque no tiene nada, sino porque no trabaja». Por lo tanto, había que premiar a los que se esforzaban por trabajar y castigar a los que no querían hacerlo. Así, se aplicaron dispositivos asistenciales para los primeros y los trabajos forzosos y las deportaciones a las colonias para los segundos.

Por todo ello, algunos autores que tratan de estos temas utilizan denominaciones como la cara escondida (Hiernaux, J. P., 1981, Chambers, R., 1990, Muñiz, R., 1996), la cara oculta (Pons, I., 1992), la otra faz (Cardoso, A., 1993), etc., para poner de relieve el carácter sumergido y la «inapreciabilidad» conciente o inconciente de la sociedad frente a la exclusión.

De este modo, una de las primeras condiciones para formular estrategias que la quieran afrontar es precisamente hacerla emerger, reconocerla, hacerla visible. De hecho, y hasta cierto punto, estas fueron las etapas del redescubrimiento de la pobreza en la Europa de los setenta. Y ello no consiste sólo en promover investigaciones, estudios y publicaciones y tratamientos estadísticos distintos, sino también en sentar las bases para un debate público en el que intervengan el conjunto de los actores. De entre ellos, cabe señalar la importancia de los responsables políticos, que deben incluir estas cuestiones en las agendas de sus preocupaciones, del mundo asociativo, a través del cual pueden expresarse las voces de los colectivos a menudo enmudecidos, y de los medios de comunicación para que den otra imagen más transparente, en la que aparecerán lógicamente los problemas, pero también

los esfuerzos positivos que hacen las personas, los colectivos, las comunidades, para salir de la exclusión.

La segunda concepción, durante largo tiempo y aún hoy establecida, es la de **la individualización** de la exclusión. De acuerdo con ella, ésta es adjudicada a los comportamientos singularizados. «Si se es pobre o se está excluido es porque éste es el papel que le toca o porque lo quiere», sería la frase que mejor sintetizaría esta concepción. De lo que hay que deducir que hay que conformarse con esta situación inamovible o que está en la mano de cada uno salirse de ella. Hay incluso un amplio legado histórico de explicaciones patológicas de la pobreza (Alcock, P., 1993), y aún más de la exclusión, por las que genes hereditarios, malformaciones físicas o mentales y, extremando la posición, caracteres raciales y étnicos, serían sus causas principales.

En la Edad Media, la concepción eclesiástica más extendida en Europa era que si había pobres y ricos era porque Dios así lo había querido y que, por lo tanto, los primeros debían aceptar esta voluntad y no rebelarse contra ella.

Uno de los argumentos utilizados por la Inquisición española era que sus víctimas eran posesos por el diablo, dejando de tener voluntad propia y apartándose así de los comportamientos virtuosos definidos por la Iglesia Católica.

El historiador Stedman Jones (Stedman Jones, G., 1971) ha puesto de relieve cómo en la Inglaterra de los veinte últimos años del siglo XIX la clase media y la clase obrera acomodada caracterizaban al pueblo llano de salvaje porque no respetaban sus valores y aspiraciones, y cómo se creía que de ello derivaba su empobrecimiento, que se transmitía de generación en generación.

En el redescubrimiento de la pobreza en la década de los sesenta del siglo pasado en los Estados Unidos, y en la medida en que ésta afectaba sobre todo a las personas de color, se insinuaron explicaciones más o menos ligadas a la patología biológica (O'Connor, A., 2001).

Esta forma de entender la pobreza y la exclusión se proyecta sobre los individuos que se sitúan en ellas, contribuyendo así a su fatalismo, resignación y pasividad, por las que se piensa que son vanos los esfuerzos para salir de ellas. Esta individualización, que a menudo culpabiliza a la víctima (Ryan, W., 1971) haciendo que la pobreza sea el problema de los pobres, lleva a plantear las respuestas que se adoptan al mismo nivel. La limosna, la caridad e incluso la filantropía individuales han ocupado, y continúan haciéndolo, una gran parte del tratamiento de las consecuencias de la pobreza, con las contradicciones y efectos negativos que generan.

De entre ellos, vale la pena recordar las frases que apuntaba ya Daniel Defoe en 1704, cuando escribía que «si se ayuda a los pobres, se les hace más pobres y no van a trabajar a cambio de un salario». Insinuaba así la dependencia que genera la caridad y la relación directa entre políticas sociales y políticas laborales, entre mercado de trabajo y mecanismos asistenciales, que se ha ido repitiendo desde aquella época hasta nuestros días. De hecho, este tipo de aproximación que responsabiliza a las personas y pretende motivarlas/obligarlas para que se incorporen al trabajo tiene un trasfondo que se vincula a la ética protestante y que reemerge con las actuales políticas laborales y de activación de la Seguridad Social.

Sería injusto sólo tener en cuenta las contradicciones de la ayuda individual y no poner de relieve que este tipo de actuaciones tiene un alto valor para paliar circunstancias extremas y urgentes y que han estado en la base de una gran parte del voluntariado y de la solidaridad en todo el mundo. Muy a menudo, a partir de estas motivaciones personales se han ido descubriendo los aspectos más colectivos y estructurales. Lo que ha desembocado en la elaboración de estrategias más consistentes que van más allá de paliar los efectos.

La tercera visión que hay que tratar es la que explica la pobreza y la exclusión en términos **económicos**. Tal como se ha dicho, es innegable que la carencia y escasez de bienes materiales y la insuficiencia de ingresos son elementos clave de la primera y que el apartamiento de los mecanismos productivos y distributivos lo son de la segunda. El discurso económico impregna las estrategias. Pero los paradigmas económicos no agotan el análisis de ambas, así como tampoco las medidas que se toman solamente desde este ángulo resuelven la totalidad de su problemática.

Aunque ¿quién no reconoce que el desarrollo económico es fundamental no sólo para tener más y mejores recursos y que implica, cuando es de ciclo largo, un aumento del bienestar material de la población? (Halvorson, R., Schneider, H., eds., 2000). Pero al mismo tiempo también hay que reconocer que, siendo éste una condición necesaria, no es suficiente. Entre otras consideraciones, porque precisamente está comprobado que en los períodos álgidos es cuando se crean más desigualdades y porque parte de los interrogantes vienen planteados por la distribución de los resultados. Y ello, que es verificable a escala de los países, lo es igualmente en el ámbito local.

Durante bastante tiempo se creía que al crecimiento del producto nacional se correspondía la elevación general de rentas. Esto no repercute necesariamente en los ingresos más bajos. Los efectos de capilarización hacia abajo dependen en gran parte de la estructura inicial de desigualdad. Así, los países con mayor desigualdad necesitan un crecimiento mayor para que ello influya un poco sobre los deciles inferiores de renta (Demery, L., Walton, M., 2000)

Es importante, además, considerar las formas y los contenidos del crecimiento económico, dado que hay aceleraciones productivas que pueden hacer más de-

pendiente a un país y, después de un período de euforia, volverse contra él o que destruyan el tejido económico tradicional, empobreciendo a una parte importante de la población, que no puede incorporarse a la «nueva» economía creada (experiencia, capacitación, edad, etc.).

En una zona de un país tropical, varios centenares de familias cultivaban frutas y las transformaban en bebidas ampliamente populares. La apertura de una planta productora de un refresco de marca mundial aumentó el PIB y fue saludada con bombos y platillos. De hecho, sólo veinte personas encontraron trabajo en una planta muy mecanizada y descendió el consumo de las otras bebidas, provocando el progresivo abandono de los cultivos y de los procesos de transformación y generando el desempleo de varias decenas de familias y la entrada en la economía informal de otras tantas.

Un cierto tipo de crecimiento económico tiende a expulsar a los colectivos más precarios y a situarlos en los intersticios y a empujar a los que trabajan en la economía marginal hacia la economía subterránea y la informal. Se produce así un encadenamiento de fases sucesivas de exclusión. La primera fase está más estudiada; el paso de la economía marginal a los circuitos informales y sumergidos (economía «somersa»), menos, pero no por ello es menos importante, tanto en Europa como en el resto de los continentes.

En muchos países europeos, la economía marginal se desestructura con la creciente rigidez de la reglamentación profesional que exige títulos, aun cuando se tengan capacidad, habilidad, tradición y clientela. Asimismo, las cargas administrativas, así como las medidas fiscales, son cada vez más disuasorias para los pequeños empresarios marginales y los trabajadores independientes, que ni tienen la cultura administrativa ni pueden pagar las exigencias impositivas, lo que les aboca a la economía sumergida, en la que se da la paradoja de que las medidas de su prohibición acostumbran a sumergirla aún más, pero raramente la eliminan. Cálculos más o menos significativos muestran su avance en toda Europa y establecen que el conjunto de sus actividades representan cerca del 30% del PIB en Grecia, cerca del 25% en Italia y cerca del 20% en España.

Se calcula que en algunos países de América Latina, como Honduras, Bolivia o Perú, la llamada economía informal alcanza a más del 70% de la población urbana, y en otros como Argentina, Brasil, Chile y México sobrepasa el 50% en algunos sectores. Además, a medida que la economía se moderniza y se mecaniza, tiende a eliminar a los trabajadores y trabajadoras menos calificados, y a expulsarlos del mercado de trabajo formal. Otro mecanismo de crecimiento del sector informal se está produciendo por la potenciación de las indemnizaciones a las personas asalariadas que utilizando éstas crean pequeños negocios por cuenta propia, dando lugar al «cuentapropismo». Pero muchas de estas microempresas fracasan, engrosándose así su exclusión de la economía formal.

La aceleración del cambio económico desvaloriza el saber anterior y un cierto tipo de patrimonio, cuando va acompañada de la inflación penaliza el pequeño ahorro y, a medida que aumenta la riqueza, disminuye la demanda y la producción de los servicios colectivos, aumentando su precio, lo que repercute en los grupos más desfavorecidos, que son precisamente los que más los utilizan. Por otro lado, la lógica de la acumulación busca la rentabilidad y la solvencia de la clientela, dejando de lado las necesidades de los que no las tienen, los cuales se ven obligados simbólicamente y realmente a entrar en unos tipos de consumo o artificiales o muy lejanos a su cultura, a lo que les es indispensable para vivir. El crédito juega entonces un papel generador de empobrecimiento, especialmente en los países del Norte. En estos sentidos se puede hablar de los circuitos excluyentes del sistema económico, que se alargan con la fragilidad creciente que introduce un mercado de trabajo cada vez más exigente y que golpea duramente a los colectivos más débiles hasta elevarlos a lo que se ha llamado un desempleo de exclusión (Whul, S., 1992).

De este modo, hasta cierto punto, forman parte de la concepción económica de la pobreza y de sus estrategias las medidas de rentas mínimas, la protección social y la insistencia cada vez más actual de la inserción laboral. Las tres, que se sustentan en el capital acumulado por un período inédito de crecimiento de Europa occidental, tienen límites y potencialidades. No es el caso de analizarlas aquí, sino simplemente de señalar su relación con la lucha contra la exclusión.

La protección social entendida como el conjunto de prestaciones de la Seguridad Social y de los servicios sociales (Comisión Europea, 1998a) ha sido presentada como uno de los modos (las políticas fiscales serían otro) en que los estados tienen una intervención directa sobre las rentas, ejerciendo una labor compensatoria y a veces redistributiva de los efectos desiguales del crecimiento económico. De hecho, dan una amplia seguridad a la gran mayoría de la población de Europa occidental y la protegen de los principales riesgos, de la cuna al cementerio, como se acostumbra a afirmar.

Frente a esta amplia cobertura se ha creado un intenso debate (Atkinson, T., 1989). Para unos, sus niveles son insuficientes para vencer la pobreza, argumentando además que el aumento del gasto social tiene efectos beneficiosos para el desarrollo económico. Para otros, contrariamente, la Seguridad Social ha ido demasiado lejos, movilizando recursos que van en detrimento de la dinámica económica, favoreciendo a las clases medias y las actitudes de pasividad laboral. Se añade que las prestaciones no llegan a quien más las necesita y que la limitación de los criterios de acceso (*means test*) la hace más selectiva. Las transformaciones demográficas, socio-laborales y económicas harían insostenible el sistema (financiación, número de prestaciones, número de beneficiarios, etc.) y las cuantías actuales de la Seguridad Social. Como muestran los informes anuales (MISSOC) publicados por el ISG desde 1993, todos los países de la Unión Europea están a la búsqueda de soluciones racionalizadoras de lo que en cualquier caso aparece como uno de los signos de identificación del modelo social «europeo» (Javeau, C., Lambert, M., Lemaire, J., eds., 1998). Los países del Este de este mismo continente también intentan recomponer, desde

otras bases, sus propios mecanismos de protección social. Aunque desde fundamentos distintos, muchos países del Sur se plantean cuáles son los caminos más apropiados, públicos, mixtos o privados, para promover la protección social de sus poblaciones. En cualquier caso, los análisis y debates mantenidos en los últimos veinte años ponen en evidencia que, si bien el conjunto de prestaciones de la Seguridad Social ayuda a salir de la pobreza a un porcentaje variable, pero importante, de la población (de cerca de la mitad en Grecia a más del 80% en Bélgica y Holanda) (Deleeck, H., ed., 1992), ni tan siquiera el modelo más generoso y más universalista, el nórdico/escandinavo (Heikkila, M., Halleröd, B. 1999), es capaz de terminar con la pobreza y que en los años noventa del siglo pasado el riesgo de exclusión social era superior al de la década de los ochenta. ¡Qué no decir de los países donde no hay Seguridad Social o sólo afecta a menos del 20% de la población!

