

Guía de recomendaciones y líneas de actuación en inclusión social



Fundación **Luis Vives**

Guía de recomendaciones y líneas de actuación en inclusión social

Contenido

1. Introducción

2. Reflexiones previas en el marco de la inclusión social

2.1. Nuevas formas de exclusión por el impacto de la crisis

R/3

2.2. Pobreza y exclusión social en el ámbito rural

R/15

3. Mecanismos de participación para la inclusión social

3.1. El Método Abierto de Coordinación y la participación local

M/3

3.2. La coordinación, el liderazgo y el trabajo en red para la inclusión activa en el ámbito local

M/14

3.3. La lucha contra la exclusión y la activación de la red de solidaridad primaria: creación de capital social y capital cultural en el plano local

M/22

4. Políticas de inclusión social en España

4.1. Garantía de recursos mínimos

P/5

4.2. Activación de las personas con especiales dificultades de acceso al empleo

P/14

4.3. Integralidad, acompañamiento, proximidad, incorporación: el papel de los servicios sociales

P/20



1. INTRODUCCIÓN

En el año 2007, a través del programa PROGRESS de la Comisión Europea, la Fundación Luis Vives, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado español, la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad y la Obra Social Caixa Galicia impulsaron el proyecto europeo *A Favor de la Inclusión Social: Sensibilización, Movilización y Debate*.

El principal objetivo del mismo era **contribuir a divulgar las estrategias de inclusión social**, reforzando la difusión de información y creando espacios de debate en el ámbito territorial, desde los que se pudiera discutir e implicar más activamente a los actores sociales en las políticas de inclusión social autonómicas. De este modo, se pretendía conseguir que las políticas de inclusión social ganasen notoriedad en la agenda social y en los medios de comunicación.

Debido a los excelentes resultados del proyecto y a la valoración positiva de la Comisión Europea, tras lograr la **movilización** de más de 1.400 personas de administraciones públicas, ONG, universidades, sindicatos, empresas y medios de comunicación a través de una serie de foros de debate que se organizaron en 13 Comunidades Autónomas, los socios del proyecto, con la colaboración a partir de 2009 de la Federación Española de Municipios y Provincias, apostaron por reforzar esta línea de acción y promover la continuidad de esta iniciativa hasta 2010, de manera que se rentabilizasen y dimensionasen los esfuerzos realizados durante el 2007.

Las conclusiones de la primera etapa del proyecto se han recogido en el documento **Informe de Aprendizaje y Propuestas de Futuro**.

Por todo ello, en diciembre de 2009, se lanzó la continuación del proyecto bajo el título "A favor de la inclusión social" y el lema "integrACTÚA" cuyo objetivo esta vez era **fortalecer las políticas de inclusión social en España**, sobre todo las más cercanas a las personas, es decir, las del **ámbito local**.

Para este nuevo propósito se planteó una actuación de debate en dos fases:

La primera de ellas tuvo lugar a lo largo de 2009 con la celebración de **16 seminarios autonómicos** de enfoque local en 15 comunidades autónomas con el objetivo de **seleccionar los avances fundamentales y los retos** sobre los que es necesario incidir en el futuro. Las comunidades que participaron en esta fase del proyecto fueron Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla la Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia y Navarra.

La segunda fase del proyecto se desarrolló en 2010 a través del análisis de los temas fundamentales surgidos de los debates del año anterior recogidos en el **Cuaderno Europeo 8 "Debates fundamentales en el marco de la Inclusión Social en España"**. Este análisis se llevó a cabo en **8 encuentros de expertos temáticos nacionales** cuyo objetivo era profundizar en el debate, transferir conocimiento entre comunidades autónomas, intercambiar buenas prácticas y **avanzar conjuntamente** en métodos de trabajo.

A continuación se detallan las Comunidades y los temas concretos que se trabajaron en esta fase:

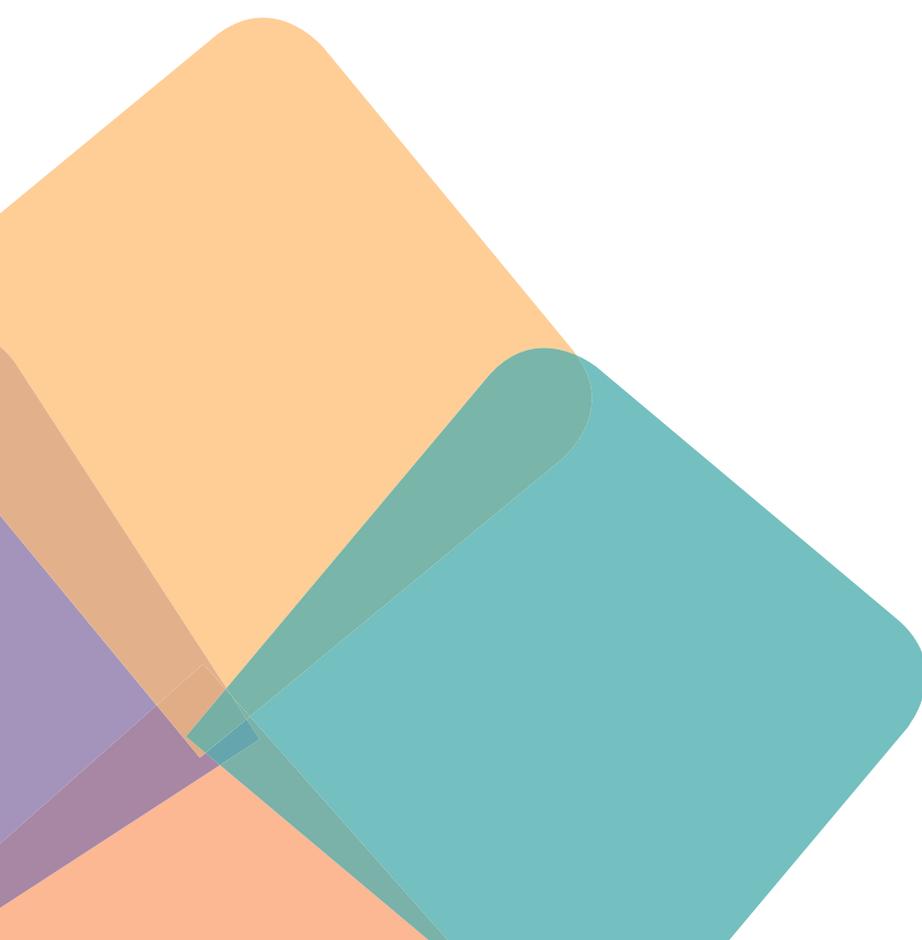
- Andalucía (Sevilla, 5 de octubre de 2010). El papel de la Iniciativa Social en las zonas con necesidades de transformación social.
- Aragón (Zaragoza, 25 de mayo de 2010). Activación de personas con especiales dificultades de acceso al empleo.
- Castilla y León (Valladolid, 15 de junio de 2010). Mundo Rural y servicios sociales.
- Castilla la Mancha (Albacete, 7 de octubre de 2010). Aplicación del método abierto de coordinación en el plano local y fortalecimiento del diálogo civil.
- Comunidad Valenciana (Valencia, 22 de septiembre de 2010). Medidas y políticas especiales frente a la crisis en el plano local.
- Extremadura (Mérida, 29 de junio de 2010). La atención integral en el plano local.
- Comunidad de Madrid (Madrid, 22 de junio de 2010). La colaboración de servicios para la inclusión social: liderazgo y trabajo en red.
- Región de Murcia (Murcia, 28 de septiembre de 2010). Garantía de los recursos mínimos en el plano local.

Al igual que en la primera etapa del proyecto en 2007, para esta segunda fase de desarrollo se ha elaborado también un **Informe Final de Aprendizajes** en el que se recogen con mayor detalle los datos cuantitativos de todos los seminarios y encuentros realizados en 2009 y 2010.

Más allá de estos datos que sin duda ilustran claramente el éxito del proyecto, los socios del proyecto hemos querido recoger el fruto del profundo trabajo de análisis realizado en cada uno de los encuentros agrupando la diversidad de enfoques y el conocimiento de primera mano que han aportado los técnicos y políticos que han participado en los encuentros desde entidades de diversa naturaleza que trabajan de manera activa por la inclusión social en el ámbito regional y local en la presente Guía.

