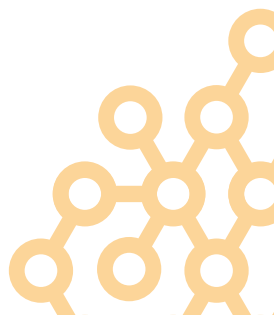


1

Joan Subirats

Los grandes procesos de cambio y transformación social Algunos elementos de análisis

7



Los grandes procesos de cambio y transformación social.

Algunos elementos de análisis

Abstract

Más que una época de cambios, afrontamos un **cambio de época** como en su momento lo fue el paso a la sociedad industrial. La incertidumbre y la sensación de riesgo dominan los grandes procesos de cambio y transformación social que vivimos en la actualidad, a la vez que determinan las trayectorias vitales de las personas. Este artículo propone, en primer lugar, una mirada sobre algunas dimensiones clave de esta fase de cambio de paradigma social, como son los nuevos ejes de desigualdad y exclusión social. En segundo lugar, avanza en el análisis de la capacidad de los poderes públicos para brindar respuestas tanto a nivel local como global. En este sentido cabe destacar que este cambio no ha encontrado a los

poderes públicos en un gran momento. El poder económico se ha globalizado, en tanto las instituciones políticas y el poder que de ellas emana se han quedado anclados en el territorio. Y en ese territorio es donde los problemas que generan la mundialización económica y los procesos de individualización se manifiestan diariamente. Han cambiado los problemas a los que las políticas públicas se enfrentan, y ha cambiado también la manera de gestionarlos. Y esto importa porque la forma concreta en que los poderes públicos o las sociedades abordan los temas de desigualdad y exclusión social se convierte en uno de sus factores explicativos clave.

Joan Subirats

Doctor en Ciencias Económicas por la *Universitat de Barcelona* (1980), es catedrático de Ciencia Política de esta misma universidad desde 1990. Ha sido director del *Instituto de Gobierno y Políticas Públicas* desde su creación hasta julio de 2009. Actualmente, es responsable del Programa de Doctorado del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. Especialista en políticas públicas y en temas de gestión e innovación democrática, sociedad civil, análisis de políticas públicas y exclusión social, colabora habitualmente en diversos medios de comunicación como *El País* y *Público*. Entre sus publicaciones destacan:

SUBIRATS, J. (2006): *Fragilidades vecinas. Narraciones de exclusión social urbana, Barcelona, Icaria.*

SUBIRATS, J. (2007): *Networked Politics. Rethinking political organisation in an age of movements and networks, Amsterdam, Transnational Institute.*

SUBIRATS, J. (2007): *Repensar la política en la era de los movimientos y las redes, Barcelona, Icaria.*

SUBIRATS, J. (2007): *Educación e inmigración: nuevos retos para España en una perspectiva comparada, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.*

SUBIRATS, J. (2008): *Del Xino al Raval. Cultura i transformació social a la Barcelona central, Barcelona, Hacer Editorial.*

SUBIRATS, J. (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas, Barcelona, Ariel.*

SUBIRATS, J., ET AL. (2011): *Proximitat, cultura i tercer sector a Barcelona, Barcelona, Icaria.*

SUBIRATS, J. (2011): *Otra sociedad, ¿otra política?, Barcelona, Icaria.*

SUBIRATS, J. (2011): *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales, Barcelona, Icaria.*

Web:

www.academia.edu/joansubirats

<http://igop.uab.es>

1. Cambio de época

En la Europa Occidental, y tras constatar el gran protagonismo popular en los desenlaces de las grandes guerras, se consigue llegar a cotas desconocidas hasta entonces de democratización política y, no por casualidad, de participación social en los beneficios del crecimiento económico. Ello toma la forma de políticas sociales, surgidas a partir de los inicios del siglo XX y consagradas a partir de 1945 en la forma de Estado de Bienestar. Democratización y redistribución aparecen entonces conectadas, gracias al mecanismo excepcional de regulación del orden mercantil que significaron las políticas fiscales, justificado por la voluntad política de garantizar una cierta forma de justicia social con los más débiles. Ese modelo, en el que coincidían ámbito territorial del Estado, población sujeta a su soberanía, sistema de producción de masas, mercado de intercambio económico y reglas que fijaban relaciones de todo tipo, desde una lógica de participación de la ciudadana en su determinación, fue adquiriendo dimensiones de modelo canónico y aparentemente indiscutido.