Las políticas de garantía de recursos (*income maintenance*), y en su marco las rentas mínimas, acostumbran a ser un instrumento más sensible, preciso y específico, en la lucha contra la pobreza. Van directamente dirigidas a las poblaciones que se encuentran por debajo del umbral de pobreza. Tal como se ha sugerido en el primer capítulo, es importante distinguir en Europa una primera generación de países (R.F.A, Holanda, G.B.) que las implantaron antes de la crisis de 1973, en plena expansión económica, cuando el desempleo era casi friccional, casi nadie cuestionaba la Seguridad Social y la pobreza era considerada marginal y residual. Estas medidas tenían el sentido de ser la última red que colmataba todos los agujeros de la Seguridad Social para que nadie se quedase sin nada para vivir. La segunda generación, que comienza con Luxemburgo (1986), se amplía con Francia (1988), las Comunidades Autónomas de España (1989-1992) y, más recientemente, Portugal e Italia, se implanta cuando las consecuencias de la crisis son ya más que visibles, especialmente en el mercado de trabajo, e incorporan con más o menos fuerza la idea de inserción. Bélgica es un caso interesante e intermedio, porque, creada en 1974, tiene en el inicio un carácter transitorio y es definida como el mínimo de medios de existencia (*minimex*), entrando en el esquema asistencial y basculando paulatinamente hacia una perspectiva insertadora (disposición al trabajo, art. 60 de la ley sobre los CPAS, jurisprudencia).

Con independencia de los debates, ya citados en el primer capítulo, alrededor de estas medidas y de las diferencias existentes entre los países, se puede afirmar que gracias a ellas hay varios millones de personas en Europa que tienen unos niveles de vida más decentes y que pueden satisfacer sus necesidades más fundamentales y acuciantes. Cuando complementan a otras prestaciones de mínimos o son elevadas (Holanda), permiten incluso tener márgenes mayores, y cuando dan pie a otros derechos (Francia) posibilitan el acceso a otros mecanismos protectores (salud, vivienda, etc.). Pero no todos los que tienen derecho a ellas las obtienen (pobreza «digna», transeúntes, jóvenes, población sin cultura asistencial, etc.), a veces las cuantías y los criterios de acceso son muy limitados y en determinadas condiciones tienden a cronificar las situaciones de pobreza. Para algunos autores (Gorz, A., 1988; Van Parijs, P., 2000), podrían ser la base, debidamente replanteadas, de

una medida más radical, la renta básica, el salario ciudadano, cuyo objetivo sería el de crear una protección social para todos los ciudadanos independiente del trabajo. El debate está abierto, pero uno de los retos de los actuales sistemas de rentas mínimas se encuentra en la inserción.

En efecto, tanto desde el punto de vista de las políticas sociales como de las laborales, aunque esta ligazón no sea moneda corriente, el problema reside en cuántas personas entran en la pobreza, la exclusión y en el desempleo, cuántas permanecen en estas situaciones y cuánto tiempo, cuántas salen y si son siempre las mismas. La cantidad de investigaciones realizadas es ingente y no ofrecen dudas acerca de que una coyuntura económica positiva y un mercado de trabajo expansivo disminuyen las entradas y favorecen las salidas. No obstante, cada vez están más claros los límites de las propuestas individuales de inserción (contratos de inserción, programas de formación convencional, trabajos de utilidad social y de algunas medidas activadoras de la oferta de trabajo (incentivos a las empresas, desgravaciones fiscales), poniéndose así en evidencia que el combate para liberar a los núcleos duros de la pobreza, el desempleo y la exclusión, no pasa únicamente por las aproximaciones y medidas económicas.

#### 3.3.3. *Estrategias reproductoras, paliativas, preventivas y emancipadoras*

Otro bloque de estrategias puede ser clasificado según sus **objetivos**. Desde este punto de vista, las puede haber reproductoras, paliativas y curativas, preventivas y emancipadoras. Una vez más, hay que advertir del riesgo del simplismo de tal clasificación, y que una cosa son los objetivos generales y otra los específicos y que pueden entrelazarse entre ellos. Cabe empezar por abordar las que se han clasificado de **reproductoras**. Nunca o casi nunca llevan este adjetivo, confiesan explícitamente esta intencionalidad, pero son detectables harto fácilmente, puesto que sus resultados y sus medios de actuación acostumbran a ser visibles. Uno de los argumentos utilizados es el de la inutilidad de los esfuerzos: «siempre habrá pobres y excluidos», «ello pertenece a la condición humana» y añadiéndose, a menudo, que es conveniente que ocurra como mal necesario o, más sutilmente, que incluso es útil.

Sin que ello fuera explícito, la mayoría de los trabajos coinciden en que las políticas de ajuste estructural de la década de los ochenta del siglo pasado tuvieron efectos negativos sobre un conjunto de países del Sur, no sólo aumentando la población afectada por la pobreza, sino también reforzando las condiciones de su reproducción (Gaudier, M., 1993).

Ya a finales del siglo XIV, un canónigo catalán, F. Eiximenis, afirmaba que la pobreza era útil, porque viendo lo mal que se lo pasaban los que se encontraban en ella, los otros se esforzaban en trabajar, mantener sus propiedades y servir a la comunidad ejerciendo sus oficios (Eiximenis, F., 1385).

Esta posición sobre la funcionalidad de la pobreza, que actuaría como estímulo diferencial y que ha sido recogida en variadas ocasiones, lleva implícita la necesidad reproductora de la pobreza, pero tiene el inconveniente teórico de depender de su cercanía, simbólica o real. Lo que hasta cierto punto contradice una de las hipótesis explicativas de la exclusión cuando se establece que ésta se caracteriza por la forzada distanciamiento sucesiva. En esta tesitura, éste sería un elemento diferencial de las estrategias reproductoras de la pobreza y de las de la exclusión. En cualquier caso, ambas plantean la problemática de los que están justo por encima de los umbrales de pobreza y de los que están cerca de los colectivos excluidos. Son ellos los más sensibles a las medidas, tanto de reproducción, porque muy probablemente les van a afectar, como a las medidas selectivas que van dirigidas a promover a los más pobres o a los más excluidos. Frecuentemente, estos colectivos reaccionan muy negativamente ante tales medidas.

En Alemania, uno de los argumentos esgrimidos por algunos ciudadanos de los *lands* del Este que viven en zonas suburbanas, incluso alimentando actitudes racistas, ha sido el que algunos extranjeros, asilados políticos, recibían prestaciones superiores a las suyas.

En 1991, en Madrid, el Consorcio para el Realojamiento y la Inserción Laboral trataba de recolocar en viviendas de nueva construcción en el barrio de Villaverde a familias gitanas que vivían en chabolas. Los vecinos del barrio llevaron a cabo grandes protestas en contra, argumentando que no eran racistas pero que no querían que se concentrara la droga y la marginalidad en su barrio. La autoridad pública hizo marcha atrás, cambiando hacia el realojamiento en «pobladillos de tipología especial», que se multiplicaron en la periferia de la ciudad (Torregrosa, la Rosilla, la Celsa, etc). Hace tres años, volvió a plantearse la cuestión a raíz de nuevas protestas vecinales.

En este tipo de estrategias podría aludirse al debate ya histórico, en el siglo XIX, cuando Malthus intervenía criticando las leyes locales de pobres en Inglaterra, pero a la vez actual, sobre la reproducción y mantenimiento de la pobreza en función de la beneficencia pública y privada (*poor relief*). Para unos, estas medidas asistenciales son una respuesta a las revueltas y presiones populares (Piven Fox, F., Cloward, R. A., 1993); para otros, un sistema de control ligado al mercado de trabajo (Castel, R., 1995) y a las oscilaciones económicas (Gieremek, E., 1987); para los de más allá, tienen que ver con las actitudes ideológicas de las élites filantrópicas (Trattner, W. I., ed., 1983); para los de más acá, se explican como una de las múltiples formas de regulación (Rodrigues, F., 1999).

Otro tipo de estrategias tratan de aliviar y de reducir la exclusión adoptando unos objetivos **paliativos y curativos**. Intentan restañar las heridas que ella genera y se dirigen hacia los efectos más flagrantes y acuciantes de las situaciones de mayor precariedad. Generalmente se trata de intervenciones de choque, de urgencia, cau-

sadas por catástrofes naturales (terremotos, grandes sequías, incendios devastadores, etc.) o creadas por el hombre (guerras, deportaciones, hambrunas, etc.). A veces, tienen un alcance más largo, abarcando aspectos sanitarios (epidemias, mortalidad infantil, enfermedades crónicas, etc.), urbanísticos (reconstrucción de viviendas) y escolares (alfabetización). No hay que minusvalorar este tipo de intervenciones, a menudo de ayuda externa que se vuelca en una zona, en un país, para intentar restablecer unos mínimos de subsistencia, pero cabe señalar que, al no atacar las causas, el riesgo de reproducción de las circunstancias y procesos es considerable. A veces, al no tener en cuenta las culturas, costumbres y prácticas habituales de los países a los que se prestan estas ayudas, se introducen nuevas modalidades que van en contra de ellas o que simplemente no podrán ser seguidas cuando la intervención haya finalizado.

Así por ejemplo, la introducción en algunos países del Sur de ciertos productos farmacéuticos y de determinados artículos occidentales consiguió reducir momentáneamente las tasas de morbilidad y la malnutrición infantil, pero cuando la ayuda masiva y de emergencia terminó se volvió a la situación anterior, que empeoró en ciertos casos al haber introducido unas pautas de consumo que no podían ser continuadas.

Los países occidentales insisten en que determinados Estados del Sur incorporen a su legislación los derechos sociales y humanos con la esperanza de reducir la exclusión y el dumping social. Pero estas declaraciones formales raramente se traducen en la práctica, si no se producen cambios notables en los deficientes, lentos, burocráticos y a menudo corruptos aparatos judiciales y policiales, en las mentalidades personales y colectivas, en el tipo y la fuerza de las organizaciones cívicas y sindicales, en los canales reivindicativos y participativos, etc.

Una tercera aproximación estratégica define sus objetivos en términos **preventivos**. Se intenta recorrer el camino al revés, es decir, subir *en amont* (Fragonard, B., 1993) anticipándose a las causas más inmediatas o hacia las estructuras generadoras de la exclusión. A menudo, esta aproximación proviene del campo sanitario, en el que se han producido resultados claramente positivos con las campañas preventivas aplicadas al embarazo, la natalidad, los cuidados materno-infantiles y frente a determinadas enfermedades infecciosas. Quienes defienden esta opción también ponen el acento en la estructura escolar y formativa. Muchos estudios ponen de relieve cómo la existencia de una cobertura sanitaria y escolar básica es indispensable para el despegue económico y el desarrollo social. Pero en el campo social los avances no son tan palpables y aunque muchas voces propugnan el trabajar preventivamente, no hay tantos planes y experiencias concretas que lo asuman y lo hayan llevado a término, lo cual es un estímulo suplementario para intentar incluir este enfoque en las estrategias.

Así, por ejemplo, cabe sugerir que, a la vez que poco explorada, puede ser de gran utilidad para la lucha contra la exclusión la actuación en el eje sociocultural y de la comunicación, por el que, por un lado, se intenta romper los estereotipos comunes con que se califica a determinados colectivos, haciendo campañas dirigidas a los medios de comunicación social, y, por otro, potenciar los lazos que ligan a las personas en situación de exclusión, sus redes y asociaciones, con el resto del mundo asociativo, compartiendo sus dificultades y problemáticas. De este modo, se puede evitar el surgimiento de posiciones xenófobas y aislacionistas.

Por fin, y sin caer en quiméricos planteamientos, cabe aludir a un cuarto tipo de estrategias **emancipadoras** que quieren transformar las causas y buscar la implicación de los ciudadanos y de los afectados. En los países del Norte, no hay muchas estrategias que se formulen así. El pragmatismo y los planteamientos técnicos dominan el panorama. Hay también cierta prudencia porque se sabe cuán difícil es lograr estos resultados. Aunque buceando aquí y allá, es posible encontrar maniobras y avances que van en el sentido de dar una mayor autonomía y poder a los afectados (*empowerment*) que se formulan y aplican en el mundo asociativo, que recogen la voluntad de los actores públicos y socioeconómicos y que quieren buscar la causas de los fenómenos. Mientras que en los países del Sur, especialmente en América Latina, abundan las estrategias más radicales porque quieren ir a las raíces y suponen una transformación de la realidad social. Pero una cuestión es anunciar estas intenciones y otra es llevarlas a cabo. A menudo, son las mismas poblaciones afectadas las que, enredadas en sus propias redes (Lomnitz, L. A. 1997) y buscando su propia supervivencia, están más lejos de estos planteamientos. En otras ocasiones, son los medios los que faltan y en las de más allá las primeras en impedir tales desarrollos son las instituciones, que temen perder sus privilegios.

#### 3.3.4. *La coherencia estratégica entre enfoques y medios*

Por fin, es posible distinguir un tercer bloque de estrategias de acuerdo con **los enfoques metodológicos y medios** que aplican. Un primer comentario respecto a ellos es el de resaltar la conveniencia de la coherencia entre objetivos y medios. No se puede cazar leones con tirachinas. A menudo, las estrategias y las acciones son grandilocuentes y ambiciosas y los medios escasos e infravalorados.

En los procesos de selección de los proyectos que se presentan a los concursos convocados por la Comisión, una de las diferencias constatables es que aquéllos que llegan de los países latinos de la Unión formulan unas intenciones a menudo inalcanzables y con poca relación con los medios que piden, mientras que los proyectos provenientes del área anglosajona tienen menos carga ideológica, son más pragmáticos y ajustan mejor recursos y objetivos.

Lógicamente debe haber una proporcionalidad en esta coherencia, aunque la cuestión de la importancia de los medios también se puede relativizar por cuanto su abundancia no lleva necesariamente a la eficacia y a la eficiencia. A veces, vale más una buena idea, un buen equipo y muchos aliados que un gran presupuesto.

En la Red IRED (Innovations et Réseaux pour le Développement) los representantes de los países africanos y asiáticos querían conocer sobre todo las experiencias de lucha contra la pobreza de los países del sur de Europa, con el argumento de que la posible transferibilidad sólo se podía basar en proyectos de las zonas rurales que debían actuar con escasos medios monetarios y sobre la capitalización del trabajo humano.