Por tanto, el **objetivo** de esta Guía es compartir el conocimiento y experiencias de estos profesionales de la inclusión social de una manera sintética, clara y directa para así poder plantear una guía práctica de recomendaciones y líneas de actuación que sirva de base para mejorar el proceso de la inclusión social en España.

Para ello se han estructurado los temas en tres bloques en función de su contenido: un primer bloque que enmarca el contexto de la temática; un segundo apartado en el que se recogen diferentes mecanismos de participación para la inclusión social y finalmente un último capítulo en el que se reflejan las políticas de inclusión social en España.



La presente edición de esta guía
ha sido cofinanciada por el Fondo Social Europeo
en el marco del Programa Operativo Lucha
contra la Discriminación (2007-2013)



UNIÓN EUROPEA
Fondo Social Europeo
Invierte en tu futuro



Fundación Luis Vives

Guía de recomendaciones y líneas
de actuación en inclusión social

2. REFLEXIONES PREVIAS EN EL MARCO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL



Fundación Luls Vives



2. REFLEXIONES PREVIAS EN EL MARCO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL

Índice

2.1. Nuevas formas de exclusión por el impacto de la crisis	 / 3
Introducción	3
Enunciado de recomendaciones	4
Recomendaciones	5
Líneas de actuación	8
2.2. Pobreza y exclusión social en el ámbito rural	 / 15
Introducción	15
Enunciado de las recomendaciones	17
Líneas de actuación	18

2.1. Nuevas formas de exclusión por el impacto de la crisis

Autores: Chaime Marcuello Servós y Juan David Gómez-Quintero

Introducción

Las crisis son, en muchas ocasiones, tiempos y espacios idóneos para la creación y la innovación. Esta crisis económica –que nos afecta desde 2008– a pesar de la dureza y las sombras que produce, también está permitiendo conocer experiencias exitosas de adecuación administrativa, reestructuración de organizaciones y ejercicios de innovación social puestos en práctica en muchas partes de España.

De igual forma, las crisis nos permiten, en el plano personal y colectivo, confrontar nuestros paradigmas y verdades asumidas dentro de la sabiduría convencional para preguntarnos: ¿estamos haciendo las cosas de la mejor manera posible? Ante esta pregunta probablemente debemos concluir que algunos procedimientos podrían ser más eficaces, más eficientes, más sostenibles o de mejor calidad.

En este caso, queremos destacar dos experiencias positivas en el marco de los servicios sociales municipales y dos líneas de actuación que pretenden sugerir mejoras que afectan a la Administración Pública, a la ciudadanía y al Tercer Sector.

Esto nos obliga, no obstante, a una tarea difícil de selección, pues la riqueza y diversidad de contenidos manejados en el diálogo y discusiones de donde nacen estas páginas son mayores de lo que aquí se puede presentar. El debate y las aportaciones de cada una de las personas participantes enriquecieron las posiciones particulares y las miradas personales para ir más allá de las propias perspectivas. En algunos casos, se llegaron a alcanzar consensos implícitos en las maneras de aportar soluciones a la crisis y a la búsqueda de buenas prácticas con las que poder actuar.

Enunciado de recomendaciones

A continuación se presentan varias experiencias destacables en el ámbito de los servicios sociales municipales. En este caso se resumen las dos que nos parece que pueden servir de referencia para atender los efectos de la crisis.

La primera es la que se puede denominar como **nuevos perfiles de la pobreza y respuesta eficaz de la Administración**.

La segunda es una combinación de ideas a partir de dos casos que podemos denominar **adaptación de instrumentos e intervención social sin asistencialismo e Identificación de perfiles y adecuación a sus necesidades**.

Además, se pueden incluir dos líneas de actuación:

En primer lugar, resulta imprescindible **repensar el modo de entender y gestionar lo público**, en especial como una nueva forma de gestionar la Administración Pública, pero también implicando a organizaciones del Tercer Sector que tienen responsabilidades en las cosas comunes, en el espacio público... e incluso al sector empresarial –del que se demanda una mayor implicación mediante compromisos efectivos de Responsabilidad Social Corporativa– y a la ciudadanía en general.

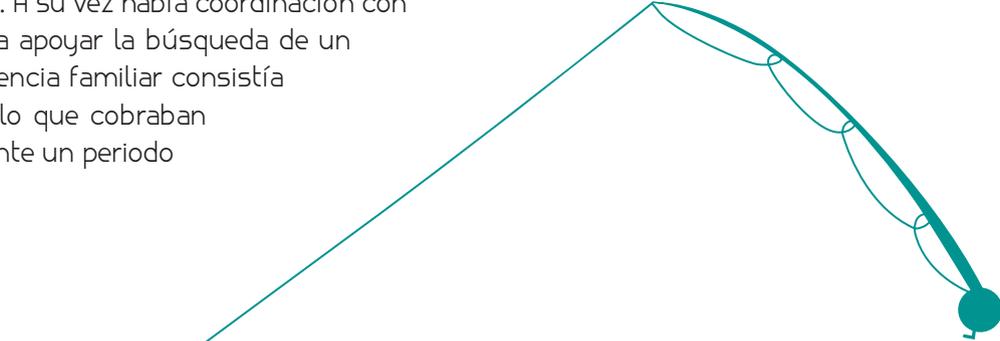
En segundo lugar, se han de **impulsar estrategias de compromiso como ciudadanía activa** con lo común y de todos, en tanto que es una tarea individual que atañe a toda la ciudadanía. A este respecto, en las medidas que se deben asumir frente a la crisis no hay claros consensos. En el diagnóstico se pueden señalar diferentes posturas, algunas asignan un mayor peso a la responsabilidad individual (endeudamiento de las familias, desenfreno en los gastos de consumo,...) y otras asignan una mayor responsabilidad a las grandes empresas financieras. En cualquier caso, y al margen de coincidir en el peso de las responsabilidades ante la crisis, hay que insistir en la importancia de fortalecer una ciudadanía activa que cambie su relación con el mercado y con el Estado. La participación individual y colectiva es necesaria para influir sobre las decisiones del Estado y para ejercer su poder a través del consumo.

Recomendaciones

Nuevos perfiles de la pobreza y respuesta eficaz de los servicios sociales

En los últimos dos años los servicios sociales de varios ayuntamientos españoles han detectado un nuevo perfil de personas que demandan algún tipo de ayuda que suele corresponder con las clases medias endeudadas. Se trata de familias con ingresos bajos a causa del paro de sus integrantes, pero con cierto patrimonio. En sus presupuestos estas administraciones han mantenido sus presupuestos de bienestar social (comedores, alimentos,...) para atender a éste y a otros colectivos que habían resultado afectados por la crisis económica. En aras de ayudar a estas personas, sin dejar de fomentar su autonomía, surgió en algunos de ellos la idea de las rentas de emergencia familiar.

El trabajo de intervención social con las familias endeudadas que tenían propiedades inmobiliarias consistía en un acuerdo por el cual estaban obligadas a alquilar la segunda vivienda durante el tiempo de recepción de la ayuda; con lo cual, se evitaba la dependencia sistemática de la ayuda y se promovía la generación de nuevos ingresos por la renta del inmueble. A su vez había coordinación con los servicios públicos de empleo para apoyar la búsqueda de un puesto de trabajo. La renta de emergencia familiar consistía en una ayuda equivalente al 59% de lo que cobraban como prestación por desempleo durante un periodo de tiempo determinado.



Ayudar
sin dejar de fomentar
la autonomía

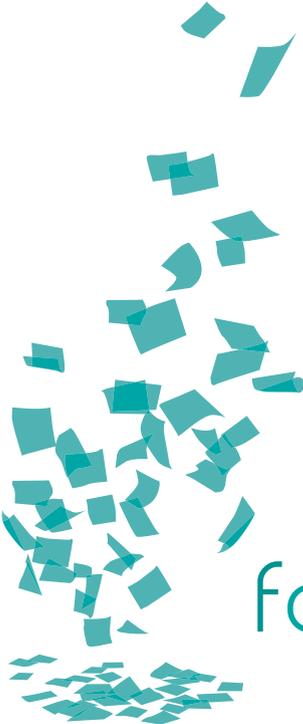
Una de las experiencias positivas fue ganar en eficacia. La clave fue agilizar los formularios de ayudas de emergencia. Estos ayuntamientos lograron evitar los trámites complejos que tiene que pedir un solicitante a las distintas dependencias de la Administración Pública. Se proporcionó a los servicios sociales la información sobre el solicitante de la ayuda (catastro, declaración de la renta IRPF,...) en un plazo máximo de 24 horas. Con esto se logró reducir considerablemente los plazos de espera para las ayudas de urgencia.