En los últimos 30 años, muchas cosas han cambiado al respecto. Los principales parámetros socioeconómicos y culturales que fueron sirviendo de base a la sociedad industrial están quedando atrás a marchas forzadas, y muchos de los instrumentos de análisis que nos habían ayudado para entender las transformaciones del Estado liberal al Estado fordista y keynesiano de bienestar, resultan ya claramente inservibles. Ha sido entonces cuando hemos visto que esa estructura de redistribución no se basaba en criterios compartidos de justicia social ni en un consenso sobre los derechos fundamentales, sino simplemente en la existencia o no de dinero, una variable muy frágil en plena crisis de fiscalidad.

En efecto, estos cambios no han encontrado a los poderes públicos en su mejor momento. El mercado y el poder económico subyacente se han globalizado, mientras las instituciones políticas, y el poder que de ellas emana, siguen en buena parte anclados al territorio. Y es en ese territorio donde los problemas que generan la mundialización económica y los procesos de individualización se manifiestan diariamente. La fragmentación institucional aumenta, y el Estado pierde peso hacia arriba (instituciones supraestatales), hacia abajo (procesos de descentralización, *devolution*, etc.), y hacia los lados (con un gran incremento de los partenariados públicos-privados, con gestión privada de servicios públicos, y con presencia cada vez mayor de organizaciones sin ánimo de lucro presentes en el escenario público). Al mismo tiempo, comprobamos como la lógica jerárquica que ha caracterizado siempre al ejercicio del poder no sirve hoy para entender los procesos de decisión pública, basados cada vez más en lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia, de poder relacional, y cada vez menos en estatuto orgánico o en ejercicio de jerarquía formal. Hemos descubierto que el Estado no es ya la representación democrática de un conjunto de individuos, sino un simple actor más en el escenario social. Un actor más, y no el más fuerte, en la dinámica del mercado global. Un actor que resulta cada vez más condicionado y limitado en su capacidad de acción por la creciente colusión de sus políticas con los intereses privados.

Estado de Bienestar

“ El mercado y el poder económico subyacente se han globalizado, mientras las instituciones políticas, y el poder que de ellas emana, siguen en buena parte anclados al territorio ”

¿Cómo han ido afectando los elementos que han propiciado el cambio de época aludido a las políticas sociales? En las dos últimas décadas, hemos ido asistiendo a la transición de los tipos del modelo clásico de bienestar a nuevas visiones de la política social. El ciclo de reestructuración, desde 1985 y mucho más intensamente durante la década de 1990, se presenta como un proceso complejo y multidimensional. Los múltiples cambios estructurales, de fondo, sitúan a las políticas sociales en la necesidad de una redefinición estratégica.

Ciclo de reestructuración

Coincidimos con muchos autores que caracterizan este ciclo de reestructuración como una fase de cambio de paradigma social, de alcance similar al que representó la transición del Antiguo Régimen a la sociedad industrial, o de ésta a la fase del Estado social-keynesiano, en un sistema de producción que se ha denominado fordista. Estaríamos pues ante una tercera ruptura histórica contemporánea de gran magnitud, a la que nosotros hemos aludido como cambio de época. ¿Cómo afecta todo ello al papel de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular, así como en su respectivo impacto en los procesos de cambio y transformación social?

“Estaríamos pues ante una tercera ruptura histórica contemporánea de gran magnitud”

Cambio de época

Desde nuestro punto de vista, las dimensiones de cambio son varias. La primera que queremos destacar es el paso de una sociedad de clases a una sociedad con multiplicidad de ejes de desigualdad, que puede dar niveles más altos de riqueza para algunos, pero también nuevos espacios de exclusión social. Todo ello ha ido obligando a reestructurar los regímenes de protección social, con cambios en los sistemas públicos de salud y de pensiones (con numerosas propuestas de retrasar la edad de jubilación); y ha obligado a buscar respuestas nuevas contra el paro juvenil y el paro de larga duración, creando también políticas de rentas mínimas y servicios sociales y políticas urbanas orientadas hacia la vivienda social y la regeneración de barrios muy afectados y degradados. Vemos también como se ha ido pasando de una economía industrial-fordista a una economía cada vez más terciarizada, con procesos de globalización galopantes y, de forma simultánea, revalorizadora del ámbito local. Una economía muy intensiva en capital y conocimiento, y mucho más flexible en sus aspectos productivos y laborales. Todo esto ha impactado en el ámbito de las políticas de empleo, causando procesos de precarización generalizada, y con constantes cambios en las prestaciones por desempleo, por despido, o en los horarios y la jornada de trabajo.