Los medios financieros son importantes, pero no definitivos. ¡Cuántos proyectos han despilfarrado el dinero que se les otorgaba, y su misma «opulencia» les ha impedido conectar con las necesidades y las poblaciones más excluidas cuando han aterrizado en la «*brousse*»! También es cierto que muchas intervenciones llenas de buenas intenciones y con una gran carga de voluntarismo avanzan poco debido a la falta de recursos materiales.

Como se ha insinuado, hay estrategias que parten de **un solo actor**, las hay que son asumidas por **una pluralidad**. En el siguiente apartado de este capítulo se reflexiona sobre el partenariado, pero aquí interesa señalar que la segunda opción presenta más ventajas que la primera. Ésta puede responder a una voluntad política hegemónica, a una patrimonialización exclusivista de la exclusión, a una responsabilización moral o institucional.

Hasta el siglo XVI, en el que la cultura renacentista introdujo el poder civil en Europa, la Iglesia Católica, en la medida en que era el único y gran intérprete de la voluntad divina, se responsabilizaba globalmente del tratamiento y del auxilio a los pobres.

Una de las ventajas de este enfoque, que generalmente desemboca en fórmulas «*top/down*» de despotismo ilustrado («Yo me encargo de todo para mis pobres, pero sin ellos»), es que se clarifican las responsabilidades y, por lo tanto, las exigencias con respecto a las actuaciones. Mientras que las fórmulas plurales, partenariales, cuando no se delimita bien quién hace qué, tienden a diluirlas. Ahora bien, éstas no sólo son más acordes con el carácter pluridimensional y estructural de la pobreza y la exclusión, sino con la idea de que éstas nos afectan a todos y que si no se cuenta con el conjunto de todos los agentes, y muy especialmente con los que son empobrecidos y rechazados, difícilmente se legitiman las estrategias y éstas tienen un carácter sostenible.

Cualquier estrategia debe contar con sus aliados, con sus enemigos y con los *a priori* indiferentes. Implicar, aumentar y reforzar a los primeros, disminuir y debilitar

a los segundos y hacer bascular a los terceros parece un consejo razonable, cuando hay que ganar no sólo las batallas sino la guerra contra la exclusión.

Desde estos planteamientos no hay un solo procedimiento adecuado, una especie de catecismo metodológico que abriría todas las puertas de la victoria. Las llaves son múltiples y ninguna disciplina, ninguna sistemática, puede enarbolar la bandera del monopolio de la verdad o de la eficacia. Por ello, los conceptos de globalidad, integralidad, transversalidad, interdisciplinariedad, son los más usados. Aunque no tienen el mismo significado, todos van en el mismo sentido: en el de la llave maestra que consiste en abordar la exclusión en el conjunto de sus dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales.

En su seno, hay aproximaciones metodológicas que ponen el acento en el trabajo con las personas, en una pedagogía libertadora, en su toma de conciencia, en potenciar su capacidad organizativa, en implicarse en acciones que van más allá de su esfera particular. Otras insisten en las medidas específicas dirigidas a grupos especialmente aquejados por la exclusión, al mismo tiempo que se abren al conjunto de ciudadanos y ciudadanas. En el mundo anglosajón y en ciertos países existen sistemáticas ligadas al desarrollo comunitario, en otros se habla más del movimiento vecinal, de los colectivos pequeños agrupados por necesidades e intereses comunes, de la potenciación de las redes primarias. En cualquier caso, el territorio, lo local engarzado con lo global, adquiere rango de categoría. Hay estrategias que se vertebran con los métodos de autocreación de trabajo, de inserción laboral, de economía social. Otros ejes subrayan la importancia de la salud, de la educación y formación, de la protección social, de los equipamientos colectivos como palancas dinamizadoras de un desarrollo socioeconómico que afirme los derechos y sea respetuoso con el capital social, medioambiental y cultural. Pero el que no haya un único método universalmente válido no impide avanzar explicando algunas orientaciones estratégicas que han probado su utilidad.

### 3.4. Principios estratégicos

No hay una estrategia ni una metodología universalmente válidas para afrontar la exclusión, pero sí que pueden desgajarse, de los miles de esfuerzos que se hacen, unas orientaciones estratégicas que den resultados positivos, especialmente en las acciones locales. Así, **la integralidad, el partenariado, la participación y la aproximación territorial** han ido apareciendo como las piedras de toque (*les clés de voute*), en la mayoría de programas de la Unión Europea y de los países miembros, así como en las iniciativas de las instancias internacionales y en muchas experiencias que se llevan a cabo en los países del Sur.

Es importante señalar que estos principios derivan de las definiciones más estructurales y pluridimensionales de la exclusión y que tienen mayor sentido si se adoptan articulada y conjuntamente, aunque sea posible trabajar con cada uno de

ellos aisladamente. La idea de participación de quienes han sido afectados, de los ciudadanos, de la comunidad, ha estado presente en muchos proyectos sin que necesariamente fuera acompañada de la implementación partenarial. También la perspectiva de trabajar a la vez en dos o más sectores, educación y salud, por ejemplo, ha sido ensayada en múltiples países de forma recíproca.

Hay múltiples ejemplos a través de los cuales se incorporan a los sistemas educativos nociones ligadas a la higiene y a la salud y también se ha puesto en evidencia que la mejora de los aspectos nutricionales y de la salud infantil son una condición fundamental para disminuir el absentismo escolar y mejorar el rendimiento formativo de niños y niñas.

Pero cada vez es mayor la conciencia de que la articulación del conjunto de estas orientaciones, aunque crea una mayor complejidad, tiene efectos multiplicadores y crea sinergias claramente positivas.

Asimismo, cabe razonablemente plantearse si es posible y deseable hacer coexistir estos principios. Así por ejemplo, la complejidad de la integralidad puede llegar a ser relativamente incompatible con la participación en la gestión de los proyectos de los grupos excluidos, para los cuales ya acostumbra a ser difícil la comprensión y la intervención en acciones concretas (Simonin, B., 1993).

El principio de **la integralidad**, es una consecuencia directa de la definición pluridimensional de exclusión. Insuficiencia de ingresos, viviendas degradadas, baja escolarización y calificación profesional, empleo precario, salud deficiente, ausencia de derechos, etc., están exigiendo actuaciones que ataquen todos estos frentes. También la conciencia de los efectos negativos de las políticas compartimentadas (rentas, sanitaria, laboral, educativa, urbanística...) se transforma en un argumento poderoso para pedir por lo menos su coordinación y, en un paso más, su integración. Asimismo lo es el que a la vez las personas, los colectivos, los territorios, son sujetos integrales que viven globalmente la exclusión, aunque la manifestación parcial de un aspecto sea más llamativa o más urgente.

Pero una vez anunciado este principio, no hay que desconocer los riesgos que comporta. El primero es que bajo el pretexto de la integralidad se quiera absorber todo y finalmente no se obtenga nada o muy poco, diluyéndose los esfuerzos en intentar obtener esta transversalidad buscada. «Quien mucho abarca poco aprieta», dice un refrán castellano. La ambición de la globalidad, tan y tan frecuente en el campo social, termina por ser, en este caso, una palabra que el viento se puede llevar. Por ello, la fase de definición de la acción, de sus objetivos y prioridades, es muy importante para no caer en esa globalidad «metafísica».

El segundo riesgo consiste en que la yuxtaposición y la suma de los sectores dé resultado nulo, desconociendo que cada uno de ellos tiene su lógica, su espacio, sus formas de actuación ya maduradas, y que, por lo tanto, no basta con sentar alrededor de una mesa, la de la dirección del proyecto, a un equipo interdisciplinario compuesto por diferentes profesionales para que se pueda afirmar que se tiene una actuación integral. Lo más probable es que incluso el vocabulario que utilizan les separe. Así, cada «representante» de cada sector deberá empezar por abandonar un poco su propio patrimonio profesional, su enfoque, para intentar hacer una lectura conjunta de la realidad. Ésta sería la segunda condición para acercarse a la integralidad negociada. La tercera condición que nos acerca a ella es la de incorporar a esta lectura las interconexiones que existen entre los sectores en los procesos de producción y de reproducción de la exclusión. Ello no es fácil porque precisamente los haces que iluminan la faz de la exclusión vienen muy mediatizados por cada sector, por cada profesión, por cada enfoque.

El tercer riesgo viene dado por la reproducción de estos enfoques en el equipo gestor de la acción y por la competencia que puede generarse entre ellos. Además, y ello tiene que ver con el partenariado, las dificultades pueden aumentar porque cada actor puede apoyar tal o cual enfoque, más o menos interesadamente, o porque responda a su propia competencia, o a lo que sabe hacer mejor, o porque tiene un mandato que así lo precisa. Hay que tener en cuenta que los tiempos y los ritmos de intervención pueden ser distintos y no necesariamente coincidir.

Así, por ejemplo, la construcción de un pozo, los cursos de alfabetización, una campaña de vacunación, la creación de una cooperativa y la acción contra el maltrato de las mujeres, todas ellas prioridades de un proyecto «integral», exigen tiempos, calificaciones, medios y servicios bien distintos.

Se acostumbra a argumentar en favor de los equipos interdisciplinarios para salvar estos escollos. Seguramente es un paso adelante, pero no el único, ya que demasiado a menudo se repiten en ellos las polémicas de su origen académico o profesional, las jerarquías y estatus, la diversidad de las remuneraciones que reciben, lo que se acrecienta cuando los equipos son nuevos, el organigrama no está claro y las funciones se diluyen en aras de la integralidad. Es el proyecto el que debe ser integral, no cada uno de los que intervienen en él. Y en este sentido, el guiarse por las necesidades cuya globalidad no ofrece muchas dudas acaba por ser uno de los mejores criterios. Igualmente puede serlo el de definir unos ejes que atraviesen a todos los sectores. Así por ejemplo, éste es el caso de la participación de los afectados en la definición de las prioridades, del acceso al conjunto de servicios, de la plasmación efectiva de todos los derechos, de la promoción y la inserción individual y colectiva.

El **partenariado** como principio estratégico encuentra su sentido profundo en el hecho de que la exclusión afecta de una u otra forma a todos, y muy especial-

mente a los actores de la escena económica, social y política, y que sin la colaboración de los mismos es muy difícil hacer progresos sustantivos.

Palabra desconocida en algunos países, claramente implantada en otros, un poco mágica porque se le otorgan todas las virtudes, proviene del mundo anglófono (*partaker/parcener*), aunque tenga raíces latinas («*particeps*») y griegas («*hetaireia*»). Puede simbolizar, hasta cierto punto, la confluencia de los distintos patrimonios lingüístico-culturales de Europa. De hecho, el partenariado adopta sentidos distintos, teniendo, en Inglaterra, un uso más mercantil y deportivo; en Portugal, un acento asociativo y de trabajo en común; en italiano, se conecta con una dimensión lúdica y política; en francés, se conjuga también con lo lúdico-amoroso; en alemán, se proyecta con una visión de concertación paritaria; y en la Grecia clásica, tenía que ver con los que seguían una inspiración filosófica, al mismo tiempo que también indicaba la amistad y las relaciones amorosas. Esta noción, que hace un largo camino, va a empezar a utilizarse en el campo social en la década de los ochenta (RAS, 1988), ligada a la acción local y a las relaciones de cooperación transnacional, se incorpora y se convierte en el principio distintivo del III Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, para después ser citada en la mayoría de textos y documentos que definen los fondos estructurales y los programas experimentales de la Unión Europea (Benington, J., Geddes, M., 2000), habiendo sido objeto de una amplia investigación realizada de 1994 a 1996 por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo y terminando por ser adoptada en una gran mayoría de acciones de lucha contra la exclusión tanto a escala internacional como local.

Vale la pena incluir, para no caer en un vocablo-especie utilizable en todas las salsas, algunas definiciones. En el Plan Nacional contra la Pobreza de Irlanda, donde hay una amplia tradición de desarrollo partenarial (Sabel, Ch., 1996), se precisa que «el partenariado es la búsqueda del consenso alrededor de objetivos económicos y sociales entre intereses de diferentes actores tales como los sindicatos, los empresarios, las organizaciones agrícolas, el mundo asociativo y el gobierno» (Walsh, J., Craig, S., 1998).

En la investigación anteriormente citada de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, se adoptó la siguiente definición: «es un esquema organizativo formalizado para tomar decisiones y aplicarlas que moviliza una coalición de intereses y el compromiso de un conjunto de actores alrededor de una agenda común y un programa de acción para promover la inclusión social» (Geddes, M., 1997).

Por fin, en el programa Pobreza 3, la descripción más usada fue la de ser «un proceso por el cual dos o más agentes de naturaleza distinta, y sin que pierdan su especificidad, se ponen de acuerdo en realizar una acción (de lucha contra la pobreza) en un tiempo determinado, que es más que la suma de todos ellos, implicando riesgos y beneficios compartidos» (Estivill, J., 1994).

Así definido, el partenariado sería más que la interlocución, que no incluye acción conjunta, y menos que la participación, donde cada uno tiene y forma parte de algo. Sería distinto del concepto de coordinación, donde el compromiso es más

ligero y tiene un carácter de ordenación de la dimensión organizativa, o del de colaboración, donde no existiría implicación mutua. La distinta naturaleza de los actores en el partenariado lo alejaría del concepto de cooperación, en el que lo distintivo es la relación entre iguales o parecidos. Mientras que una menor cristalización jurídica, y por lo tanto una relación menos fuerte y duradera, distinguiría partenariado de asociación.

Visto así, ¿qué aporta el partenariado y cuáles son sus ventajas y desventajas en la lucha contra la exclusión?