Adaptación de instrumentos e intervención social sin asistencialismo e identificación de perfiles y adecuación a sus necesidades

En los tiempos previos a la crisis, se puede decir que la mayoría de los servicios sociales ha tenido instrumentos ajustados para prestar una buena atención a los usuarios. Los problemas aparecen cuando se incrementa la demanda en este contexto de crisis generalizada. Un tipo de actuación novedosa frente a esta situación ha sido lograr **readaptar los instrumentos teniendo en cuenta la coordinación intersectorial**. Desde la gestión municipal se ha aumentado el presupuesto para ayudas de emergencia, pero teniendo en cuenta el riesgo del efecto llamada y de “enganchar” a usuarios a sistemas asistencialistas. El trabajo de intervención se puede hacer de tal forma que se preste la atención a los solicitantes que cumplan los requisitos sin generar dependencia ni atracción al sistema de ayudas.

Esto está ligado a las formas de diagnosticar y de planificar. Por eso es pertinente **adequar la atención a los nuevos y antiguos perfiles** que demanda(ba)n ayuda. Se ha constatado que en algunos casos la atención sólo requería de una buena calidad en la información mientras que en otros casos sí se necesitaba de un plan de intervención ad hoc.



Agilizar formularios

Respecto a los perfiles que requerían alguna intervención, se puede hablar de situaciones de precariedad que se habían cronificado por culpa de la crisis. En otros casos, familias con todos los miembros en paro que habían agotado las prestaciones. También hombres separados que vivían solos y habían terminado viviendo en infraviviendas, cuando no en su coche. O bien, mujeres mayores de 50 años que viven en situaciones de vulnerabilidad física y psíquica ante su pareja o ex-pareja.

En cuanto a los perfiles que demandan información también hay diversidad, entre ellos se pueden destacar familias que desconocían los recursos con los que se contaba en el municipio para hacer frente por sí mismas a una situación puntual. También buscaban orientación frente a las posibilidades (los derechos) que podían tener al encontrarse en una situación determinada derivada del desempleo o el endeudamiento. En ningún caso buscaban ayuda económica. En otros casos de demanda de información, los servicios sociales se podían encontrar con inmigrantes que no podían renovar los papeles por la falta de contrato. En este caso, tampoco buscaban ayuda económica sino información para saber cómo podían acceder a un contrato que permitiese renovar el permiso de trabajo. En consecuencia, [la mejora de la calidad y cantidad de la información](#), así como su adaptación a los nuevos perfiles y situaciones detectadas resulta una prioridad para los servicios sociales.

Ante este segundo tipo de atención una alternativa de los servicios sociales municipales fue ampliar los horarios para [mejorar la formación de los propios trabajadores sociales](#) y así proporcionar una mejor información a los usuarios.

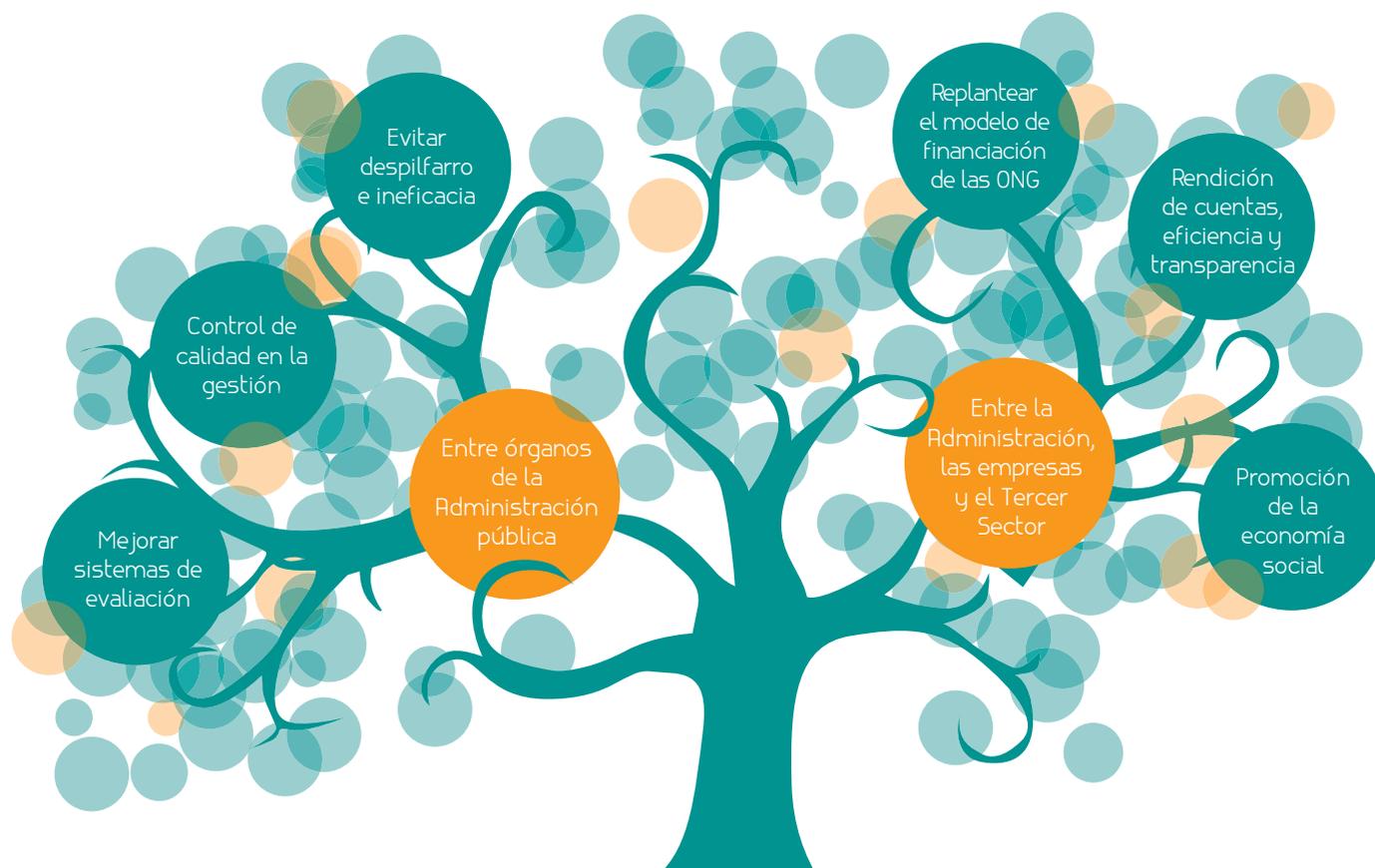


Líneas de actuación

Repensar el modo de entender lo público

En muchas ocasiones ese ejercicio pasa inevitablemente por conocer la normativa que regula las políticas sociales y aplicarla, especialmente en el ámbito local y regional. Es necesario conocer la regulación de los procesos de inserción sociolaboral y facilitar (o exigir, en algunos casos) a las empresas que hacen contratos con la Administración que cumplan con las cuotas de inclusión.

Ganar en coordinación y transversalidad a dos niveles:



Es fundamental **ganar en coordinación y transversalidad en dos niveles**: (a). entre los órganos de la Administración Pública; (b). entre la Administración, las empresas y las organizaciones del Tercer Sector. Esto facilitaría los flujos de intercambio de información y el trabajo en red entre políticos, técnicos de la Administración Pública, empresas y profesionales del Tercer Sector. La descoordinación crea despilfarro e ineficacia, por ello es también recomendable mejorar los sistemas de evaluación de las políticas sociales (en especial la evaluación de impacto), el control de la calidad en la gestión y el uso de herramientas propias de la “e-Administración”.