Desigualdad

Por otro lado, otra dimensión de cambio muy importante se ha ubicado en la esfera familiar y en las relaciones de género. El predominio de la familia nuclear, con esquemas rígidos y estables de relación entre los ámbitos doméstico y profesional, sobre la base de relaciones patriarcales de género, ha ido dejando paso a una pluralidad de nuevas formas de convivencia, con altos índices de monoparentalidad, y a nuevas lógicas de relación empleo-familia a partir del cuestionamiento de los roles tradicionales por sexo. Todo ello ha conllevado la aparición de un espacio político de género. En él, se articulan políticas con raíces en el modelo de doble salario, programas de igualdad en el empleo y servicios a las familias (educación infantil, residencias de ancianos, etc.).

Familia y género

Los cambios ya mencionados se han ido transfiriendo a la esfera política en clave de impactos sobre programas sectoriales del Estado de Bienestar, con necesidad de modificar las políticas de protección social y empleo, mientras que han ido exigiendo la aparición de nuevos espacios públicos de acción contra la exclusión y a favor de la igualdad de género.

Pero, lo cierto es que han ido surgiendo nuevos temas. Por un lado, han ido apareciendo en el campo simbólico-cultural valores e identidades desligadas de la lógica clasista, y también nuevas y diversas formas de acción colectiva, más allá de los partidos y sindicatos clásicos. Todo esto genera presiones hacia nuevos espacios deliberativos y participativos en el sistema democrático, y presiones hacia modelos de gestión pública que vayan más allá de la lógica burocrática tradicional. Por otro lado, los impactos en los aspectos territoriales de cómo el poder está organizado son evidentes. Las conformaciones políticas, sociales, económicas y culturales tanto del Estado liberal como del Estado de Bienestar habían tenido en el Estado-nación su casi único anclaje y referente territorial. En la actualidad, las antiguas estructuras estatal-nacionales abren paso a nuevas articulaciones de gobierno multinivel, donde los ejes y las redes de tipo local-global cobran fuerza.

En síntesis, los cuatro grandes espacios de intervención de las políticas sociales (protección, empleo, género y exclusión), estarían operando cada vez más en marcos políticos de gobierno multinivel y en red, y también bajo presiones para avanzar hacia procesos democráticos más participativos y menos burocratizados. Tenemos aquí un ejemplo más de la relación entre cambios en los contenidos de los problemas a los que las políticas públicas quieren enfrentarse y la necesidad de cambio tanto en la manera política de gestionar la situación (participación, etc.), como en las formas concretas en que han de operar las nuevas políticas públicas (posburocracia, etc.)

2. La exclusión social: continuidad y discontinuidad en las lógicas de desigualdad

¿Cómo han cambiado las desigualdades? ¿Por qué hablamos de exclusión social y no de pobreza? El rápido proceso de cambio ha desencadenado transformaciones significativas en la estructura social. Las coordenadas en las que se fundamentó la sociedad industrial y su modelo centrado en la soberanía de los Estados-nación y en las políticas económicas de corte keynesiano ya no funcionan como antes, y ha sido entonces cuando las sociedades europeas avanzadas han ido redescubriendo que la desigualdad no estaba superada. Se ha ido percibiendo que las políticas que trabajosamente habían construido para tratar de responder a los desequilibrios que “naturalmente” iba generando la economía de mercado, dejaban paulatinamente de funcionar de manera adecuada en el nuevo escenario de la globalización.

Como ya hemos analizado, el llamado Estado de Bienestar surge como respuesta a los problemas de pobreza, definida ésta en términos relativos y en clave de carencia de recursos económicos. Así, los Estados de bienestar europeos transitaban por la década de 1980 con capas minoritarias pero no residuales de la población en situación de pobreza. Durante la década de 1990, y a caballo de la

“ Han ido apareciendo en el campo simbólico-cultural valores e identidades desligadas de la lógica clasista, y también nuevas y diversas formas de acción colectiva, más allá de los partidos y sindicatos clásicos”

Estado-nación

Gobierno multinivel

maduración de grandes cambios estructurales (socioeconómicos, demográficos, tecnológicos, ambientales, familiares, de género, de valores, etc.), la falta de adecuación entre un concepto muy marcado por la dualidad “tener” o “no tener”, y la compleja realidad que marcaba otros escenarios de desigualdad fue obligando a repensar la situación. De esta manera, el concepto de “pobreza” ha ido siendo cada vez más reemplazado por el de “exclusión social”. Con este concepto se engloba la pobreza pero también se va más allá.