El partenariado puede permitir la superación del corporativismo creciente de las grandes organizaciones al mismo tiempo que puede romper el aislamiento y exclusión de los individuos y de los grupos pequeños, puesto que obliga a las primeras a tender relaciones-puente entre ellas, dando lugar a una concertación formalizada y por arriba, y por otro lado, invita a los segundos a trabajar más conjuntamente por abajo. Por ello, algunos actores acostumbran a distinguir partenariado de parcería (Rodríguez, F., Stoer, S., 1998). Lo que permiten las lenguas ibéricas y tiene su influencia en el vocabulario social de América Latina. Frente a la concentración del poder y a su distanciamiento con respecto a los ciudadanos, el partenariado puede ser una forma de socializar la producción y la distribución del mismo. Sería en esta perspectiva una nueva forma de «reparto», por el que las decisiones deben compartirse. Igualmente, un amplio partenariado puede ser la ocasión para intentar superar 1) la compartimentación de las políticas sectoriales, 2) la separación de las lógicas económicas, sociales y políticas y 3) los obstáculos a la colaboración entre la administración pública, el mundo asociativo, las redes sociales primarias y la empresa mercantil. Por fin, el partenariado puede ser una forma de poner a prueba nuevas alianzas y estrategias en la lucha contra la exclusión.

Pero ni el macropartenariado ni el micropartenariado están exentos de trampas ni dificultades. Una de ellas es que puede ser autobloqueador de las acciones locales, si el conjunto de actores no se ponen de acuerdo, o puede ralentizar el proceso de toma de decisiones, o puede ser un escenario de las tensiones entre una visión más tradicional y otra más innovadora, e incluso transformarse en un gran teatro donde los actores hacen su representación y los ciudadanos aplauden pasivamente el final de la obra.

De hecho, los procesos partenariales pueden desembocar en un trabajo en red en el que cada actor es un nudo de la misma. Pero este modelo funciona cuando los nudos son parecidos y no hay ninguno que aplaste a los otros y la red no se rompe porque ninguno busca su interés particular o porque hay un equilibrio entre la suma de éstos y el interés común, existiendo un centro claro donde se definen las orientaciones y prioridades.

¿Cuáles son algunas de las condiciones para el progreso partenarial? La primera es la de no quemar etapas. Hay que comprender que se trata de un proceso complejo y lento que no se realiza automáticamente a partir de la suma de voluntades, que exige la formación y el cambio de actitudes y mentalidades de los actores. Sin una modificación de las posiciones jerárquicas, dominantes y corporativas, es

muy difícil avanzar. La primera fase de diseño y preparación es muy importante, puesto que supone la selección de los actores, la definición de las reglas del juego y de los compromisos adquiridos. Los actores aceptan riesgos y aportan recursos (técnicos, humanos, financieros, políticos), pero deben obtener gratificaciones y resultados. El momento de la distribución de los recursos es crítico y es fundamental que ésta sea transparente y equitativa.

La segunda condición es que el número de actores y su aumento acostumbra a ser un indicador de la madurez del partenariado, pero no es el único. El incremento, sin grandes oscilaciones, de actores que se vayan implicando sucesivamente puede ser útil, pero a veces lo es igualmente el abandono de otros cuyo interés es decreciente. En tercer lugar, el partenariado tiene una función simbólica y real. Debe formular su propia liturgia al mismo tiempo que debe extenderse al mayor número de actividades y combinar momentos y niveles más formalizados con otros más informales (negociación) y, dado el carácter heterogéneo y a veces incluso antagonico de los «*partenaires*», no es posible concebirlo sin una carga de conflictos potenciales. Por lo tanto, debe aprender a vivir en esta dinámica, del mismo modo que no puede ignorar el peso de las mediaciones políticas e incluso implicar a los responsables políticos, no pudiéndose convertir en la arena principal de su expresión ni en el único lugar donde se depositan todas las reivindicaciones. Por último, la creación de estructuras más permanentes como resultado del partenariado es otra fase crucial, con decisiones sopesadas, con compromisos explícitos y con mecanismos de control, evaluación y participación.

En la rica ciudad de Girona, de unos 70.000 habitantes, se inició un proyecto de lucha contra la pobreza financiado por el II Programa Europeo. Con la selección en el III Programa, llegó la noción del partenariado, desconocida hasta entonces. Fue gracias a su fuerte dinámica que se supera la antigua concepción de intervención social para intervenir con resultados claramente positivos en la inserción por lo económico y terminar adoptando la práctica partenarial en el Consejo Económico y Social que formula la estrategia de desarrollo de la ciudad. Las claves del éxito fueron la implicación de los responsables políticos del Ayuntamiento, la buena dirección técnica, la inclusión de la mayoría de actores socioeconómicos, la cohesión interna del partenariado y el patronazgo europeo (Mora, A., 1994).

Etimológicamente, la palabra **participación** consiste en formar parte de un todo y su uso a lo largo de la historia ha tenido altos y bajos, oscilando entre dos extremos. Uno, en la perspectiva de las demandas que pueden hacer las personas, los colectivos, las comunidades, para decidir sobre su propio destino y, dos, según sea utilizado como un mecanismo formal por el que los que detectan el poder enmascaran esta posición. La OIT, a través del Instituto Internacional de Estudios Laborales, lanzó una macroinvestigación a fines de los años sesenta sobre la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas, a través de la cual se constataba la pluralidad de formas existentes (codeterminación, autogestión,

concertación...) y la voluntad de aquéllos por intervenir en la dinámica empresarial, y al mismo tiempo una desconfianza con respecto a determinados canales participativos, que desviaban los esfuerzos hacia formas de participación que eran calificadas como «trampas del capitalismo» (IIEL, 1967-1970). En la larga historia del desarrollo comunitario también se ha basculado entre la defensa de una democracia más participativa como modo de implicación de la población y una visión más tecnocrática, en la que esta noción pasa a ser sólo un instrumento de expresión de determinados intereses. La participación es, a la vez, un objetivo e incluso un valor; una orientación estratégica y un instrumento.

También desde el punto de vista más político, esta noción ha sufrido los vaivenes de una diversidad de posiciones. Para unos, es un modo de reforzar las democracias representativas, abriendo nuevos espacios de democracia participativa, para otros, es una forma de legitimar los sistemas políticos y permitir su reproducción. Para los de más allá, es una tensión constante entre los que toman decisiones por arriba y los que se organizan por abajo. Para los de más acá, es una nueva forma de plantear el acceso a los derechos y de dotarlos de contenidos efectivos.

Un ciudadano consciente y voluntarioso es solicitado para participar como padre de familia, en la escuela de sus hijos, como vecino en la asociación de su barrio y en el club de fútbol, como trabajador en el sindicato de la empresa, como ciudadano en las organizaciones políticas y en los procesos electorales, como persona en un movimiento de solidaridad, etc. Al final del año hace un balance y constata que ha participado en centenares de reuniones, pero que no ha podido decidir nada importante. Lo contrario, aunque no muy frecuente, también puede ser cierto.

Así pues, la participación tiene dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales y, una vez más, puede afirmarse que existe una correspondencia entre ellas. Difícil es pensar que se pueda avanzar mucho en una de ellas si las otras están bloqueadas.

Cabe también distinguir peldaños y canales de participación. Así, un primer nivel, una condición *sine qua non*, sería el de **la información**. Sin que ella exista es difícil hablar de participación y aplicarla, y ello concierne muy especialmente al mundo de la exclusión. Cuánta información, qué tipo de información, a través de qué canales llega, y cuáles son los cuellos de botella, cómo es recibida, cómo se utiliza, son preguntas de cuya respuesta depende este primer nivel de calidad participativa. Un segundo nivel es el de **la cualificación y la organización** para la participación. Participar significa comprender aquello que se va a decidir, medir sus consecuencias, conocer los medios para aplicar las decisiones... y, salvo en pequeñas comunidades o en momentos excepcionales, también comporta delegar, representar y controlar. Y, por lo tanto, plantea la compleja cuestión de la organización más o menos formal de la que se dotan quienes quieren participar.

En el proyecto portugués «Aldeias de Montanha», ubicado en una zona de montaña en la que había unos niveles culturales bajos, se quiso impulsar la participación activa en la evaluación, pero ello no fue prácticamente posible porque quienes participaban no entendían su utilidad y su importancia y la metodología que se proponía, dado el bajo nivel intelectual y la falta de experiencia de la población (Monteiro, A., 1996).

Un tercer nivel participativo se sitúa en la consulta, por la que no se interviene en la decisión pero se la puede condicionar. Pedagógicamente, si la participación es igualmente un aprendizaje, no hay que despreciar esta posibilidad, que la mayor parte de las veces es indicativa de un principio de apertura en un proceso «*top/down*». También la consulta puede ser el resultado de la presión de quienes no deciden y que pueden hacer oír su voz a través de estos procesos, aunque a menudo adopte la fórmula del consejo que dan actores y organismos externos. Cabe señalar que la participación a veces puede ser el resultado de la negociación, no tanto a nivel interno de la acción que se lleva a cabo, sino de la expresión de actores más o menos externos. Incluso es presumible que cuando la relación de fuerzas en el interior del proyecto es desfavorable a un determinado colectivo éste puede utilizar las vías más o menos informales de las organizaciones exteriores.

Un cuarto nivel participativo se sitúa, no en los circuitos de decisión central, sino en la multitud de actividades que se llevan a cabo. A menudo, este nivel es el que se corresponde mejor con la situación objetiva y subjetiva de las poblaciones pobres y excluidas y con lo que podría llamarse la pedagogía de la participación. En efecto, se necesita tiempo y medios para participar.

No es un azar que las mujeres que tienen a su cargo la mayoría de las tareas domésticas y que se ven afectadas por las consecuencias de la discriminación en razón de su género se vean limitadas en sus derechos y en su intervención colectiva (OIT, 1995). Pero al mismo tiempo, en muchos países del Sur, se constata que en muchos proyectos, las mujeres son el principal sujeto de dinamización. Este es el caso de las experiencias de Domitila Chiuahua en Bolivia, de las «manzaneras» en los barrios de las ciudades argentinas, en el mundo rural y en las «favelas» de Brasil, etc.

Si, como se ha dicho, la principal tarea de los colectivos afectados por la exclusión es a menudo sobrevivir y hacer frente a su situación, ¿no es una paradoja insistir en un suplemento de participación que a veces no practican ni tan siquiera los que la piden? De ahí que muchas veces se empiece por la creación de autoestima, de grupos de autoayuda, de pequeñas intervenciones con resultados concretos y a corto plazo, para ir estimulando a lo largo del tiempo actuaciones más complejas y de mayor envergadura. Hay que partir de las necesidades específicas, sabiendo escuchar, respetando los ritmos y la heterogeneidad de las circunstancias

de quienes han sido excluidos. Hay muchas variedades participativas y algunas más o menos formalizadas pueden ser opacas al observador externo que puede concluir que no existe porque no se siguen determinadas reglas.

Por fin, el último nivel, el que completa el ciclo participativo, es el de la toma de decisiones centrales que marcan la vida de la acción local. Cabe distinguir que no es igual participar en el diseño, la programación, la implementación o la evaluación, aun cuando la cuestión clave es la del poder. Por ello, se habla cada vez más del «empowerment» (Fresno, J. M., 1999) como la implicación activa de la ciudadanía en la comunidad local. No se trata sólo de implicar y fortalecer a cada individuo, sino también de reforzar el papel del colectivo, de sus capacidades de expresión, de organización, de interlocución y negociación con otros grupos, con las instituciones. En suma, como una forma de otorgarles poder, aunque ello a menudo implique una posición voluntarista por la que alguien que lo tiene, lo da. Más bien, la historia tiende a demostrar que se arranca. Pero en cualquier caso, en muchos proyectos se demuestra que es posible compartirlo adecuadamente y más equitativamente. ¿Con quién?, ¿con los afectados?, ¿con la población diana?, ¿con los usuarios?, ¿con los que trabajan en el proyecto?, ¿con los y las ciudadanas?

Otra cuestión es cuando los deseos participativos parten de abajo, se constituyen como formas de autoorganización y son la expresión más o menos consciente de las necesidades individuales y colectivas. No por ello se resuelve el laberinto participativo, puesto que el asambleísmo sistemático no acostumbra a ser duradero ni sostenible; ni llevar a la eficacia. Y, por lo tanto, al final, tanto en la fórmula anterior como en ésta la cuestión de fondo es la del control democrático, no tanto sobre aspectos técnicos que exigen una capacitación, sino sobre la estrategia general y sus resultados.

Este tipo de participación aparece como más posible, más efectiva, más valorada a escala **local**. Porque puede expresar mejor las necesidades y las demandas. Las contribuciones de las personas excluidas a solucionar los problemas que las aquejan son más factibles, más directas, y la articulación con el partenariatado y la multisectorialidad es más fácil y su manipulación, su «*récupération*», hasta cierto punto más difícil, aunque no hay que olvidar que la participación a nivel local puede ser un freno o una ralentización para la actuación o puede llevar a decisiones difíciles e incluso incoherentes con las acciones emprendidas en dicho ámbito.

La **localización de la acción** está de moda. Incluso los países con mayor tradición centralista se desconcentran, se descentralizan, se federalizan. Además, y paradójicamente, la globalización invita al reforzamiento de las identidades y respuestas locales. Y ello tiene amplias consecuencias sobre la lucha contra la exclusión, que, tal como se ha dicho, se crea y se reproduce en el territorio, aunque no siempre se concentre en él, y por ello se habla de exclusión difusa, y en el caso de las poblaciones nómadas su ubicación sea problemática.

En cualquier caso, la demanda creciente de intervención a escala local, transcurre en paralelo con el proceso de territorialización de la acción pública en la búsqueda de los estados por encontrar formas más flexibles de regulación. Esta cre-

ciente atención al territorio local en la lucha contra la exclusión se corresponde con: 1) el reconocimiento de la diversidad espacial y con la especificidad de las manifestaciones locales; 2) la voluntad de globalizar estas manifestaciones dadas las estrategias integrativas y multisectoriales que se intentan aplicar; 3) la necesaria constitución de unidades territoriales que permiten identificar estructuras, mecanismos y procesos propios de la exclusión y 4) la utilidad de delimitar estas unidades para llevar a cabo análisis e intervenciones territorialmente significativas, que se correspondan o no con las competencias y ámbitos de la acción pública y privada.