Los cambios en la política fiscal se consideran claves para **incrementar la inversión social**, así como todas las medidas que reduzcan la evasión en el pago de impuestos y en el cumplimiento de la normativa fiscal y laboral. El discurso “obvio” es mantener e incrementar las políticas de protección al empleo y facilitar el acceso a la vivienda como bien social. Pero también se hacía evidente que la Administración debe fortalecer los instrumentos con los que materializa sus políticas sociales, en especial: potenciar las políticas de inclusión activa, incrementar la Renta Básica de Ciudadanía y reforzar el sistema de los servicios sociales. Respecto a los servicios sociales se insiste en la necesidad de que las administraciones central y autonómica alivien el peso presupuestal de los ayuntamientos y que éstos puedan integrarse mejor con los niveles superiores de la Administración: “los servicios sociales no están bien articulados más allá de lo local”.



Potenciar las políticas de inclusión activa, incrementar la renta básica de ciudadanía y reforzar el sistema de los servicios sociales



Existe cierto consenso en las propuestas que giran en torno a la mejora de la formación para el empleo. Se insiste en la importancia de la [planificación, actualización y cobertura de la Formación Profesional para jóvenes y la formación para desempleados](#). Se ve prioritario reducir las brechas de conocimiento y la necesidad de adaptar los cursos de formación a la mejora de la empleabilidad de colectivos específicos (los jóvenes, los parados, los inmigrantes, los gitanos, las mujeres cabeza de familia monoparentales,...) y a la adaptación a los nuevos yacimientos de empleo. Introducir cambios en esta dirección reduciría la polarización de la estructura dual del mercado laboral. La dualización del mercado de trabajo es una tendencia creciente que redundaría en la precarización del empleo y en una grave segmentación que afecta a colectivos específicos. En ese sentido se puede afirmar que “son importantes las políticas activas de empleo pero, con la crisis, son más importantes las políticas económicas”.

Por eso mismo, es recomendable que la Administración Pública apoye de forma más decidida las iniciativas de la economía social, entre ellas el cooperativismo y las empresas de inserción... que son otra forma de preocuparse por la cosa pública.

Y aquí, el Tercer Sector debe mejorar su modelo de gestión. Aún queda mucho terreno para [ganar en la rendición de cuentas, en la transparencia, en mayor eficiencia y en mejor coordinación](#) con otros actores con los que interviene. Por ejemplo, el modelo de financiación de las ONG crea más competitividad que cooperación entre las propias entidades lo cual no deja de ser una manera de abordar la gestión de las cosas comunes.

Es muy importante revisar el modelo de intervención que realizan las ONG pues pueden estar cubriendo una problemática mientras abren otra. Para evitar la cooptación por parte del Estado y el mercado es relevante que el sector siga siendo crítico, exigiendo al Estado la eficacia en las medidas de protección social.

Se puede recalcar la importancia de **promocionar la economía social, de promover medidas de iniciativa social, y de apoyar a nuevos emprendedores**. Una de las opciones es fomentar la economía social y en ella, el cooperativismo, ya que esta forma de empresa es más sólida ante las crisis. Antes que repartir los ingresos es importante repartir el trabajo. Las cooperativas son una vía adecuada para la redistribución del empleo. Es recomendable apoyar otras formas de banca ética, en tanto que referente de un nuevo modelo económico. Se propone igualmente el retorno de la figura del aprendiz para incentivar el empleo juvenil.

El modelo de empresario mayoritario en España es el de las PYME, el de las empresas familiares con pocos empleados... y el "autónomo". Este perfil también sufre la crisis y debe recibir apoyo de las instituciones.

Promoción de la economía social



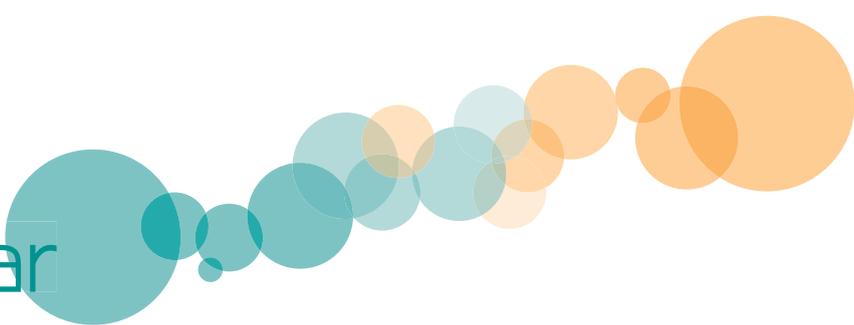


Estrategias de compromiso de ciudadanía activa

Existen iniciativas promovidas por la Administración Pública y las entidades sociales que promueven el voluntariado y la participación en redes de acogida o denuncia ante las situaciones que viven las personas excluidas y en riesgo de exclusión. Estas iniciativas no deben dejarse en el olvido si lo que se quiere es aprovechar la coyuntura para cambiar modelos de comportamiento.

Pero éstas deben ir acompañadas de una [revisión de las formas de intervención social](#). Se debe evaluar el actual modelo de intervención que utilizan los servicios sociales públicos y las entidades no gubernamentales, ya que no está siendo efectivo.

Algunos síntomas muestran que se debe producir un cambio de modelo. Por ejemplo, en muchos lugares existe una enorme distancia entre quienes piensan, planifican y debaten las políticas sociales y quienes las ejecutan, en especial, los trabajadores de los servicios sociales que están en contacto directo con la población en los municipios.



Reformular
el modelo de **intervención**
de los actores implicados

Lo público y la ciudadanía activa

Acercar las
políticas
sociales al
territorio y
a quienes lo
ejecutan

Trabajo
comunitario

Inserción
sociolaboral
en el corazón
del desarrollo
local

Voluntariado y
redes sociales
(autogestión y
empoderamiento)

En ocasiones, sin pretenderlo, se puede fomentar el *asistencialismo* a través de ayudas de urgencia que no vienen acompañadas de otras acciones. A la vez, no hay coordinación eficaz entre los agentes sociales lo cual suele producir situaciones de esquizofrenia en ambos lados, tanto en quienes deben ser atendidos como en quienes intervienen. Es relevante evaluar la gestión y la coordinación de las actuaciones en las que intervienen conjuntamente actores públicos y privados.

La crisis es una buena oportunidad para reformular el modelo de intervención de los actores implicados, sean de las administraciones públicas o entidades privadas. Se deben desarrollar plataformas telemáticas, entornos web para mejorar en la eficiencia y en la coordinación *intra* e intersectorial. **El trabajo en red resulta urgente.**

Planificación de políticas de inserción sociolaboral desde el territorio

La inserción sociolaboral debe estar en el corazón del desarrollo local. Es prioritario que la planificación de ésta y otras políticas sociales se haga desde el territorio y no desde instancias superiores. El territorio debe articular las políticas sociales, que deben estar centradas en las personas contando con su participación activa. Es necesario que los trabajadores sociales salgan de los despachos y hagan el trabajo social comunitario.

Es necesario cambiar el modelo de co-financiación por el cual se marcan directrices de forma unidireccional. No se puede planificar desde la distancia indicando a las entidades y a sus profesionales lo que deben hacer. **Quienes mejor conocen los problemas son los propios sujetos y quienes trabajan a su lado.** En el modelo de financiación se podría dar más participación a las empresas, a las entidades sociales y a las personas que participan en los propios procesos de inserción. Las políticas sociales deberían dar más cabida a la participación, no sólo en la ejecución sino en el diseño. El objetivo último debe seguir siendo la autogestión y el empoderamiento.

En este último aspecto se señala que **las mujeres siguen siendo las más afectadas en las crisis.** Ellas tienen un gran protagonismo en el mantenimiento de las familias y son un referente en las dinámicas de exclusión-inclusión. Son fundamentales en la articulación de redes sociales.

Autogestión
y
Empoderamiento

2.2. Pobreza y exclusión social en el ámbito rural

Autores: Valentín Cabero Diéguez,
con colaboración de M^a Celestina Trejo Jiménez y Vanessa Fernández Fernández

Introducción

Nuestro mundo rural está cargado de recursos estratégicos: reservas de agua y de bosques, fuentes de biodiversidad, paisajes culturales de indudable entidad, espacios y servicios de ocio y de recreo y, sobre todo, una producción agroalimentaria de calidad. **La biodiversidad es una característica destacada a la vez que una fuente de recursos de gran valor** que contribuye a valorizar estos espacios y a diversificar su economía. Sin embargo, sobre estos territorios se dibuja otra realidad menos alentadora: los núcleos rurales continúan vaciándose con pérdidas que suponen más del 50% en los municipios de hasta 5.000 habitantes y que se incrementa a medida que desciende el tamaño poblacional; el grado de envejecimiento supera, en algunos casos, el 40%, y la masculinización en las edades de trabajo se convierte en feminización en las cohortes superiores a los 65 años. Destacan, por tanto, dos rasgos en las áreas rurales que encaminan hacia la exclusión: el despoblamiento y el envejecimiento.