La exclusión social, como realidad de hecho, no es algo básicamente nuevo, puede inscribirse en la trayectoria histórica de las desigualdades sociales. Sus antecedentes son claros –el marco histórico de las sociedades contemporáneas– y se remontan a lo que fueron las necesidades colectivas que se plantearon desde el inicio de los procesos de industrialización y urbanización masiva, durante los siglos XIX y XX. Ahora bien, en estos momentos, la exclusión social expresa la nueva configuración de las desigualdades en el contexto actual de transición hacia lo que se ha dado en llamar “sociedad del conocimiento”. La cuestión social se transforma y adquiere una nueva naturaleza en las emergentes sociedades tecnológicas avanzadas. La exclusión social es, en buena parte, el reflejo de esa nueva naturaleza. Pero, ¿cuál es la novedad?

Sintetizando, podríamos decir que la vieja sociedad industrial originaba conflictos básicamente centrados en las dinámicas de clase, que dada su unidimensionalidad (vinculada a las distintas posiciones de unos y otros en el sistema productivo), no llegaban a romper los parámetros básicos de la integración social, cuando, por otra parte, se mantenían las estructuras de socialización tradicionales (familia, barrio y trabajo). Ahora, en cambio, en un contexto de creciente heterogeneidad e individualización social, la exclusión va más allá de las desigualdades verticales del modelo industrial. La novedad radica en que la exclusión implica fracturas en el tejido social, la ruptura de ciertas coordenadas básicas de integración. Y, en consecuencia, la aparición de una nueva escisión social en términos de dentro/fuera. Es a partir de ahí cuando podemos hablar de nuevos colectivos excluidos.

La exclusión no refleja una situación estática y estable, sino que apunta más bien a una dinámica. Con el término “exclusión” nos referimos mucho más a un proceso (o un conjunto de procesos) que a una situación estable. Y dichos procesos presentan una “geometría variable”. Es decir, no afectan sólo a grupos predeterminados concretos, más bien al contrario, afectan de forma cambiante a personas y colectivos, a partir de su grado de vulnerabilidad frente a dinámicas de marginación. Ulrich Beck sostiene que la distribución de riesgos sociales, en un contexto marcado por la erosión progresiva de los tradicionales anclajes de seguridad de la sociedad industrial, se vuelve mucho más compleja y generalizada.

El riesgo de ruptura familiar en un contexto de cambio en las relaciones hombre-mujer, el riesgo de quedar obsoleto en un marco de cambio tecnológico acelerado, el riesgo de precariedad e infrasalarización en un contexto de cambio en la naturaleza del vínculo laboral, etc., pueden trasladar hacia zonas de vulnerabilidad a la exclusión a todo tipo de personas y colectivos, en momentos muy diversos de su ciclo de vida. La exclusión, por así decirlo, se “democratiza”. Las

Exclusión social

“ En un contexto de creciente heterogeneidad e individualización social, la exclusión va más allá de las desigualdades verticales del modelo industrial”

Beck

fronteras de la exclusión son móviles y fluidas. Los índices de riesgo presentan extensiones sociales e intensidades personales altamente cambiantes.

La exclusión social no se explica tampoco con arreglo a una sola causa, se trata más bien de un fenómeno multifactorial y multidimensional. Se presenta más bien como un fenómeno poliédrico, formado por la articulación de un cúmulo de circunstancias desfavorables, a menudo fuertemente interrelacionadas. En el apartado siguiente se analizan los diversos factores que anidan en las raíces de la exclusión, pero cabe destacar ahora su carácter complejo, formado por múltiples vertientes. La exclusión difícilmente admite definiciones simples o muy diferenciadas. Un rápido vistazo a las estadísticas nos muestra las altísimas correlaciones entre, por ejemplo, fracaso escolar, precariedad laboral, desprotección social, familias monoparentales y género. O bien entre barrios “guetizados”, malas condiciones de habitabilidad, segregación étnica, pobreza y múltiples problemas de salubridad. Todo ello conduce hacia la imposibilidad de un tratamiento unidimensional y sectorial de la exclusión social. La marginación, como problema para ser abordado desde la actuación de los poderes públicos, requiere formas integrales en su definición, y horizontales o transversales en sus procesos de gestión.

Entendemos, por otra parte, que la exclusión social no está inscrita de forma fatalista en el destino de ninguna sociedad. No puede aceptarse la idea de que existan personas o colectivos que, por definición o como principio, sean más susceptibles de caer en la exclusión. Como tampoco debería aceptarse que alguien es, por definición, un marginado o que no puede ser considerado en igualdad de condiciones a los demás. Al contrario, nada impide que la exclusión sea abordada desde la política, es decir, desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas. Más aún, en cada sociedad determinada, la forma concreta en que los poderes públicos o la propia sociedad abordan los temas de exclusión se convierte en uno de sus factores explicativos clave.