Cabe recordar que la suma de buenas acciones locales no da la solución global. Y que muchas veces los problemas que plantea la exclusión sólo pueden ser resueltos en ámbitos superiores (políticas económicas, fiscales, de inversión, protección social...) y que muchos actores locales son dependientes de sus jerarquías centrales. Igualmente hay que deshacer la visión ilusoria de lo local como un conjunto «comunitario» homogéneo y sin conflictos y romper con la idea de que una comunidad o un territorio empobrecido y/o excluido pueden dejar de serlo simplemente a partir de sus únicos y propios recursos. Si han llegado donde están, también es porque han sido y son lo que son. Y, por lo tanto, es a partir de la combinación de iniciativas exógenas y endógenas a lo local que hay que buscar las salidas.

Cabe también distinguir entre lo local y lo municipal. Los ayuntamientos tienen un papel sustancial en la lucha contra la exclusión. Y en los países donde sus recursos y sus competencias eran escasos, como Irlanda o Grecia, han debido darles un mayor protagonismo. La implicación de las autoridades municipales, de sus técnicos y profesionales, el acceso a sus servicios y equipamientos, la sensibilización del conjunto de los ciudadanos y el situar las acciones de lucha contra la exclusión en los planes de desarrollo económico y social del municipio, de la ciudad, del pueblo, son elementos fundamentales. Pero el perímetro y la actuación municipales no agotan la acción local. A menudo, no coinciden, se superponen, y la exclusión que se concentra en el territorio puede generarse y manifestarse más allá o más acá de la organización municipal. Por ello se asiste a la creación de numerosas conformaciones espaciales (áreas metropolitanas, *bassins*, cuencas, comarcas, etc.) y de nuevas instancias (mancomunidades, consorcios, distritos, condados, etc.) en las que se coordinan las autoridades territoriales para afrontar la exclusión.

No deja de ser importante diferenciar entre desarrollo local y lucha contra la exclusión. De hecho, muchos proyectos que empiezan con la segunda perspectiva derivan hacia la primera. Esta puede tener consecuencias positivas para la segunda. Pero no siempre, por cuanto la capilaridad hacia abajo de un crecimiento económico territorial no se da mecánicamente y además la transformación persistente de las situaciones de exclusión de las personas, de los agregados domésticos puede no depender de las modificaciones introducidas por el desarrollo local. Porque, así como las necesidades se expresan mejor, hay una proximidad de las decisiones, la movilización de los afectados es más fácil y la visibilidad de los actores es mayor y, por lo tanto, su necesidad de legitimación es más diáfana y directa, pero no por ello hay que olvidar que a escala local los poderes constituidos, el caciquismo y las

complicidades pueden ser más fuertes que a otros niveles. De alguna manera, la lucha contra la exclusión implica un cambio de paradigma del desarrollo local visto sólo como el crecimiento económico de unidades territoriales de menor dimensión. En efecto, exige un replanteamiento de las necesidades sociales, de la organización colectiva a pequeña escala, del tejido asociativo y de su capacidad de respuesta, de la sostenibilidad de las iniciativas, etc. Por todo ello, para que la localización de la acción se transforme en capacidad de la acción local para llegar a los colectivos empobrecidos y excluidos, es importante que esta perspectiva esté presente en la fijación de los objetivos, en las prioridades y en las medidas y medios de aplicación. También aquí cobran sentido los principios estratégicos integrativos, partenariales y participativos.

## Capítulo 4.

### A modo de conclusión

No se trata de establecer unas conclusiones cerradas. Sería contradictorio con la perspectiva abierta que se ha tratado de dar a este texto y con la utilidad que también se le quiere proporcionar: es decir, que sirva como marco conceptual para un manual operativo para la acción local en la lucha contra la exclusión.

Cabe empezar por recordar el itinerario recorrido. Así, si bien las prácticas de exclusión hacia las personas, los grupos, los territorios, se inscriben en la noche de los tiempos, esta palabra emerge en un contexto que tiene como telón de fondo la crisis de los años setenta del siglo pasado. Las transformaciones económicas, sociales, políticas, culturales, generadas por esta crisis ponen las condiciones para un nuevo debate sobre los significados y usos de la pobreza y la exclusión. Si bien la primera tiene una larga tradición de definiciones, distinciones, delimitaciones y aplicaciones cuantitativas y cualitativas, la segunda se abre paso, primero lentamente, después rápidamente, en los países latinos de Europa para entrar en el vocabulario de las instancias de la Unión de la mano del III Programa de Lucha contra la Pobreza. A pesar de su carácter difuso, polisémico y equívoco, y del uso y abuso que se hace de ella, la noción de exclusión va perfilando sus contornos y mostrando que designa una acumulación de procesos confluyentes que, con rupturas sucesivas, arrancan del corazón de la economía, la política y la sociedad, alejando e inferiorizando a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes.

De forma creciente aparece su carácter complementario al de pobreza, que también se enriquece con su redimensionamiento, dinámico, estructural y pluridimensional. La noción de exclusión se abre paso en Europa y es aceptada por los principales actores, sindicatos, organizaciones empresariales y la administración pública, y es promovida por la dinámica de la sociedad civil y la economía social y por centenares de proyectos que tienen el reto de la inserción, especialmente en el mercado de trabajo. Su utilización salta del continente europeo hacia América Latina, África y Asia, no sin que quepa preguntarse por el sentido de esta irradiación, a la que sin duda contribuyen las instancias internacionales y muy especialmente la Organización Internacional del Trabajo con los esfuerzos realizados en la década de los noventa.

La segunda etapa de este recorrido lleva a estudiar las manifestaciones de la exclusión. Cómo identificarla y cómo analizarla y medirla son las dos preguntas a las que se intenta responder. Después de mostrar tres riesgos debidos a la relatividad de la acepción de exclusión, se ponen en evidencia, por un lado, algunos

paradigmas explicativos y, por el otro, las fases y sus puntos de inflexión, el papel de las instituciones, de las políticas sectoriales, de las cristalizaciones jurídicas, del territorio, y aún de los aspectos simbólicos y culturales. Mientras que para definir y determinar la pobreza existe un amplio conocimiento acumulado y relativamente consensuado, éste no es el caso de la exclusión como concepto itinerante. A pesar de ello, se dan algunas pistas metodológicas. Estudios longitudinales, análisis comparativos translocales y transnacionales, la adecuada utilización de datos primarios y administrativos, de encuestas generales y específicas, el establecimiento de indicadores cuantitativos y cualitativos, la observación participante, las historias de vida, etc., pueden contribuir a hacer menos opaca y a explicar la exclusión.

Precisamente su emergencia y su visibilidad aparecen como una de las primeras condiciones para poder formular estrategias que la afronten. A ello se dedica la tercera parte. En ella se examina el papel de la diversidad de actores, profundizando en las motivaciones individuales y colectivas y desgranando el papel de los organismos internacionales, del mundo asociativo, de las empresas sociales, del mundo empresarial, financiero y sindical, sin olvidar el que juega la potencia pública en sus diversos ámbitos de actuación. Posteriormente se establece una tipología de estrategias teniendo en cuenta las clásicas coordenadas de tiempo y espacio. Se distinguen las que están sujetas a la representación social, puesto que se establece la hipótesis de que las estrategias dependen de ello. Esta puede negar y ocultar la exclusión o adjudicarla a comportamientos individuales. Otro patrón es el que pone el acento en los factores económicos y en las medidas que derivan de ello (crecimiento de ingresos, rentas mínimas, protección social, etc.). Las estrategias también pueden clasificarse por sus objetivos, sean éstos reproductores, paliativos, preventivos o emancipadores. Igualmente se pueden distinguir los enfoques metodológicos y los medios utilizados por las distintas orientaciones estratégicas. Por último, y lógicamente, vista la multiplicidad de factores, actores y procesos que contribuyen a la exclusión, se enfatiza la inexistencia de una sola estrategia universalmente válida en la lucha contra la exclusión, aunque sea posible desgajar de los diversos planes, programas y proyectos que en los últimos treinta años y actualmente tratan de erradicarla unos determinados principios. La integralidad, el partenariado, la participación y la aproximación territorial son las orientaciones estratégicas que han dado y están dando hoy en día mejores resultados. A explicarlas se dedica el último apartado.

Pero no pueden terminarse estas consideraciones más o menos conclusivas sin hacer alusión a algunos de los retos y tareas que aguardan en un próximo futuro a todos los que, como se dice en el inicio, se sienten implicados en la erradicación de la exclusión. No sin advertir que, en la carencia de dones proféticos y de bolita de cristal que aventure lo que nos espera, sólo se pueden formular algunos escenarios razonablemente verosímiles. Por si alguna tentación quedase de jugar a aprendiz de brujo, los impredecibles e impredecidos acontecimientos del último trimestre del año 2001 hacen desvanecer este tipo de aventuras.

En cambio, lo que sí parece certero es que ni la pobreza ni la exclusión van a desaparecer de la faz de la tierra y que muy posiblemente van a seguir aumentando

y transformando los múltiples rostros que adoptan. Ello significa que tanto una como la otra van a seguir estando presentes no sólo en la mesa política de las grandes decisiones internacionales, sino en los millares de esfuerzos que en los más recónditos lugares del mundo hacen las personas que quieren combatirlas. Ello también comporta que hay que profundizar en los conceptos, en su significación y en la explicación y análisis de los fenómenos que subyacen a ellos. Hay que multiplicar los estudios y al mismo tiempo la experimentación, diversificando y verificando estrategias, medidas y metodologías de intervención, creando así un observatorio acumulativo y un laboratorio plural que incida y alimente las políticas más generales. Se necesitan agentes multiplicadores y calificados capaces de intervenir a la vez en el debate y en las acciones y que ayuden a hacer emerger a los colectivos sometidos a la exclusión y los esfuerzos que ellos mismos hacen, implicando al conjunto de las autoridades públicas, a los actores socioeconómicos y al mundo asociativo. Estos esfuerzos deben ser divulgados, contrastados y difundidos.

En todo ello tienen una especial responsabilidad los organismos internacionales y las redes transnacionales. Las primeras porque desde su atalaya pueden poner las condiciones para abrir un gran debate sobre la exclusión en el mundo, hacer presión sobre los gobiernos, concienciar a los diversos actores supranacionales, colaborar entre ellos según sus ámbitos (trabajo, salud, cultura, justicia, desarrollo económico, etc.), financiar proyectos significativos o ayudarles técnicamente, en definitiva, sumando esfuerzos para erradicar o, cuando menos, limitar causas y efectos de la exclusión social. Las segundas pueden contribuir, a partir de las intervenciones localizadas de sus miembros, a verificar cuáles son las mejores estrategias para afrontar la exclusión y derivar de ellas aquellas lecciones generales y propuestas alternativas que nutren el debate y el compromiso internacional en la lucha contra la exclusión.

Este documento es un grano de arena que va en este sentido, pero hay que multiplicar los granos de arena para crear una gran playa en la que puedan encontrarse y remansarse las aguas de los mares de todo el mundo. Y en esta labor tienen funciones específicas los países del Norte, los del Sur y los afectados por la pobreza y la exclusión y todos los actores socioeconómicos.

Los países del Norte sólo trágicamente pueden seguir ignorando que su opulencia no proviene también del dominio que ejercen sobre los otros y que la exclusión de éstos se asienta igualmente en procesos, factores y valores que se originan, aunque no únicamente, en su seno. Reconocerlo significa empezar por mirar hacia dentro y ver que en estos países continúan malviviendo numerosos hombres y mujeres aquejados por la pobreza y la exclusión. Ya no son países pobres, pero hay demasiadas personas sometidas a condiciones degradantes, sobreviviendo a duras penas, sin tener acceso a una educación completa, a una vivienda digna, a un trabajo decente y están lejos de las pautas de consumo y culturales más extendidas. Engrosan estas filas los y las miles de emigrantes que partiendo del Sur y del Este llegan al Norte en búsqueda de una libertad y de un bienestar material del que carecen en su país de origen, mostrando así uno de los hilos que unen ambos mundos,

poniendo así a prueba la veracidad de su capacidad de inclusión social. Reconocerlo implica no sólo mirar, sino hacer y por lo tanto redoblar los esfuerzos para comprometer a todos los actores, integrar la lucha contra la exclusión en el conjunto de políticas, hacer más accesibles los derechos, mejorar los sistemas de protección social, etc., y atacar los focos productores de exclusión.

Reconocer y asumir su papel debería llevar a aumentar y mejorar sus formas, fondos y canales de solidaridad, a tomar iniciativas específicas en las organizaciones y foros internacionales, a transformar las relaciones bilaterales de dependencia y ser capaces de transferir los conocimientos acumulados hacia las estrategias que se elaboran en el Sur, sin que ello signifique una repetición mimética ni una proyección de lo que hacen los países del Norte. Este escenario no es imposible, aunque sí difícil, puesto que al mismo tiempo que hay que constatar que cada vez son más las fuerzas que reclaman un desarrollo sostenible, menos desigual y socialmente más justo, también son muy poderosas las que van en sentido contrario. En este contexto, cabe señalar que los países que se sitúan más en la periferia del centro tienen una responsabilidad específica por cuanto son los que pueden contribuir mejor a esta transferibilidad más respetuosa, así como al intercambio de experiencias entre los países del Sur. No se trata de entrar en la descripción del elenco de medidas que se pueden tomar, sino de señalar que el objetivo es la potenciación de una solidaridad que no sólo es tarea de los gobiernos. Desde hace ya tiempo que así lo han entendido los ciudadanos, los voluntarios, las organizaciones sindicales y empresariales, la iniciativa social. No parece que este impulso vaya a disminuir aun cuando también es posible que aumenten las tendencias hacia la cerrazón, el corporativismo y la indiferencia. Igualmente es muy probable que no deje de extenderse la conciencia de que cualquier manifestación de exclusión afecta a toda la humanidad. Si, en relativamente poco tiempo, se ha ido aceptando que la degradación del medio ambiente depende de todos, también es imaginable que progrese la visión de que la exclusión de unos nos afecta a todos y que todos podemos y deseamos hacer esfuerzos, por pequeños que sean, para enfrentarnos a ella. Las personas, hombres y mujeres, del llamado primer mundo tienen más medios y, porque no decirlo, una mayor responsabilidad, como consumidores, como productores, como ciudadanos. En el encadenamiento global de la exclusión cada paso adelante dado en el «primer» mundo, significa, de alguna manera, un paso adelante en el «tercer» mundo. Y vice versa.