La exclusión social es un fenómeno multidimensional, ya sea por aislamiento físico o social de los territorios rurales y de sus habitantes, por las estructuras debilitadas del sector primario, por la carencia de empleo, por la evolución negativa de los servicios sociales o por la desestructuración de las redes familiares, entre otros muchos factores, que impiden que los individuos participen plenamente de la sociedad.

La prestación de servicios sociales sigue siendo precaria y no mejora al ritmo que lo hace el bienestar del resto de la sociedad; los desequilibrios crecen y con ellos aumenta también el riesgo de exclusión social y de pobreza. Las ayudas de la Unión



Europea no han logrado remover como se esperaba las estructuras sociales y económicas rurales y la situación actual se presenta cargada de incertidumbres, no sólo entorno a la prestación de servicios y el bienestar sino también entorno al propio sector primario y al tejido económico local.

Desde la aprobación por el Parlamento Español de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (2007) y de la Ley de Dependencia (2006) se han puesto muchas esperanzas en la superación de las barreras estructurales que aquejan y afectan al 85% del territorio y, al menos, al 20% de su población. La aplicación del primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) 2010-2014 debería contribuir a mejorar la situación del medio rural en su cuádruple dimensión: social, económica, cultural y ecológica; desde el ámbito local, los actores rurales deben aprovechar los recursos y herramientas puestas a su alcance apoyando los espíritus emprendedores y promoviendo las iniciativas y el desarrollo locales. [La participación de la población es imprescindible, en especial la de los jóvenes y aquellos colectivos más dinámicos](#) capaces de vertebrar y diversificar su medio rural para garantizar la sostenibilidad y la competitividad de estos espacios.

El reto, por tanto, es que los ciudadanos que habitan en el medio rural tengan acceso a unos servicios públicos suficientes, eficientes y de calidad, al tiempo que se proteja y conserve su patrimonio natural y cultural y se mejore su situación socioeconómica. Esto implica la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo integral y sostenible relacionados con la biodiversidad y sus potencialidades; con una diversificación económica que establezca relaciones complementarias entre el medio rural y el urbano a través de actividades, como la agricultura de proximidad o el turismo rural; y con nuevos perfiles profesionales en el ámbito rural, como los ecocultores. En este contexto la innovación, las infraestructuras y equipamientos, así como las comunicaciones,

Nuevos modelos de desarrollo integral y sostenible



tanto tradicionales (carreteras, vías ferroviarias, correo postal...) como las más modernas (cobertura móvil y fija, Internet...) tienen un papel esencial. El objetivo es lograr el modelo económico sostenible y cohesionado que demanda la sociedad. Hoy más que nunca, necesitamos un mundo rural vivo.

Enunciado de las recomendaciones

Los aspectos mencionados en la introducción describen, de manera amplia, unas líneas de actuación en función de las siguientes recomendaciones, y promueven los retos planteados para el ámbito local:

Recomendaciones:

- **Los actores rurales y sus protagonistas: los jóvenes.** Otorgar responsabilidades, capacidad de decisión a estos actores para que se conviertan en los creadores del nuevo tejido económico y social del medio rural, incentivando su espíritu emprendedor a través de apoyos e incentivos, de respaldo administrativo que sienta las bases para atraer diversos perfiles y formaciones académicas y profesionales, así como la permanencia de los jóvenes locales. Con ello se favorece la gestión sostenible, se mejoran los servicios y se refuerza la autoestima, la calidad de vida y la cohesión social.
- **El reconocimiento y valoración de la diversidad del medio rural.** La diversidad del medio rural es, al mismo tiempo, riqueza y paisaje; contemplamos aquí los valores patrimoniales, culturales, medioambientales e intangibles que unen personas y territorios. El reconocimiento y valoración de todos estos recursos contribuye al mantenimiento de unas condiciones de vida dignas y sostenibles, y a romper los desequilibrios entre lo rural y lo urbano sin olvidar las especificidades propias de cada espacio.
- **La búsqueda y defensa de modelos de desarrollo rural sostenibles.** Modelos integrales que se han consolidado en algunos pueblos y comarcas en los últimos años y que han aprovechado inteligentemente los fondos y dinámicas a su alcance, logrando así un cierto equilibrio entre población, servicios sociales y calidad de vida.
- **La mejora o instalación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.** Las TIC suponen cambios muy notables en la vida cotidiana, en los espacios más aislados acercan la población rural al resto de la sociedad aumentando con ello la cohesión social; también contribuyen a la mejora de los servicios sociales y a la puesta en marcha de nuevas actividades económicas, sociales y culturales.

Líneas de actuación

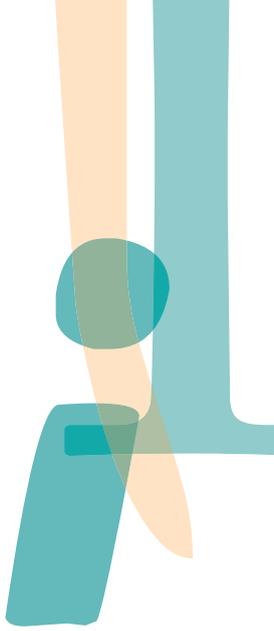
 Los jóvenes y la diversidad del medio rural: recomendaciones para los espacios rurales

Los actores rurales y sus protagonistas: los jóvenes

La participación directa y el protagonismo de los actores rurales son las claves para lograr un mundo rural vivo y unos servicios sociales equilibrados. No puede negarse la grave desestructuración del tejido rural español; sin embargo, existen algunas dinámicas esperanzadoras: población vinculada que regresa a sus pueblos de origen, nuevos pobladores del medio rural, jóvenes que permanecen o que buscan nuevos modos de vida, fundaciones y colectivos comprometidos y ciertas políticas públicas que impulsan estas iniciativas. No se puede dejar pasar la oportunidad de **atraer a estos colectivos, de ofrecerles las estructuras y el apoyo que necesitan** para vivir en el medio rural al mismo tiempo que se ofrecen incentivos para los jóvenes emprendedores que regresan o que ya están y se crean estructuras que den cabida a diferentes perfiles y formaciones académicas y profesionales.



Incentivos para jóvenes emprendedores



Los jóvenes son actores fundamentales en la renovación de las estructuras demográficas, y es necesario apostar por su participación activa, apoyando las decisiones sobre su futuro. **El medio rural debe ofrecerles opciones de acuerdo a su formación y a sus expectativas**, y los ya formados y con un nivel de cualificación relativamente alto, precisan que estos espacios les ofrezcan la posibilidad de poner en práctica sus conocimientos y, por ende, de desarrollar en ellos su vida laboral.

Se propone, pues, **sentar las bases para el fomento del espíritu emprendedor, la creación de empleo y nuevos modelos de vida** respaldados por las administraciones que contribuyan a la mejora e implantación de los servicios sociales. La población rural necesita apoyos e incentivos para continuar con sus actividades y, sobre todo, para percibir una mejor calidad de vida que les anime a permanecer en los pueblos. Ellos son los verdaderos protagonistas; cuentan, además, con unos saberes y conocimientos que es necesario recoger y transmitir para la puesta en valor de los recursos endógenos.

En definitiva, la responsabilidad directa, la capacidad de decisión y la acción de estos colectivos favorece una gestión más sostenible de los recursos, y la mejora de los servicios que le acompañan fortaleciendo la autoestima, la calidad de vida y la cohesión social.

El reconocimiento y valoración de la diversidad del medio rural

La diversidad del medio rural no se ha contemplado con suficiente envergadura desde los niveles de análisis habituales; sin embargo, nos ofrece la oportunidad de fomentar diferentes modelos de vida adaptados a las potencialidades territoriales y con posibilidad de permanecer en el tiempo.