¿Por qué creemos que es importante hacer hincapié en todo esto? En otros momentos históricos, por ejemplo en las etapas centrales de la sociedad industrial, el sector social sometido a relaciones de desigualdad y subordinación en la estructura productiva había adquirido plena conciencia de ello y, por tanto, disponía de capacidad de autoorganización social y política. Se había convertido, en mayor o menor medida según el momento histórico y el contexto social, en agente portador de un modelo alternativo, con potencial de superación de las relaciones de desigualdad vigentes. Ello no pasa con la exclusión. Los colectivos marginados, heterogéneos y cambiantes, no logran estructurarse organizativamente, no logran conformar ningún sujeto homogéneo y articulado de cambio histórico, visible, y con capacidad de superación de la exclusión. De ahí que sea mucho más complicado generar procesos de movilización y definir una praxis para superar la exclusión. De ahí también que a menudo se cuestione la posibilidad de que esos fenómenos de exclusión acaben generando movimientos políticos con voluntad emancipadora, y que, en cambio, se imponga con facilidad una cierta perspectiva cultural que lleva a considerar la exclusión como algo inherente a las sociedades avanzadas del siglo XXI. Algo inevitable, “la existen-

“ Los colectivos marginados, heterogéneos y cambiantes, no logran estructurarse organizativamente, no logran conformar ningún sujeto homogéneo y articulado de cambio histórico, visible, y con capacidad de superación de la exclusión ”

cia de perdedores”, que sólo merecería “compasión”. Pero esa, recordemos, es sólo una de las opciones políticas posibles ante la exclusión. En definitiva, ¿de qué estamos hablando? En el terreno conceptual, la idea de síntesis pasaría por considerar la exclusión social como un fenómeno cambiante, relacional, propio de una sociedad en rápido proceso de transformación, y susceptible de generar dinámicas políticas colectivas.

3. Nuevos esquemas de acción, nuevos protagonismos en la esfera pública

¿Si no nos sirve lo que hacíamos hasta ahora, cómo afrontar los nuevos problemas? En este artículo se pretende establecer tanto líneas para nuevos diagnósticos, como sugerir vías de cambio y de innovación. A partir de lo hasta aquí mencionado, podríamos por tanto tratar de construir una agenda de políticas públicas contra la exclusión social, teniendo en especial consideración aquellos aspectos que afectan especialmente a los ámbitos urbanos de alta densidad, como son el desempleo, la degradación urbana y espacial y los temas de seguridad.

Dicha agenda debería caracterizarse por su enfoque multidisciplinar y multifactorial ya que requeriría de un abordaje de la exclusión social desde todas las dimensiones sectoriales y temáticas implicadas. Y no sólo eso. En la lucha contra la exclusión, es importante qué se hace, pero lo es igualmente cómo se hace, es decir, las formas de trabajar y abordar las dinámicas y situaciones de exclusión. En este sentido, planteamos principalmente la lista de políticas que entendemos como fundamental, para pasar luego a centrarnos en los criterios, entendidos como los parámetros instrumentales o metodológicos que deberían incorporar las acciones y prácticas por la inclusión social.

Las políticas contra la exclusión social deben combinar aspectos relacionados con la universalización de servicios sociales y rentas básicas; aspectos vinculados a la exclusión laboral y a la calidad del empleo; acciones relacionadas con la vivienda social y la regeneración integral de barrios; iniciativas en el campo sociosanitario; políticas educativas comunitarias e integrales, con especial incidencia en los temas de fractura cognitiva y digital; iniciativas en el campo de los derechos de ciudadanía e interculturalidad; políticas dirigidas a la plena igualdad de género; políticas integrales de ciclo de vida, centrada en colectivos como la infancia, la adolescencia y la gente mayor vulnerable; y políticas que fomenten el ámbito relacional y la creación de capital social.

Es evidente que esta lista de acciones por emprender, tan larga y densa, genera cierta sensación de impotencia. Pero, es importante resaltar que no todas las políticas que integran esta posible agenda tienen el mismo peso. Podríamos hablar de distintos niveles de “centralidad” y, de este modo, estableceremos un núcleo duro de la agenda, una segunda corona de políticas, y una tercera corona de políticas para aspectos más trasversales y relacionales.

La existencia de un núcleo duro de la agenda pretende dar respuesta a una constante que nos aparece al caracterizar una parte importante de la población socialmente excluida y que es aún más relevante si nos referimos a contextos no específicamente europeos. Nos referimos a la interrelación de la exclusión con la

“ Dicha agenda [contra la exclusión social] debería caracterizarse por su enfoque multidisciplinar y multifactorial”

Exclusión social

precariedad en el ámbito laboral y en el residencial (territorio y vivienda) y con la imposibilidad práctica de acceso a los mecanismos públicos de protección e inserción social.