De ahí también que haya que multiplicar las iniciativas de los actores de los países del Norte. Cabe esperar que los gobiernos no sólo hagan declaraciones verbales sino, y cada vez más, se comprometan presupuestariamente, incrementen los recursos hacia la cooperación trilateral y multilateral, disminuyan sus protecciones arancelarias a la importación, presionen en favor de los derechos humanos y del respeto a las personas y sus culturas, y acepten más el poder regulador de las instancias judiciales y políticas internacionales. Asimismo, las organizaciones de empleadores pueden hacer avanzar la idea de la responsabilidad social de las empresas y que la búsqueda del máximo beneficio se puede convertir en su máximo perjuicio

a largo plazo. Un mundo donde dominase la exclusión tendría cada vez menos viabilidad económica.

Las organizaciones de los trabajadores deben superar las prácticas que les llevan a defender sólo a sus miembros y abrirse hacia las causas que les conectan con los intereses más generales, de la ciudadanía, tengan o no, trabajo. Seguramente, así encontrarán nuevas fórmulas organizativas, nuevos espacios de negociación y de interlocución, y nuevos aliados.

El mundo asociativo está siendo un protagonista creciente en la lucha contra la exclusión social y en las relaciones de cooperación entre el Norte y el Sur. Canalizan así la ingente energía de millares de ciudadanos que quieren manifestar su solidaridad y que no quieren quedarse pasivos delante de las situaciones de discriminación y de exclusión. Es innegable que en esta activación de las personas y organizaciones, de la opinión pública de los países del Norte han jugado y jugarán un considerable papel, los medios de comunicación social y, de forma creciente, las redes que se tejen a través de Internet. Pero no basta con el voluntarismo de las organizaciones sociovoluntarias y por ello se va imponiendo su mayor profesionalización, calificación y eficacia, en los proyectos que gestionan a escala territorial. En este sentido, cabe señalar el importante papel que pueden jugar la formación y el aprendizaje de responsables y agentes de terreno y la elaboración de instrumentos y métodos que mejoren la capacidad de intervención estratégica.

El segundo escenario debe contemplar a los países del Sur, donde las acuciantes situaciones de precariedad extrema exigen decisiones urgentes para afrontar las necesidades más vitales, básicamente paliativas. Lo que no impide simultanearlas con las medidas más preventivas (sanidad, educación...) y situarlas en una perspectiva emancipatoria. Las prioridades están claras: hay que incorporar el desafío que supone el concepto de exclusión, verificar estratégicamente su aplicación con la contribución de todos los actores, en el respeto de las diferencias contextuales y culturales, rompiendo los círculos cerrados de la exclusión. Y para ello es más verosímil que sea más útil que multitud de discursos acerca de las magnitudes económicas y las declaraciones jurídicas que luego no se aplican o se aplican poco, utilizar el diseño de planes nacionales contra la exclusión como una ocasión para romper la opacidad que se cierne sobre ella, abriendo un amplio debate sobre sus causas, naturaleza, manifestaciones y medidas, implicando a toda la sociedad en una estrategia que abarque a todos los sectores (salud, trabajo, educación, vivienda, etc.) y a todos los ámbitos (local, comarcal, regional y nacional) de la administración pública y que promueva miles de proyectos que se vayan constituyendo en laboratorios y observatorios experimentales, los cuales deben alimentar las grandes opciones de las políticas más globales.

También ello va a ser difícil, puesto que es más fácil acudir a las medidas puntuales, a la asistencia paternalista y a las mediaciones neutralizantes, no tocar los intereses creados, el *statu quo*, que llevar hacia adelante los esfuerzos antes mencionados. Y ello no depende tanto de la buena voluntad sino también de un clima favorable, de la capacidad económica, política y técnica, del compromiso ciuda-

dano, del estímulo externo y de una relación de fuerzas en la que puede ser fundamental que se oiga la voz de los afectados.

Esta posibilidad constituye el tercer escenario y hay muchos argumentos en favor del monólogo del poder, que comparten el Norte y el Sur del planeta. Pero también los hay en favor de la continuidad de la dinámica participativa por la que las personas afectadas, ciudadanos, voluntarios, profesionales, se organizan colectivamente para resolver sus necesidades, reivindicar sus derechos y plantear alternativas. A partir de ahí, que aquel monólogo se convierta en diálogo fructífero es el giro que hay que dar para que la sociedad, la economía, la política y la cultura, desde lo local hasta lo global, sean menos empobrecedoras y excluyentes.

## Bibliografía utilizada

- Abrahamson, P. (2000), «Governing poverty in Scandinavia», en *Policies and instruments to fight poverty in the European Union: the guarantee of a minimum income*, IDS, Lisboa (Seminario europeo celebrado en Almancil, 1-2 de febrero de 2000).
- Alcock, P. (1993), *Understanding poverty*, MacMillan, Londres.
- Alti, T., Maino, F. (2000), «L'expérience du revenu minimum d'insertion en Italie», en *Les politiques sociales*, Bruselas, nº 3/4.
- Anheier, H. K., Salamon, L. M. (1998), *The emerging sector revisited*, Baltimore, The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies.
- Assémien, A. (2000), «Analyse de la situation de la pauvreté en Côte d'Ivoire», Halvorson-Quevedo, R., Schneider, H., en *Combattre la pauvreté dans le monde*, OCDE, París.
- Atkinson, T. (1989), *Poverty and social security*, Harvester, Nueva York.
- Atkinson, T., Cantillon, B., Nolan, B. (2001), *Indicators for social inclusion in the European Union* (Informe elaborado para la Comisión Europea).
- Baptista, J., Perista, H., Aguiar, A. L. (1995), *A pobreza no Porto: representações sociais e práticas institucionais*, REAPN, Oporto.
- Barr, M. S. et al. (2000), «La Community Reinvestment Act (CRA); son impact sur le crédit aux communautés à faibles revenus aux États Unis» en *INAISE Banking and social cohesion. Alternative responses to a global market*, Oxfordshire, John Carpenter Publishing.
- Barry, B. (1998), *Social exclusion, social isolation and the distribution of income*, CASE, Londres.
- Bedoui, M. (1995), *Bibliographie sur l'exclusion sociale dans les pays du Maghreb*, IIEL, Serie de Documentos de Trabajo, núm. 80, Ginebra.
- Benington, J., Geddes, M. (2000), «Exclusion sociale et partenariat local: la dimension européenne», en *Pole Sud*, Montpellier, mayo, núm. 12.
- Bergamasco, M. (1995), «Dalle povertà alla povertà estrema (Contributi del Centro Studi sui problemi della città e del territorio alla ricerca sulla povertà in Italia)», en *Sociologia Urbana e Rurale*, núm. 48, Milán.
- Berger-Schmitt, R., Jankowitsch (1999), *Systems of social indicators and social reporting. The state of the art*, ZUMA, Mannheim.
- Berney, J., Darmon, I. (1999), *Las empresas sociales en España, Francia e Italia. Algunas claves interpretativas*, GES, Barcelona.
- Bernier, A., Estivill, J., Valadou, C. (1997), *Las empresas sociales en Europa*, Ed. Hacer, Barcelona.
- Bessis, S. (1995), *From social exclusion to social cohesion: Towards a policy agenda*, UNESCO-MOST, París.
- Beveridge, W. (1948), *Voluntary action*, Allen & Unwin, Londres.
- Bhalle, A., Lapeyre, F. (1995), *Social exclusion revisited: Towards an analytical and operational framework*, IIEL, Ginebra.
- Booth, Ch. (1889), *The life and labour of the people*, Williams y Northgate, Londres.
- Booth, Ch. (1892), *Pauperism*, MacMillan, Londres.
- Bothorel, E. (1994), *Financements de proximité*, París, Fondation Progrès pour l'Homme.
- Bouget, D., Nogue, H. (1994), «Évaluation des politiques de lutte contre les exclusions sociales», en *Revue Française des Affaires Sociales*, París, núm. 48, abril-junio.

- Bourdieu, P. (1993), *La misère du monde*, Ed. du Seuil, París.
- Breuer, W., Estivill, J., Vranken, J. (1999), *Towards a policy-relevant European database on forms of social exclusion*, Antwerpen Universiteit, Amberes (Proyecto financiado por la Comisión Europea en el marco del programa «Acciones preparatorias destinadas a la lucha y la prevención de la exclusión social»).
- Bruto da Costa, A. (1998), *Exclusões sociais*, Gradiva, Lisboa.
- Bruto de Costa, A., Silva, M., Pereirinha, J., Matos, M. (1985). *A pobreza em Portugal*, Caritas Portuguesa, Lisboa.
- Callan, T., et. al. (1996), *Poverty in the 1990s*, Oak Press, Dublín.
- Calomiris, Ch. W. et. al. (1994), «Housing finance intervention and private incentives: helping minorities and the poor» en *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 26, agosto, págs. 634-674.
- Campbell, B. (1984), *Wigan Pier revisited*, Virago Press, Londres.
- Candel, F. (1988), *La nueva pobreza*, Edicions 62, Barcelona.
- Capucha, L. (1998), *Rendimento Mínimo Garantido: avaliação da fase experimental*, CIES, Lisboa.
- Cardoso, A. (1993), *O outra face da cidade. Pobreza em bairros degradados de Lisboa*, Câmara Municipal, Lisboa.
- Carton, B., Neirinckx, P. M. (coords.) (1994), *Rapport général sur la pauvreté*, Fondation Roi Baudouin, Bruselas.
- Casado, D. (1990), «Semántica de la pobreza», *Sobre la pobreza en España 1965-1990*, Ed. Hacer, Barcelona.
- Casado, D. (1990), «Emiliano», *Sobre la pobreza en España 1965-1990*, Ed. Hacer, Barcelona.
- Castel, R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Ed. Fayard, París.
- Castel, R. (1996), «Les marginaux dans l'histoire», en Paugam, S. (Dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs*, Ed. La Découverte, París.
- CECOP (1995), *L'entreprise sociale: une chance pour l'Europe*, Bruselas.
- CERFE (1999), *Femmes et risques sociaux dans la zone métropolitaine de Dakar*, ASDO/CERFE, Roma.
- CESIS (1996), *Non-monetary indicators of poverty and social exclusion*, Lisboa.
- CGM (1997), *L'imprenditori sociali*, F. Angeli, Milán.
- Chambel, E. (1997), «Prefacio para la edición portuguesa», en Estivill, J., (ed.), *O partenariado social na Europa*. Lisboa, Editorial Utopia (Cadernos REAPN nº 4).
- Chambers, R. (1990), *Développement rural: la pauvreté cachée*, Khartala, París.
- Chanan, G. (1992), *Salir de la sombra: la acción comunitaria local y la Comunidad Europea*, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, Dublín.
- Combat Poverty Agency, CPA (1994), *Disability, exclusion and poverty*, Dublín.
- Combat Poverty Agency, CPA (1997), en *Poverty Today*, Dublín, julio, núm. 36.
- Comisión Europea (1981), *Rapport final de la Commission au Conseil du Premier Programme de Projets et Études Pilotes pour Combattre la Pauvreté*, Bruselas.
- Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales (1994), *Libro Verde sobre la política social europea. Opciones ante la Unión*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Comisión Europea (1995), *Seminar on «Social Exclusion Indicators»*, Bruselas, mayo.
- Comisión Europea (1988), *Informe final de la Comisión al Consejo del primer programa de proyectos experimentales e investigaciones orientativas con vistas a combatir la pobreza*, Bruselas.

- Comisión Europea (1998a), *Modernización y mejora de la protección social y adaptación de los sistemas al cambio*, Bruselas.
- Comisión Europea (1998b), *Evaluación del año europeo contra el racismo*, Bruselas.
- Comité Económico y Social (1998), *Les coûts de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Europe*, CES, Bruselas.
- Community Workers Cooperative (1996), *A commitment to change? Implementing the National Anti-Poverty Strategy*, Galway.
- Confederación Europea de Sindicatos (CES) (1994), *Pour une Europe sans exclus*, CES, Bruselas (Resolución adoptada por el Comité Ejecutivo de la Confederación Europea de Sindicatos en Bruselas, 9-10 de junio).
- Confederación Europea de Sindicatos (CES) (1995), *Les syndicats face à l'exclusion et aux précarités sociales*, CES, Bruselas.
- Cornely, S. A. (2000), *Marco teórico y analítico del problema de la exclusión de la protección social para niños/adolescentes de la calle de América Latina*, STEP/OIT, Porto Alegre.
- Curry, J. (1993), *Irish social services*, IPA, Dublín.
- De Haan, A. (1998), «Poverty and social exclusion in North and South», *Bulletin IDS*, Brighton, vol. 29, núm. 1.
- De Haan, A., Nayak, P. (1995), *Social exclusion in South Asia*, IIEL, Serie de documentos para discusión, núm. 77, Ginebra.
- De Leonardis, O. (1998), *In un diverso welfare*, Feltrinelli, Milán.
- Deacon, B. (1997), *Global social policy*, Sage, Londres.
- Déchamps, I. (ed.) (1998), *Droit, pauvreté et exclusion*, Fondation Roi Baudouin, Bruselas.
- Defourny, J., Favreau, J. L., Laville, J. L. (dirs.) (1998), *Insertion et nouvelle économie sociale*, Desclée de Brouwer, París.
- Defourny, J., Develtere, P. (2000), *Orígenes y contornos de la economía social en el Norte y en el Sur*, STEP-OIT, Lieja.
- Deleeck, H. (ed.) (1992), *Poverty and the adequacy of Social Security in the EC*, Aldershot, Avebury.
- Demery, L., Walton, M., (2000) «Les objectifs sociaux et de lutte contre la pauvreté pour le 21<sup>e</sup> siècle sont-ils réalisables?», en Halvorson, R., Schneider «Combattre la pauvreté dans le monde», OCDE. París.
- Department of Social Welfare (1997), *Supporting voluntary activity. A Green Paper on the community and voluntary sector and its relationship with the State*, Stationery Office, Dublin.
- Develtere, P. (2002) «Social and economic exclusion and poverty. Lessons from Gambia, Haiti, Mauritius», OIT/STEP, Ginebra.
- Díaz Caneja, S. (1985), *Vagabundos de Castilla*, Almarabú, Madrid.
- Direction Interdépartementale de l'Intégration Sociale (2001), *Premier rapport sur la cohésion sociale en Région Wallonne*, Jambes.
- Donati, P. P. (1978), *Publico e privato: fine di una alternativa*, Ed. Capelli, Bolonia.
- Donzelot, J. (1994), *L'état animateur. Essai sur la politique de la ville*, Ed. Esprit. París.
- Döring, R., Kögler, M. (ed.) (1996), *People's economy. Approaches towards a new social economy in Europe*, Bauhaus Dessau Fondation, Berlín.
- Duffy, K. (1995), *Exclusion sociale et dignité de la personne en Europe*, Conseil d'Europe, Estrasburgo.
- Duffy, K. (1998), *Opportunité et risque: les tendances de l'exclusion sociale*, Consejo de Europa, Estrasburgo.
- EAPN (2000), *Relever le défi de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans l'Union Européenne*, EAPN, Bruselas.