En el ámbito de los servicios sociales, [esta diversidad de lo rural puede ofrecer respuestas eficaces para su prestación](#). Los servicios de proximidad son una solución a las necesidades de la población, para ello es necesario acercar el transporte y las comunicaciones en general para mejorar la accesibilidad tanto física como social. Dar respuesta a las necesidades reales de los pueblos, que ha de primar la consecución de unas condiciones de vida dignas sobre la rentabilidad económica; si bien ésta también puede lograrse optimizando recursos y adaptando servicios y equipamientos a las especificidades del medio rural, en lugar de aplicar patrones establecidos para el medio urbano cuyas características en términos de población, estructura social, movilidad, etc., en nada se parecen a las del medio rural.

Sin duda, a partir de esta diversidad y de las nuevas relaciones campo-ciudad se abren nuevas oportunidades de vida y de trabajo para los habitantes del medio rural, con modelos capaces de [integrar actividades tradicionales con el aprovechamiento renovado de los recursos locales y endógenos](#). Desde esta perspectiva contemplamos en toda su amplitud los valores patrimoniales y culturales, señalando con especial hincapié a los recursos medioambientales y a los intangibles que dan identidad a los territorios, y que contienen capacidades más que suficientes para el mantenimiento de unas condiciones de vida dignas y sostenibles.

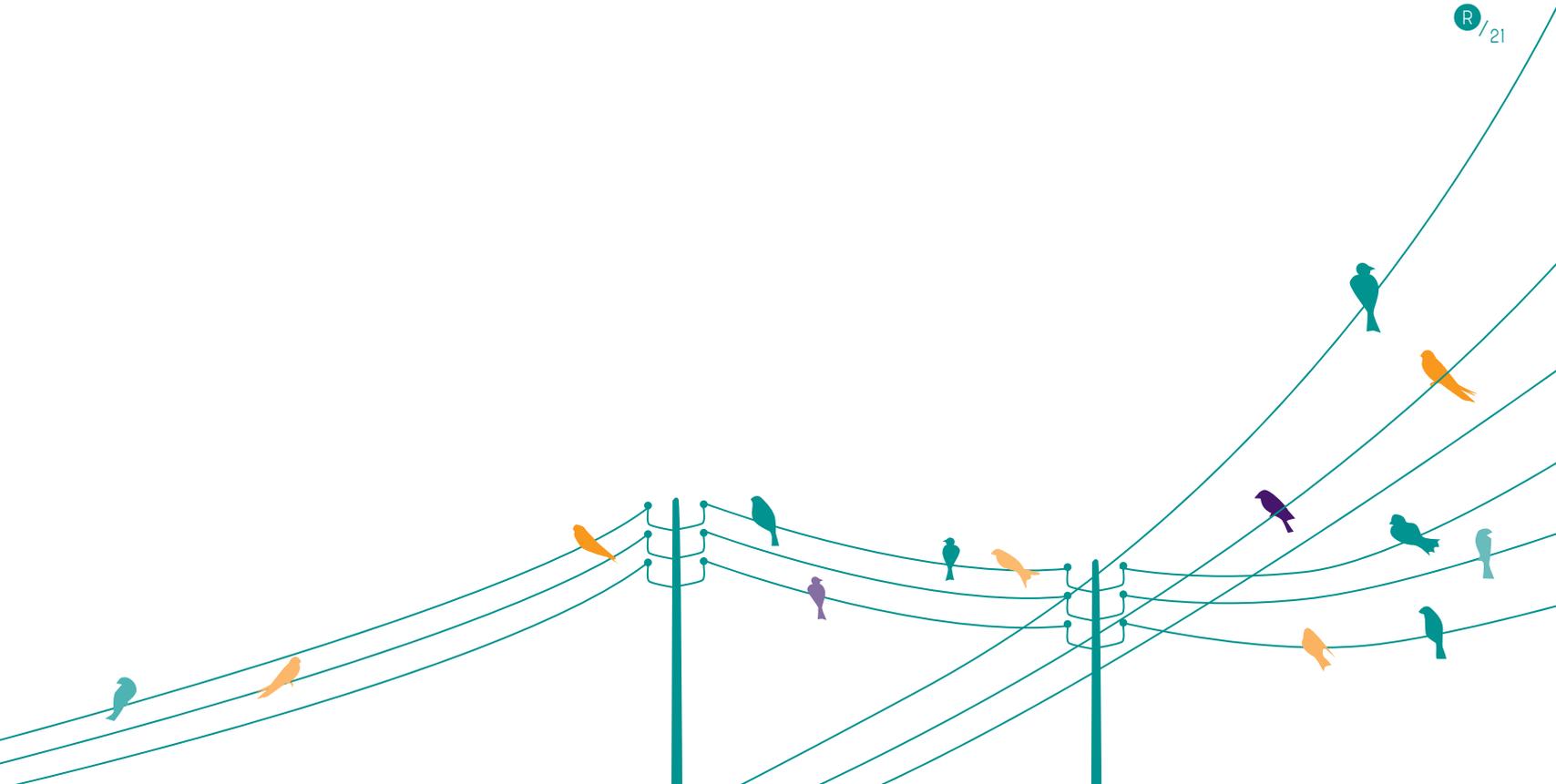
Prestación de **servicios sociales** de proximidad en el territorio



Modelos de desarrollo rural y NTIC: buenas prácticas en el medio rural

La búsqueda y defensa de modelos de desarrollo rural sostenibles

Aquellos pueblos y comarcas que han consolidado en los últimos años modelos de desarrollo rural integral y han aprovechado inteligentemente los fondos y dinámicas a su alcance, han logrado un cierto equilibrio entre población, servicios sociales y calidad de vida. Frente a los criterios urbanos dominantes, han buscado y planteado alternativas de desarrollo a través de la potenciación y conservación del patrimonio, sin perder las bases de actividades primarias, agrícolas, pesqueras, ganaderas y forestales, e integrando unos servicios sociales de calidad en los territorios rurales. Por tanto, son también modelos de desarrollo económico o ecológico que apuestan por la creación de empleo y por la revalorización de sus recursos endógenos naturales y culturales.



La Ley de Desarrollo Rural Sostenible 45/2007, de 13 de diciembre, apuesta por el mantenimiento y la valorización del mundo rural vivo a través de la cohesión territorial, económica y social. Por ello, el primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014) es todo un desafío para las áreas más rurales y deprimidas y debe significar el inicio de una buena práctica de modelo sostenible rural incorporando a los actores más dinámicos y emprendedores en la actividad económica, junto con la atención social de la población rural de acuerdo con sus necesidades específicas.

Las perspectivas de futuro dependerán en un elevado porcentaje de la legislación en materia rural: no sólo una ley amplia y en ocasiones ambigua con grandes objetivos no siempre fáciles de llevar a la práctica, sino también una mirada rural en otras leyes como la Ley de Dependencia o la Ley para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, que tienen incidencia en el ámbito rural pero que, sin embargo, no han tenido en cuenta las necesidades y las demandas concretas de estos habitantes. [Son necesarias políticas públicas que pongan en marcha acciones específicas para lo rural](#); su planteamiento ha de ser, insistentemente, integral, cercano, participativo, comprometido y con el indudable protagonismo de sus habitantes.



Modelos de desarrollo rural integral

La mejora o instalación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC)

En el mundo rural, las TIC suponen cambios muy notables en su vida cotidiana: colocan a la población rural en una situación equiparable a la de otros ciudadanos, mejora su accesibilidad social y con ella aumenta la cohesión social, la igualdad y el equilibrio territorial y económico, contribuyendo a la mejora en los servicios sociales y a la puesta en marcha de nuevas actividades laborales, económicas, culturales y sociales. Las administraciones tienen que realizar una apuesta firme por la implantación y consolidación de estas nuevas tecnologías para conseguir un mundo rural vivo.

Aunque no resulta fácil el [acceso a las nuevas tecnologías en muchas zonas rurales](#), su presencia innovadora y aplicada a la gestión de la vida económica local y a la comunicación social ha demostrado su capacidad para la creación de un tejido rural más sólido y con la mirada puesta en el futuro.