El núcleo de la agenda contra la exclusión podría así configurarse sobre la base de tres ejes. En primer lugar, el fortalecimiento del sistema de servicios sociales y rentas mínimas, que puede concretarse en dos direcciones: la universalización de los servicios y el avance hacia un modelo de rentas básicas garantizadas. En segundo lugar, la potenciación de las políticas activas contra la exclusión laboral y por la calidad del empleo: desde formación e intermediación activa, hasta nuevos yacimientos y reparto del trabajo, pasando por acciones que busquen reducir la fuerte significación de los salarios bajos. En tercer lugar, una acción pública decidida a favor de la vivienda social, de la promoción pública de alquiler, de la rehabilitación y de la regeneración integral de los barrios degradados de las grandes ciudades.

Es importante resaltar la importancia del protagonismo público y social en la lucha por la inclusión social. Pensamos que, en sociedades complejas como la nuestra, los resortes clave de lucha contra la exclusión deben ubicarse en la esfera pública. Las políticas sociales, los programas y los servicios impulsados desde múltiples niveles territoriales de gobierno, se convierten en las piezas fundamentales de un proyecto de sociedad cohesionada. Ahora bien, las políticas sociales contra la exclusión deben abandonar cualquier pretensión monopolista, de estricta especialización profesional o de clara ejecución centralizada. Su papel como palancas hacia el desarrollo social inclusivo será directamente proporcional a su capacidad de tejer sólidas redes de interacción con todo tipo de agentes comunitarios y asociativos, en el marco de sólidos procesos de deliberación sobre modelos sociales, y bien apegados al territorio. Sobre la base de estos planteamientos, a continuación se destacará la especial significación de la combinación de protagonismos en las políticas de inclusión social.

Las acciones públicas contra la exclusión han ido surgiendo en el marco de los nuevos componentes que acompañan la reestructuración de los tradicionales modelos de bienestar. Como es bien sabido, el Estado de Bienestar es un espacio donde, por medio de un abanico de políticas sociales, se trata de dirimir intereses y de resolver necesidades colectivas. Cabe destacar que las políticas sociales no se agotan en la interacción entre Estado y mercado, ni su impacto se reduce a la mera corrección de desigualdades materiales.

Cuando se habla de exclusión social a principios del siglo XXI, estamos hablando de algo distinto a lo que entendíamos como “pobreza”, y ello requiere dar un giro sustancial tanto a las concepciones con las que se analiza el fenómeno como a las políticas que pretenden darle respuesta. Requiere buscar las respuestas en dinámicas más “cíviles”, menos dependientes de lo público o de organismos con planteamientos estrictamente de caridad. Requiere armar mecanismos de respuesta de carácter comunitario, que construyan autonomía, que reconstruyan relaciones, que recreen personas. El factor esencial de la lucha contra la exclusión hoy día pasa por la reconquista de los propios destinos vitales por parte de las personas o colectivos afectados por esas dinámicas o procesos de exclusión

Servicios sociales
Rentas mínimas

Políticas de empleo

Políticas de vivienda

“ En sociedades complejas como la nuestra, los resortes clave de lucha contra la exclusión deben ubicarse en la esfera pública [pero] deben abandonar cualquier pretensión monopolista ”

Pobreza

social. Lo cual precisa armar un proceso colectivo que faculte el acceso a todo el mundo a formar parte del tejido de actores sociales, y por tanto, no se trata sólo de un camino en solitario de cada uno hacia una hipotética inclusión. No se trata sólo de estar con los otros, se trata de estar entre los otros. Devolver a las personas el control de su propia vida significa devolverles sus responsabilidades, y ya que entendemos las relaciones vitales como relaciones sociales, de cooperación y conflicto, esa nueva asunción de responsabilidades no se plantea sólo como un sentirse responsable de uno mismo, sino como un sentirse responsable con y entre los otros. Queremos plantear algunas formulaciones que, desde nuestro punto de vista, pueden permitir avanzar, desde estas perspectivas, hacia nuevas fórmulas de lucha contra la exclusión.