- Eiximenis, F. (1385), *Regiment de la cosa pública*, Valencia.
- Engels, F., Estivill, J., Vranken, J. (2001), *Non-monetary indicators of social exclusion and social inclusion*, Antwerpen Universiteit (en curso de publicación).
- ESAN (1993), *Rapport sur l'action sociale et l'exclusion sociale*, Bruselas.
- ESRI (1989), *Poverty, income and welfare in Ireland*, Economic and Social Research Institute, Dublín.
- Estivill, J. (1994), «Partnership and the fight against exclusion», *Lessons from the programme*, GEIE, Bruselas.
- Estivill, J. (1995), *Pobreza y voluntariado organizado en la Europa del Sur*, Bancaixa, Valencia.
- Estivill, J. (1997), «A face não reconhecida e as imagens da pobreza», *Pobreza não. Erradicação da pobreza 1997-2000*, Ministerio de Solidariedade e Segurança Social, Lisboa.
- Estivill, J. (1998), «Políticas sociales actuales y futuras frente a la exclusión en Europa», Alemán, C., Garcés, J. (coords.), *Política Social*, Mc Graw-Hill, México-Madrid.
- Estivill, J. (1998), «Pobreza 3...unos años después», en *Políticas Sociales en Europa*, Ed. Hacer, Barcelona.
- Estivill, J. (2000), «A perspective from the South. Different colours for a same European mosaic», IDS, Lisboa.
- Estivill, J. (2000), «Voluntary organisations and networks in a changing world», en *Volunteers, global society and the Olympic movement*, Comité Olímpico Internacional, Lausana.
- Estivill, J.; de la Hoz, J. M. (1990), «Les rendes mínimes garantides i d'inserció», en *Món Laboral*, Generalitat de Catalunya, Departament de Treball, Barcelona, extra 1989-1990.
- Evans, M. (1998), «Behind the rhetoric: the institutional basis of social exclusion and poverty», *IDS Bulletin*, Brighton, vol. 29, núm. 1.
- Fajertag, G. (2001), *La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe*, Ed. P.I.E. Peter Lang, Bruselas.
- Faria, W. (1994), *Social exclusion in Latin America. An annotated bibliography*, IIEL, Serie de documentos para discusión, núm. 70, Ginebra.
- Faria, W. (1997), «The social exclusion approach: some policy implications and priorities», *Social exclusion and antipoverty policy. A debate*, IIEL, Serie de Investigaciones núm. 110, pág. 108, Ginebra.
- Fassin, D. (1996), «Marginalité et marginaux. La construction de la pauvreté urbaine en Amerique Latine», en Paugham, S. (Dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Ed. La Découverte, París.
- Ferguson, C., McKillop, D. (1997), «The strategic development of credit unions», John Wiley.
- Fernández, D., Arias, E., Gallego, L. (1999), *Cultura empresarial. Motivaciones de los empresarios para la inclusión laboral de personas con discapacidad*, Paideia, A Coruña.
- Ferrera, M. (1996), «The Southern model of welfare in Social Europe», *Journal of Social Policy*, vol. núm. 6.
- Ferro Rodrigues, E. (1997), «Lutar pela erradicação da pobreza: uma tarefa de geração», *Pobreza não. Erradicação da pobreza 1997-2006*, Lisboa.
- Figueiredo, J. B., de Haan, A. (1998), *Social exclusion: An ILO perspective*, IIEL, Ginebra.
- Fondation pour le Progrès de l'Homme (1996), *Microfinances pour le développement*, Passerelles 9, París.
- Fondation Roi Baudouin (1994), *Rapport général sur la pauvreté*, Bruselas.
- Fondazione Italiana per il Volontariato (1997), *L'attività volontaria nei paesi dell'Europa Mediterranea*, Roma, Cuadernos Internacionales.
- Förster, M. F. (1994), *Family poverty and the labour market – An international comparison of labour market participation and working time arrangements based on analysis of*

- microdata from the Luxembourg Income Study*, CEPS/INSTEAD, Luxemburgo (Documento de Trabajo 114).
- Foucault, M. (1963) «*Naissance de la clinique. Une archéologie du regard médical*» P.U.F. París.
- Fragonard, B. (1993), *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*, Commissariat du Plan. París.
- Frazer, H. (1994), *Recommandations spécifiques pour l'élaboration d'un rapport Européen sur la pauvreté et l'exclusion sociale*, Consejo de Europa, Estrasburgo.
- Frazer, H. (1997), *Turning poverty into policy. The Irish experience*, Fátima.
- Frazer, H. (1999), «Strengthening the NAPS», en *Poverty Today*, Combat Poverty Agency, julio-agosto, núm. 44.
- Fresno, J. M. (1999), «Empowerment, stratégie d'inclusion des groupes défavorisés», en *Politiques Sociales*. Bruselas, núm. 3-4.
- Gaskin, K., Davis, J. (1990), *A new civic Europe*, Volunteers Centre, Londres.
- Gaudier, M. (1993), *Poverty, inequality, exclusion. New approaches to theory and practice*, IIEL, Ginebra, Serie bibliográfica núm. 17.
- Gaulejac, V., Taboada, I. (1994), *La lutte des places*, Epi, París.
- Gauthier, M. (1995), «L'exclusion, une notion recurrenente en Quebec, mais peu utilisée ailleurs en Amerique du Nord», en *Lien Social et Politiques*, Université de Montréal, Montréal, núm. 34.
- Gazier, B. (1996), «Implicites et incomplètes: les thories économiques de l'exclusion», en Paugham, S. (Dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Ed. La Découverte, París.
- Geddes, M. (1996), *Local partnership: a successful strategy for social cohesion?*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublín.
- Geddes, M. (1997), «Local partnerships in promoting social inclusion», *El partenariat social en Europa*, Ed. Hacer, Barcelona.
- GES (1995), *Informe sobre a pobreza en Galicia*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- GES-Euroccat (1998), *L'actual política social britànica. Debat i perspectives. Recull de les principals tendències a través de la premsa i propostes bàsiques del partit en el Govern*, Barcelona.
- GES-Fondation Macif (1999), *Les nouveaux acteurs de l'économie sociale*, Niort.
- Gieremek, B. (1987), *La potence et la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Age à nos jours*, Ed. Gallimard, París.
- Giner, S., Pérez Yruela, M. (1979), *La sociedad corporativa*, CIS, Madrid.
- Goffman, E. (1975), *Stigmates. Les usages sociaux des handicaps*. Ed. Minuit, París.
- Gore, Ch. (1995), «Introduction: markets, institutions and social exclusion», *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*, IIEL, Ginebra (pág. 10).
- Gore, Ch., Figueiredo, J. B. (1997), *Social exclusion and anti-poverty policy: A debate*, IIEL, Serie de Investigaciones núm. 110, Ginebra.
- Gorz, A. (1988), *Les métamorphoses du travail: Quête du sens*, Galilée, París.
- Guibentif, P., Bouget, P. (1997), *Les politiques du revenu minimum dans l'Union Européenne*, Ministerio da Solidariedade e Segurança Social, Lisboa.
- Guidicini, P., Pieretti, G. (1998), *Città globali e città degli esclusi*, Franco Angeli, Milán.
- Halvorson, R., Schneider, H. (eds.) (2000), *Combatre la pauvreté dans le monde. Stratégies et études de cas*, OCDE, París.
- Harrison, P. (1983), *Inside the inner city*, Penguin, Londres.
- Hartman, H. (1990), «Povertà nella Comunità Europea: problemi e strategie di lotta», Negri, N. (ed.), *Povertà in Europa e trasformazione dello stato sociale*, F. Angeli, Milán.

- Harvey, B. (1994), *Combating exclusion. Lessons from the Third EU Poverty Programme in Ireland 1989-1994*, Combat Poverty Agency, Dublín.
- Hashem, M. (1995), «Patterns and processes of social exclusion in the Republic of Yemen», en Rodgers, G., Gore, Ch., Figueiredo, J. B. (1995), *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*, IIEL, Ginebra.
- Hansenne, M. (1995), *Allocation au Sommet Mondial pour le Développement Social*, OIT, Copenhague.
- Heikkila, M., Hallerod, B. (1999), «Poverty and social exclusion in the Nordic countries», en *Nordic social policy*, Routledge, Londres-Nueva York.
- Henriques, J. M. (1989), *Municípios e desenvolvimento*. Lisboa, Ed. Esclar.
- Henriques, J. M., Nicaise, I. (eds.) (1995), *Syndicats, chômage et exclusion sociale*, IVA, Leuven.
- Hespanha, P. (1997), «The dynamics of globalisation: social crisis and conflict in Portuguese rural areas», en *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, vol. 6.
- Hespanha, P. (2000), *Mal-estar e risco social num mundo globalizado*, Centro de Estudos Sociais, Coimbra.
- Hespanha, P. (coord.) (2000), *Entre o estado e o mercado*, Ed. Quarteto, Coimbra.
- Hiernaux, J. P. (1981), *La face cachée. Pauvreté, politiques sociales, action urbaine*, Vie Ouvrière, Bruselas.
- Hiernaux, J. P., Bodson, D. (1984), «¿Contar y gestionar o comprender y transformar la pobreza?», *Understanding poverty*, Franco Angeli, Milán.
- Hills, J., Le Grand, J., Piachaud, D. (2002) «*Understanding social exclusion*» Oxford University Press, Oxford.
- Hoggarth, R. (1957), *The uses of literacy*, Chato y Windus, Londres.
- IDS Bulletin (1998), *Poverty and social exclusion in North and South*, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, vol. 29, núm. 1.
- IDS (2001), *Programa Rede Social*, Instituto para o Desenvolvimento Social, Lisboa.
- IIEL (1967-1970), «La participation des travailleurs à la gestion des entreprises», *Bulletin*, núm. 2, Ginebra.
- IIEL (1998), *Social exclusion and anti-poverty strategies*, OIT-IIEL, Ginebra.
- INAISE (1994), *Le rôle des instruments de l'économie sociale dans la lutte contre l'exclusion. Contraintes et perspectives*, Amsterdam.
- INAISE (2000), *Banking and social cohesion. Alternative responses to a global market*, John Carpenter Publishing, Oxfordshire, pág. 17.
- Interdepartmental Policy Committee (1995), *National Anti-Poverty Strategy*. Documento para discusión, Dublín.
- Ion, J. (1995), «L'exclusion, une problématique française», en *Lien Social et Politiques*, Université de Montréal, Montreal, núm. 34.
- Irish Presidency (1996), *New directions in social welfare*, Dublín, 16-18 de noviembre.
- ISG (1999), *Konzept- und Umsetzungsstudie zur Vorbereitung des Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung*, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Colonia.
- ISG (1999), *Armut und Reichtum in Deutschland*, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Colonia.
- Jacoud, M. (1995), «L'exclusion sociale et les autochtones», en *Lien Social et Politiques*, Université de Montréal, Montréal, núm. 34.
- Jansen, K. (2000), «Some thoughts on mainstreaming social finance with the help of government: the example of the Dutch Green Funds», INAISE, en *Banking and social cohesion. Alternative responses to a global market*, John Carpenter Publishing, Oxfordshire.