Implantación y consolidación de las nuevas tecnologías



La presente edición de esta guía
ha sido cofinanciada por el Fondo Social Europeo
en el marco del Programa Operativo Lucha
contra la Discriminación (2007-2013)



Fundación Luls Vives

Guía de recomendaciones y líneas
de actuación en inclusión social

3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL



Fundación Luls Vives



3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL



Índice

3.1. El Método Abierto de Coordinación y la participación local	M/3
Introducción	3
Enunciado de recomendaciones	5
Líneas de actuación	6
3.2. La coordinación, el liderazgo y el trabajo en red para la inclusión activa en el ámbito local	M/14
Introducción	14
Recomendaciones y líneas de actuación	17
3.3. La lucha contra la exclusión y la activación de la red de solidaridad primaria: creación de capital social y capital cultural en el plano local	M/22
Introducción	22
Recomendaciones	23
Líneas de actuación	25

3.1. El Método Abierto de Coordinación y la participación local

Autor: Andreu Camprubí

Introducción

Trabajar a favor de la inclusión social no es sólo trabajar para cumplir unos objetivos de impacto o modificar unos indicadores. Las mismas metodologías de trabajo deben incorporar procesos democráticos, participados y encarados a empoderar a los distintos actores que participan en los procesos de diseño, implementación y evaluación de los Planes Locales de Inclusión Social (PLIS). Siguiendo esta orientación, se están poniendo en práctica metodologías de trabajo que buscan la creación de redes, la interconexión, el aprendizaje mutuo y el intercambio de informaciones, así como la participación y empoderamiento de la ciudadanía.

El Método Abierto de Coordinación (MAC) busca la colaboración, la creación de redes entre técnicos y el intercambio de experiencias entre los distintos actores que permitan mejorar las políticas de inclusión social. Esta metodología, al mismo tiempo, permite legitimar todo el proceso del PLIS, tanto a nivel interno del ayuntamiento como a nivel municipal delante de las entidades y la ciudadanía. La aparición del MAC

M/3

Colaboración, creación de redes e intercambio de experiencias entre los distintos actores que permitan mejorar las políticas de inclusión social





Participación de la población y entidades locales en los planes locales de inclusión social

M/4

se debe, entre otras consideraciones, a la plasmación práctica de dos conceptos centrales, y relacionados entre ellos, en la política de la UE: el **principio de subsidiariedad** y la **gobernanza multinivel**. El primero de ellos es un principio que afirma que todo aquello que pueda ser legislado en los Estados miembros, no debe ser legislado desde la UE; esto es así para reconocer e incorporar en las políticas públicas las realidades y tradiciones de los distintos Estados miembros y para acercar el centro de toma de decisiones a la ciudadanía¹. La gobernanza multinivel es un ejercicio de refuerzo de la democracia e implica que las decisiones deben ser tomadas a distintos niveles de decisión, empezando por los gobiernos locales y la ciudadanía, hasta llegar a la Comisión Europea (*bottom-up*). Por ello, el principio de subsidiariedad y la gobernanza multinivel son dos conceptos teóricos que convergen y nutren esta metodología de trabajo.

¹ Otra visión es la que afirma que trabajar de esta manera mantiene la política social en el cuerpo de las *soft laws* de la UE e impide la creación de un único Modelo Social Europeo. La otra cara de la moneda es la política económica, que forma parte de las *hard laws* de la UE: es común para todos, conlleva sanciones en caso de incumplimiento y no reconoce las tradiciones ni especificidades de cada Estado miembro.

Por su parte, la participación en política social representa la culminación de este ejercicio de gobernanza multinivel. Para aumentar la riqueza del PLIS, su eficacia, su legitimidad, calidad y encaje en la realidad territorial, la participación de la población y entidades locales en las distintas fases del PLIS se hace necesaria. Hacer un PLIS de forma participada con la ciudadanía es ya la primera medida inclusiva. Abrir procesos participativos en los distintos momentos del plan, sobre todo si se busca la participación de la ciudadanía no organizada, comporta que la población tome parte en la definición de las políticas sociales y que se generen redes de relación alrededor del proceso participativo. La participación en las distintas fases de un PLIS da la oportunidad a la ciudadanía de involucrarse en el ámbito político y de toma de decisiones de su comunidad y, al mismo tiempo, estos procesos participativos sirven de marco y escenario para la aparición y/o ampliación de redes sociales y de punto de partida para la inclusión de los individuos en situación de exclusión social que participan en el proceso.

Enunciado de recomendaciones

El MRC en el ámbito local requiere que los distintos PLIS compartan una serie de espacios comunes que permitan el diálogo, “hablar una misma lengua”, la evaluación y el aprendizaje entre ellos, siempre disponiendo de la flexibilidad suficiente para que cada PLIS incorpore sus especificidades territoriales. Para ello será necesario:

- Recomendación 1: disponer de procesos de trabajo compartidos entre los distintos PLIS.
- Línea de actuación 1: disponer de espacios de interrelación entre técnicos locales donde poder intercambiar experiencias y aprendizajes.



En lo que se refiere a la participación, el reto actual es el de propiciar la participación de la ciudadanía no organizada, sobretodo de las personas potencialmente usuarias de los recursos inclusivos y de los receptores de las políticas sociales que se planifican en el PLIS. Por otro lado, la participación de las entidades, entre otros, permite que el PLIS encaje con la tarea que llevan a cabo en cada territorio y en cada ámbito. Para ello se proponen la siguiente recomendación y buena práctica:

- Recomendación 2: hacer atractiva la participación para los colectivos menos proclives a participar.
- Línea de actuación 2: adaptar los procesos en función del público objetivo al que queremos llegar.

De este modo, se implementa la gobernanza multinivel y se empodera a la población de una forma efectiva, completando la metodología *bottom-up* que pretende incorporar el MAC social. Es en este punto donde el MAC y la participación en política social se convierten en dos metodologías de trabajo complementarias e indisolubles.

En el apartado correspondiente a cada una de las metodologías de trabajo –aunque complementarias, presentadas por separado– se ampliarán y explicitarán las recomendaciones enunciadas en esta introducción.

Líneas de actuación

La metodología de trabajo que recibe el nombre de **Método Abierto de Coordinación** reúne una serie de características que la hacen apta y recomendable para el trabajo en políticas de inclusión en el ámbito local, con el ámbito autonómico como cima del ejercicio de la gobernanza multinivel e impulsor del proceso de trabajo compartido y el ciudadano como base del proceso y de donde parten los flujos de información. En este primer apartado nos centraremos en la coordinación entre planes y los condicionantes y recomendaciones de trabajo que se requieren para implementar esta metodología.



participación

Disponer de procesos de trabajo compartidos entre los distintos PLIS

Para poder coordinar los distintos Planes Locales de Inclusión Social, es recomendable que tengan **espacios comunes y criterios compartidos** para poder ser comparados y evaluados; y que dispongan de un liderazgo fuerte que impulse esta coordinación, la gestione y la facilite. Esto se concreta en:

- a. **Metodología de trabajo compartida:** Partiendo del liderazgo del gobierno autónomo y el Plan Regional de Inclusión Social (PRIS), se deben incorporar metodologías de trabajo, básicas y generales, compartidas entre los distintos PLIS para que los procesos sean evaluables y comparables entre ellos. Las distintas fases de elaboración de un PLIS, que deberían ser compartidas por todos los municipios (diagnostico, definición de las líneas estratégicas, objetivos y actuaciones –desprendidas del diagnostico–, implementación, seguimiento y evaluación), le aportan coherencia interna y lo dotan de consistencia metodológica.
- b. **Modelo único de planificación y evaluación:** De forma consensuada entre los distintos PLIS y los actores locales, se deben establecer criterios de planificación y evaluación que permitan el dialogo y la transmisión de conocimientos entre los distintos planes. Para esta finalidad se requiere que los siguientes elementos se cumplan:
 1. *Criterios comunes en la conceptualización de la problemática:* El marco teórico de la exclusión y la inclusión social deben ser compartidos para que todos los PLIS trabajen con un mismo marco conceptual. En este punto entran consideraciones tales como la definición de inclusión y exclusión, el modelo de intervención social, los criterios para establecer las lindes de las situaciones de exclusión social o los objetivos generales que se esperan de la implementación de las políticas de inclusión.
 2. *Definir un modelo de ciudad:* Este punto es de suma importancia para todos los entes locales que decidan elaborar su PLIS. Guardando las especificidades de cada territorio, todos los municipios deberían tener definido un modelo de ciudad inclusiva que defina las líneas maestras de la actuación municipal en materia de inclusión. En la definición de estos modelos de ciudad debe haber puntos básicos de coincidencia entre los municipios que hagan que todos ellos caminen en una misma dirección: la de la inclusión social.