Podríamos afirmar que, si la exclusión tiene un carácter estructural, las acciones públicas, desde lógicas políticas propias y explícitas, deben tender a ser también estratégicas y orientadas a debilitar los factores que generan precariedad y marginación. Una de las formas habituales de encarar los fenómenos de exclusión es focalizar las posibles salidas en la búsqueda de empleo. La inserción a través del empleo se ha convertido en un elemento clave, y diríamos que inevitable, en la lucha contra la exclusión. Pero, sin negar que ése sea y seguirá siendo un factor muy importante en el camino para reconstruir un estatus de ciudadano completo, hemos de recordar que si la exclusión tiene, como decíamos, una dimensión multifactorial y multidimensional, las formas de inserción han de ser plurales. Esto responde a que muchas veces se entiende a la inserción socioprofesional como la forma más completa o definitiva de inserción, y se la compara con formas “sociales” de inserción, que serían menos satisfactorias o más propias de aquellos con los que ya no se sabe qué hacer.

Entendemos que si la exclusión presenta una configuración compleja, las políticas que traten de darle respuesta deben tender a ser formuladas desde una visión integral, y debe plantearse su puesta en práctica desde planteamientos transversales, con formas de coordinación flexible, y desde la mayor proximidad territorial posible. La inserción social no puede ser entendida como el acceso de personas o colectivos a una oferta preestablecida de prestaciones, empleos o recursos. En la concepción que defendemos, la inclusión se presenta como una dinámica que se apoya en las competencias de las personas, y que se hace además en un contexto social y territorial determinado. La inserción se nutre de la activación de relaciones sociales de los afectados y de su entorno, y tiene sentido si consigue no sólo dar salidas individuales a éste o aquél, sino que sus objetivos son los de mejorar el bienestar social de la colectividad en general. Las distintas políticas presentes en el territorio (sanidad, educación, desarrollo económico, ayuda social, transporte, cultura, etc.) presentan una lógica de intervención excesivamente sectorizada, cuando son precisamente las interacciones entre esas políticas y sus efectos las que construyen las dinámicas sociales y económicas en cuyo seno se dan los procesos de exclusión e inserción, afectando a personas y colectivos.

En este sentido, podríamos decir que la llamada “política social”, a la que se acostumbra a confiar las respuestas a la exclusión, tiene algo de ficción teórica, ya que son el conjunto de los distintos aspectos vitales los que contribuyen o no

Inserción laboral

Competencias de las personas

Relaciones sociales

“ Las distintas políticas presentes en el territorio presentan una lógica de intervención excesivamente sectorizada ”

a crear y nutrir las relaciones sociales que están en la base de las alternativas de inclusión. Precisamente por todo ello, es difícil imaginar que se puedan dar respuestas reales, y en la línea que aquí defendemos, desde ámbitos territoriales muy amplios en los que se pierda el sentido de comunidad y de responsabilidad colectiva. Si hablamos de flexibilidad, de integralidad, de implicación colectiva, de comunidad y de inteligencia emocional, deberemos acudir al ámbito local para encontrar el grado de proximidad necesario para que todo ello sea posible. Y es precisamente en el ámbito local en el que es más posible introducir dinámicas de colaboración público-sociedad civil, que permitan aprovechar los distintos recursos de unos y otros, y generar o potenciar los lazos comunitarios, el llamado capital social, tan decisivo a la hora de asegurar dinámicas de inclusión sostenibles en el tiempo y con garantías de generar autonomía y no dependencia, aunque ello no tenga porque implicar la difuminación de responsabilidades de los poderes públicos.

Ámbito local

Capital social

Sabemos también que la exclusión no es algo estático y permanente. Por tanto, si la exclusión conlleva un fuerte dinamismo, con “entradas” múltiples y súbitas, las acciones de respuesta y las acciones públicas deben tender hacia procesos de prevención, inserción y promoción, fortaleciendo y restableciendo vínculos laborales, sociales, familiares y comunitarios. La lucha por la inclusión tiene mucho que ver con la creación de lazos de relación social. La labor de los profesionales dedicados al tema, de los poderes públicos y de las entidades o asociaciones que trabajan en ella, ha de basarse en la puesta en contacto con la persona o el colectivo; ayudar a que se reconozca; a que se reconcilie con su imagen; a trabajar con las relaciones de la persona, partiendo de los ámbitos más privados (niños, familias, etc.), hasta los espacios públicos (vecindario, comunidad, barrio, ciudad) y las instituciones y entidades (escuelas, empresas, asociaciones, poderes públicos, etc.). De esta manera, la inclusión implica reconstruir su condición de actor social.