- Javeau, C., Lambert, M., Lemaire, J., (eds.) (1998), *Excluant...exclu*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruselas.
- Jones, P. A. (1999), *Towards sustainable credit unions development*, Manchester, John Moores University of Liverpool.
- Jonkers, J. (1998), *A risk-reduction perspective to social exclusion*, en Figueiredo, J. B., De Haan, A., *Social exclusion: An ILO perspective*, IIEL, Ginebra.
- Kempson, E., Whiley, C. (1999), *Kept out or opted out: understanding and combating financial exclusion*, West Sussex, Policy Press.
- Klanfer, J. (1965), *L'exclusion sociale. Étude de la marginalité dans les sociétés occidentales*, ATD, Paris.
- Lapeyre, J. (1994), «Pour un ordre social communautaire», *L'avenir de la politique sociale Européenne*, Presses Universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve.
- Leibfried, S., Tennstedt, F. (1995), *Politik der Armut und spaltung des Sozialstaates*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt.
- Lenoir, R. (1974), *Les exclus, un Français sur dix*. Ed. du Seuil, Paris.
- Lewis, O. (1964), *Los hijos de Sánchez*, FCE, México (1.ª edición en castellano) (Véase la introducción).
- Lipton, M. (1998), *Successes in anti-poverty*, OIT, Ginebra.
- Loisy, C. (2000), «Observatoire National», *Les travaux de l'Observatoire National*, Documentation Française, Paris.
- Lomnitz, L. A. (1997), *Cómo sobreviven los marginados*. Ed. Siglo Veintiuno, México (13ª edición).
- Louro, C. (ed.) (1999), *Vidas vividas*, Ministerio de Trabalho e da Solidariedade, Lisboa (véase la introducción de Roque Amaro, R. y las conclusiones de Henriques, J. M.).
- Madeira das Ruas, M. J. (1992), *Face os novos imperativos, que accção social?. Actas de las Primeras Jornadas Nacionais de Accção Social*, Lisboa.
- Marshall, T. H. (1964), *Class, citizenship and social development*, Doubleday, Nueva York.
- Mauri, D., Rotelli, F. (1994), *L'impresa sociale*, Anabasi, Milán.
- Mazzoli, E. (1995), *La frontiera flessibile. La creatività dell'economia sociale*, Licorno, Roma.
- McCarthy, D. (1998), «The genesis and evolution of the Irish State's commitment to social partnership at local level», Kirby, P., Jacobson, D., *In the shadow of a tiger. New approaches to combating social exclusion*, City University Press, Dublín (págs. 39-48).
- Medina Carreira, H. (1996), *As politicas sociais em Portugal*, Lisboa, Editorial Gradiva.
- Messu, M. (1993), *Dérégulation et régulations sociales. Contribution à l'analyse sociologique des politiques sociales*, CREDOC, Paris.
- Milano, S. (1988), *La pauvreté absolue*. Ed. Hachette, Paris.
- Milano, S. (1992), *La pauvreté dans les pays riches*, Nathan, Paris.
- Mingione, E. (1993), *Las sociedades fragmentadas*, Ministerio de Trabajo, Madrid.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (2000), *Construire ensemble une place pour tous. Deux ans d'action de lutte contre les exclusions*, Paris.
- Ministerio do Trabalho e da Solidariedade (1997), *Integrar*, Lisboa.
- Ministerio do Trabalho e da Solidariedade (1998), *Erradicação da pobreza 1997-2006. Dizer não a pobreza. Um combate para ganhar*, Lisboa.
- Ministerio do Trabalho e da Solidariedade (2000), *2000- Das palavras aos actos... Erradicação da pobreza 1997-2006*, Lisboa.
- Ministerio do Trabalho e da Solidariedade (2001), *Não a pobreza. A inclusao pela economia*, Lisboa.
- Monteiro, A. (1996), «A avaliação nos projetos de intervenção social: reflexoes a partir de uma pratica», *Sociologia. Problemas e praticas*, ICSTE, Lisboa, diciembre, núm. 22.

- Mora, A. (1994), «Les attentes à l'égard d'une initiative communautaire telle que le programme Pauvreté 3», *Lessons from the programme*, GEIE, Bruselas.
- Muñiz, R. (1996), *O povo oculto. Pobreza e accion social em Galiza*, Promocions Culturais Galegas, Vigo.
- Naletto, G. (2001), *Vado in Banca*, Lunaria, Roma.
- Nasse, Ph. (ed.) (1992), *Exclus et exclusions*, Documentation Française, Paris.
- Nolan, B., Callan, T., (eds.) (1994), *Poverty and policy in Ireland*, Dublin, Gill and MacMillan.
- Observatorio Europeo de Lucha contra la Exclusión Social (1991), *Políticas nacionales para luchar contra la exclusión social. Primer informe anual del Observatorio de las Comunidades Europeas*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- Observatoire des Politiques Nationales de Lutte contre l'Exclusion Sociale (1994), *Troisième rapport annuel*, GEIE, Lille.
- Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (2000), *Les travaux de l'Observatoire National*, La Documentation Française, Paris.
- O'Connide, S. (1972), «The extent of poverty in Ireland», en *Social Studies*. Vol. 1 núm. 4.
- O'Connor, A. (2001), *Poverty knowledge. Social science, social policy and the poor in the twentieth-century U.S. history*, Princeton University Press, Princeton.
- OIT-STEP (2003), «A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal», coordinado por Amaro, R., Ginebra.
- OIT (1995), *Genre, pauvreté et emploi*, OIT, Ginebra.
- Okrasa, W., Smeeding, T. M., Torrey, B. (1992), «Poverty in Eastern Europe: lessons from cross-national income comparisons from LIS», *Proceedings of the international conference on poverty measurement for economies in transition in Eastern European countries*, Central Statistical Office, Varsovia.
- Oprisan, V. (2000), «Aspects and trends of voluntary work in Romanian sport», *Volunteers, global society and the Olympic movement*, Comité Olímpico Internacional, Lausana (págs. 91-100).
- Organización de las Naciones Unidas (1990), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Comisión Económica para América Latina y los Países Caribeños, Santiago de Chile.
- Panagiotopolou, R. (2000), «The notion of voluntarism in the modern Greek society», *Volunteers, global society and the Olympic movement*, Comité Olímpico Internacional, Lausana, (págs. 81-90).
- Papageorgiou, C. (1999), «The social economy in Greece», *Il ruolo del terzo settore*, Fondazione Cesar, Boloña.
- Paugam, S. (1991), *La desqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, P.U.F., Paris.
- Paugam, S. (1996), «Pauvreté et exclusion. La force des contrastes nationaux», en Paugam, S. (Dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs*, Ed. La Découverte, Paris.
- Paugam, S. (1999) «L'Europe face à la pauvreté. Les expériences nationales du revenu minimum», Documentation Française. Paris.
- Pedroso, P. (1997), «Pela coesão social. Rendimiento mínimo garantido», en *Solidaridade*. Santarem, núm. 2.
- Piven Fox, F., Cloward, R. A. (1993), *Regulating the poor. The functions of public welfare*, Vintage Books, Nueva York (edición actualizada).
- Pons, I. (1992), *La cara oculta de la luna. Condiciones de vida de las prostitutas en Asturias*, Principado de Asturias, Oviedo.
- Presidencia Portuguesa de la Unión Europea (2000), *Policies and instruments to fight poverty in the European Union: the guarantee of a minimum income*, IDS, Lisboa.

- Putnam, R. D. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- RAS, Revue d'Action Sociale (1988), «Partenariat et action locale», Lieja, septiembre-octubre, núm. 5.
- Robbins, D. (1990), *In the core of community*, Gobierno de Irlanda, Galway.
- Robertson, J. (1989), *Future wealth*, New Economics Foundation, Londres.
- Rodgers, G. (1995), *Combattre l'exclusion sociale* (Communication au Sommet Mondial pour le Développement Social), IIEL, Ginebra.
- Rodgers, G., Gore, Ch., Figueiredo, J. B. (1995), *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*, IIEL, Ginebra.
- Rodrigues, F. (1999), *Assistência social e políticas sociais em Portugal*, ISSS, Lisboa.
- Rodrigues, F., Stoer, S. (1998), *Entre parceria e partenariatado*, Ed. Celta-Oeiras, Oporto.
- Room, G. (1990), *New poverty in the European Community*, St. Martin Press, Londres.
- Room, G. (ed.) (1995), *Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion*, University of Bristol, the Policy Press.
- Rowntree, B. S. (1901), *Poverty: a study of town life*, MacMillan, Londres.
- Ryan, W. (1971), *Blaming the victim*, Orbach and Chambers, Londres.
- Sabel, Ch. (1996), *Ireland. Local partnership and social innovation*, OCDE, París.
- Sánchez, J. E. (1981), *La geografía y el espacio social del poder*, Amelia Romero Ed., Barcelona.
- Saraceno, C. (1990), «Nuova povertà o nuovi rischi di povertà», Negri, N. (ed.), *Povertà in Europa e trasformazione dello stato sociale*, F. Angeli, Milán.
- Sarpellon, G. (ed.) (1984), *Understanding poverty*, Franco Angeli, Milán.
- Sassier, Ph. (1990), *Du bon usage des pauvres*, Ed. Fayard, París.
- Seabrook, J. (1984), *Landscapes of poverty*, Blackwell, Londres.
- Secretan, Ph. (1959), «Sens et non sens de la pauvreté», en *Esprit*, París, núm. 273.
- Seminario PSI (1994), *Understanding social exclusion in Europe. Lessons from transnational studies*, Policy Studies Institute, Londres.
- Sen, A. (1985), *A sociological approach to the measurement of poverty: a reply to Professor Peter Townsend*, Oxford Economic Papers no. 37, Oxford.
- Sen, A. (1992), *Inequality revisited*, Russell Sage Foundation, Nueva York.
- Service Sociale dans le Monde (1992), *Europe 1992. Pauvreté et marginalisation*, Bruselas, núms. 1-2.
- Silver, H. (1994), «Exclusión social y solidaridad social. Tres paradigmas», en *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, Vol. 113, núms. 5-6, Ginebra.
- Simonin, B. (1993), «La multidimensionalité en Pauvreté 3», *Actes du Séminaire de Huelva*, GEIE.
- Sing-Pio, K. (2000), «Volunteers in East Asian religions and culture», *Volunteers, global society and the Olympic movement*, Comité Olímpico Internacional, Lausana (págs. 61-78).
- Social Exclusion Unit (1998), *Bringing Britain together: a national strategy for neighbourhood renewal*, Londres.
- Somavia, J. (1999), *People's security. Globalizing Social Progress*. Organización de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Souza Santos, B. (ed.) (2001), *Globalização. Fatalidade ou utopia?*, Ed. Afrontamento, Lisboa (1<sup>er</sup> tomo de una colección de ocho. En el primero, ver especialmente la introducción y el capítulo IV).
- Sposati, A. (coord.) (2000), *Mapa de exclusão/inclusão social de la cidade de São Paulo. Dinâmica social dos anos 90*, NEPSAS, São Paulo. (Versión en CD ROM disponible).

- Stavenhaguen, R. (1970), «Marginalidad, participación y estructura agraria en América Latina», *Bulletin de l'Institut International d'Études Sociales*, OIT, Ginebra, núm. 7 (pág. 77). En este artículo, el autor también utiliza el término exclusión citando el libro de Vekemans, R. y Fuenzalida, S. L. (1969) *Marginalidad en América Latina: un ensayo de diagnóstico*, Ed. Herder, Barcelona.
- Stedman Jones, G. (1971), *Outcast London*, Oxford University Press, Oxford.
- Stitt, S., Grant, D. (1993), *Rowntree revisited*, Aldershot, Avebury.
- Touraine, A. (1992), «Inégalités de la société industrielle, exclusion du marché», Affichard, J., Foucauld, J. B. (ed.) *Justice sociale et inégalités*, Ed. Esprit, París.
- Townsend, P. (1975), *Poverty in United Kingdom*, Penguin Books, Middlesex.
- Townsend, P. (1993), *The international analysis of poverty*, Harvester Wheatsheaf, Londres.
- Trattner, W. I. (ed.) (1983), *Social welfare or social control*, University of Tennessee Press, Knoxville.
- UNIOPISS (2001) *Exclusion sociale et pauvreté en Europe*. Documentation française. París.
- Van den Bosch, K. (1999), *Identifying the poor using subjective and consensual measures*, Antwerpen Universiteit, Amberes.
- Van Parijs, P. (2000), «Basic income: Guaranteed Minimum Income for the 21<sup>st</sup> century», *Policies and instruments to fight poverty in the European Union: the guarantee of a minimum income*, IDS, Lisboa (Seminario europeo celebrado en Almancil, 1-2 de febrero de 2000).
- Vieira de Silva, J. A. (1997), *Caracterização sintética dos projetos de luta contra a pobreza*, Ministerio da Solidaridade e Segurança Social, Troia.
- Vilhjalmsson, R. (1995), «Social exclusion as a multilevel-multidimensional process», *Social indicators. Problematic issues*, European Commission, Bruselas.
- Vincent, B. (1979), «Les marginaux et les exclus dans l'Histoire», *Cahiers Jussien*, UGE, París, núm. 5.
- Von Gleich, A. (2000), «Stratégies de lutte contre la pauvreté: L'expérience bolivienne», Halvorson-Quevedo, R., Schneider, H., *Combattre la pauvreté dans le monde*, OCDE, París.
- Vranken, J., et. al. (1992-2000), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991-2000*, Amersfoort Acco, Leuven.
- Vranken, J. (1995), «Modelling in Social Sciences and models on social exclusion and social integration», *Social indicators: Problematic issues*, Comisión Europea, Bruselas.
- Waddington, J., Hoffmann, R. (eds.) (2000), *Trade unions in Europe. Facing challenges and searching for solutions*, European Trade Union Institute, Bruselas.
- Walsh, J., Craig, S. (1998), *Local partnership for social inclusion?*, OAK Press, Dublin.
- Whelan, B. (1993), *Final report on the study of the non-monetary indicators of poverty in the European Community*, ESRI, Dublin.
- Whul, S. (1992), *Les exclus face à l'emploi*, Syros, París.
- Wilson, W. J. (1987), *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy*, University of Chicago, Chicago.
- Wolfe, M. (1994), *Some paradoxes of social exclusion*, IIEL, Serie de documentos para discusión núm. 63, Ginebra.
- Wrench, J. (1996), *Preventing racism at the workplace. A report of 16 European countries*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Wresinski, J. (1987), *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Conseil Économique et Social, París.
- Xiberras, M. (1996), *Les théories de l'exclusion*, A. Colin, París (Véase la introducción de J. Freund).

- Yépez del Castillo, I. (1994), *Review of the French and Belgian literature on social inclusion: A Latin American perspective*, IIEL, Ginebra, Serie de documentos para discusión núm. 71.
- Yunus, M. (1997), *Vers un monde sans pauvretés*, Paris, J.C. Lattès.
- Zeggar, H. (2000), «Les representations de la pauvreté et de l'exclusion dans la presse écrite et audiovisuelle», *Les travaux de l'Observatoire National de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, Documentation Française, Paris.