Inclusión

Esto exige conocer los recursos del medio, para movilizarlos y aprovecharlos. De esta manera, no sólo se consigue que el proceso de inclusión sea un proceso de reconstrucción de lazos y de relaciones, sino que sea también un proceso compartido, no estrictamente profesionalizado, y que además permita que el entorno social, la comunidad, reconozca los problemas que generan exclusión, convirtiendo el problema de unos pocos en un debate público que concierna a todos. Por ello, se habla de coproducción de los procesos de inclusión, en la que unos y otros asumen el riesgo de recrear lazos, de recuperar vínculos. Todo ello sin que sea posible, en una dinámica como la que apuntamos, anticipar demasiado los planes de acción y fijar resultados de antemano, ya que de la misma manera que la exclusión ha sido fruto de una multiplicidad de hechos y de situaciones, también la inclusión deberá ser objeto de una búsqueda en la acción.

Finalmente, si la lucha contra la exclusión tiene que abordarse desde formas de hacer que habiliten y capaciten a las personas, las políticas públicas deberán orientarse a incorporar procesos e instrumentos de participación, de activación de roles personales y comunitarios, y de fortalecimiento del capital humano y social. La inclusión no puede ser concebida como una aventura personal, en la que

“ Se habla de coproducción de los procesos de inclusión, en la que unos y otros asumen el riesgo de recrear lazos, de recuperar vínculos.”

el “combatiente” va pasando obstáculos hasta llegar a un punto predeterminado por los especialistas. Inclusión y exclusión son términos cambiantes que se van construyendo y reconstruyendo socialmente. Entendemos por tanto la inclusión como un proceso de construcción colectiva no exenta de riesgos. En ese proceso, los poderes públicos actúan más como garantes que como gerentes. Se busca la autonomía, no la dependencia. Se busca construir un régimen de inclusión, y ello quiere decir entender la inclusión como un proceso colectivo, en el que un grupo de gente, relacionada informal y formalmente desde posiciones públicas y no públicas, trate de conseguir un entorno de cohesión social para su comunidad. Ello exige activar la colaboración, generar incentivos, construir consenso. Y aceptar los riesgos.

Para alcanzar estos objetivos, las personas y los colectivos han de tener la oportunidad de participar desde el principio en el diseño y puesta en práctica de las medidas de inclusión que les afecten. Si no les queda otra alternativa (no pueden “salir”), han de poder participar (“hacerse oír”). Todo proceso de inclusión es un proyecto personal y colectivo en el que los implicados, los profesionales encargados del acompañamiento, las instituciones colaboradoras, y la comunidad en la que se inserta todo ello, participen, asuman riesgos y responsabilidades, y entiendan el tema como un compromiso colectivo en el que todos pueden ganar y todos pueden perder.

En este sentido, la clave es mantener la tensión y la colaboración entre las esferas básicas de integración social: el ámbito productivo y, muy especialmente, las transformaciones en el mercado laboral; el ámbito institucional, concretamente qué nivel puede alcanzar los derechos de ciudadanía en el nuevo contexto social; y el ámbito de la reciprocidad, en referencia a las transformaciones en las estructuras familiares y las redes sociales y comunitarias. ■

“Inclusión y exclusión son términos cambiantes que se van construyendo y reconstruyendo socialmente.”

Bibliografía

- BAUMAN, Z. (2003): *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, Madrid, Siglo XXI.
- BECK, U.-BECK-GERNSHEIM, E., (2002): *Individualization*, Sage, Londres
- Beck, U. (1998): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.
- CROUCH, C. (2004): *Posdemocracia*, Madrid, Taurus.
- HIRSCH, P.M. (1972): "Processing fads and fashions. An organization-set analysis of cultural industry systems", en *American Journal of Sociology*, n.77, pp. 639-659.
- LLAMAZARES, I. y MARKS, G. (1999): "Gobernación de Múltiples Niveles, Movilización Regional e Identidades Subestatales en la Unión Europea" en LLAMAZARES, I. y REINARES, F. (eds.) *Aspectos Políticos y Sociales de la Integración Europea*. València, Tirant lo Blanch.
- MARKS ET AL. (1998): *Governance in the European Union*, Londres, Sage.
- NOGUERA, J. (2000): *La renta básica garantizada y el estado de bienestar*. RIS.
- NORRIS, P. (1999): *Critical Citizens*, Oxford, Oxford University Press.
- RAVENTÓS, D. (2001): *La renta básica*. Ariel, Barcelona.
- RHODES, RAW, (1997): *Understanding governance: policy networks, governance and reflexivity*, Londres, Open University Press.
- SUBIRATS, J. (2004): (dir.), *Pobreza y Exclusión Social. Un análisis de la realidad española y europea*, Barcelona, Fundació La Caixa.
- SUBIRATS, J. (ed.), (2002): *Redes, Territorio y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona, Diputació de Barcelona.