3. *Disponer de una batería de indicadores compartida:* Tanto para la evaluación como para la diagnosis es importante que los distintos PLIS compartan una serie de indicadores básicos que permitan la comparación y la observación de la evolución de las políticas inclusivas en el tiempo. Así, se podrán evaluar las distintas metodologías y actuaciones llevadas a cabo en los distintos municipios para que puedan ser compartidas entre todos los PLIS e incorporadas si así se cree conveniente.

Disponer de espacios de interrelación entre técnicos locales

Se ha mostrado como un instrumento muy útil para los técnicos locales el hecho de disponer de un espacio físico y periódico donde interrelacionarse. En este espacio se construyen muchas de las recomendaciones descritas anteriormente y que permiten, por ejemplo, compartir indicadores y definiciones conceptuales.

De forma más concreta cabe destacar la coordinación que se da entre los PRIS y los PLIS en distintas comunidades autónomas del estado español. Por ejemplo, se han llevado a cabo varios seminarios en los que se han involucrado tanto los gobiernos locales como los autonómicos y las entidades del territorio. Partiendo del liderazgo del Plan Regional de Inclusión Social, en estos seminarios se ha construido un espacio de encuentro entre los distintos actores clave de un mismo territorio en materia de inclusión social.

Estos espacios han recogido el carácter y funciones que implica el hecho de trabajar con la inspiración metodológica del MAC. De este modo, en ellos se ha trabajado para **unificar el vocabulario y los distintos conceptos clave** para poder sentar las bases de un trabajo conjunto entre los distintos actores. Del mismo modo, y para avanzar en este trabajo coordinado, se establecieron baterías de indicadores compartidas y accesibles para todos los municipios y poder, así, compararse y compartir criterios inclusivos.

Generar espacios de trabajo entre los distintos actores clave

En estos seminarios, también se comparten buenas prácticas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento del MAC local y las distintas redes temáticas que se han construido en el territorio para coordinar la lucha contra la exclusión social².

Estos espacios también se pueden complementar con plataformas informáticas donde seguir el trabajo en red de forma telemática, compartir información y mantener constantes los flujos e intercambios de experiencias.

El intercambio de experiencias sirve para revisar los propios procesos, adoptar prácticas ya llevadas a cabo con éxito en otros municipios y dar a conocer los resultados de los procesos que se estén desarrollando con distintas metodologías. Con lo cual estos espacios, al mismo tiempo, **actúan también a modo de la revisión *inter pares* que propone el MAC.**

² Para ampliar estas informaciones se recomienda leer el Cuaderno Europeo n°4 de la Fundación Luis Vives.



Hacer atractiva la participación para los colectivos menos proclives a participar

Antes de establecer las recomendaciones para propiciar la **participación** de la ciudadanía en los PLIS, se deben apuntar unas premisas básicas de las cuales se parte y que han sido objeto de debate y consenso:

- a. La mejor forma de propiciar la participación de la población en situación de exclusión social es mediante la **mejora de sus condiciones de vida**. Se incorpora el concepto de las *necesidades relacionales*: la necesidad de la participación para satisfacer necesidades personales, o como se ha dicho antes, no hay inclusión sin participación, pero al mismo tiempo, se hace necesario tener cubiertas ciertas necesidades personales para poder participar.
- b. La participación de la ciudadanía en la elaboración de los planes en todas sus fases es **indispensable para hacer inclusión social**.
- c. Se debe **fomentar una cultura y formación participativas** en la población, en especial se debe empezar por fomentar esta cultura en los colegios y así empoderar a la ciudadanía.
- d. El concepto de ciudadanía no queda reducido a una concepción administrativa del término, se entiende por **ciudadanía el conjunto de personas que habitan en una colectividad**, en la civilidad, independientemente de su estatus jurídico.
- e. **Nunca se debe limitar la participación a nadie por motivos de su situación personal**. Partir de la premisa que las personas en situación de exclusión no pueden participar es ya de por sí excluyente. Debemos trabajar en positivo para incorporar esos colectivos en la toma de decisiones.
- f. La participación **no se puede limitar a la participación de las entidades** ya que éstas no son representativas del conjunto de la ciudadanía y, en ocasiones, defienden intereses propios y/o entran en relaciones clientelares con las administraciones.
- g. **Las entidades y asociaciones como escuela de democracia**. La cultura democrática y participativa debe ser incorporada también en el seno de las entidades y asociaciones sociales, ya que son varias las que incurrir en incoherencias de este tipo que luego se transmiten a la población en forma de escepticismo con los procesos.

A pesar de estas premisas, la realidad social de nuestros municipios nos obliga a buscar soluciones intermedias para fomentar la participación ciudadana y en especial de

las personas en situación o en riesgo de de exclusión social. De las recomendaciones para facilitar la participación de la ciudadanía en situación de exclusión podemos destacar **hacer atractiva la participación**. Dentro de este planteamiento, entran distintas consideraciones que persiguen el cambio en las formas y en el fondo de esta para que la propia ciudadanía en situación de vulnerabilidad pueda y quiera involucrarse, sin necesidad de reclamar su participación específica para legitimar el proceso. Se pueden llevar a cabo las siguientes actuaciones:

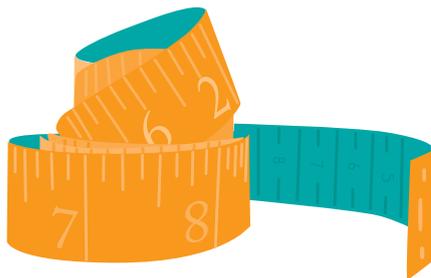
- a. **Hacer útil la participación:** en muchas ocasiones hay un cierto descontento general con los procesos de participación que se impulsan desde las administraciones ya que se reducen a procesos informativos o, en ocasiones, los consensos que salen de los procesos no son tenidos en cuenta. Por ello, además del compromiso de las instituciones por incorporar las decisiones tomadas por la ciudadanía, se requiere:
 1. **Retroalimentar** constantemente para que los participantes reciban en todo momento los resultados de su participación, así como las acciones que se desprenden de ella. Del mismo modo es imprescindible la realización de la evaluación del proceso y que ésta sea compartida con todos los participantes.
 2. **Dejar claros los límites** del proceso participativo, es importante no generar falsas expectativas en la ciudadanía y delimitar las temáticas, posibilidades y abasto de los procesos.
 3. Hacer que **toda persona participante se sienta útil** y necesaria en el proceso, todo el mundo puede aportar mucho a los espacios de participación, sea cual sea su situación personal.
 4. Trabajar para que tanto la **metodología del proceso** como los **temas tratados** se presenten atractivos e interesantes para las personas que queremos incorporar.
 5. **Involucrar** a las personas para que se conviertan en sujetos activos del proceso.
 6. Es necesario, para llevar a cabo procesos participativos con personas en situación de exclusión social, realizar un **trabajo previo** con ellas para facilitar los procesos y la dinámicas participativas.

Hacer atractiva la participación

b. **Evitar que la planificación del proceso sea de por sí excluyente:** se debe procurar que tanto la metodología usada en los procesos como los horarios y los espacios no representen una barrera a la participación de la ciudadanía. Es interesante dotar de ciertos servicios a los procesos, tales como intérpretes, servicios de guardería, etc.

Adaptar cada proceso en función del público objetivo al que queremos llegar

En este sentido, se han llevado a cabo de forma muy exitosa procesos participativos con personas en situación de exclusión social y con un número de participantes elevado. Estas experiencias han recogido a la perfección muchas de las recomendaciones enunciadas anteriormente. Se ha visto como muy positivo el realizar antes de iniciar los procesos un trabajo de preparación y formación de los participantes para garantizar su implicación en él, dotarles de herramientas participativas y eliminar las resistencias que pudieran existir debido a las situaciones vitales precarias de los participantes.



Adaptar
cada proceso en
función del público objetivo
y seleccionar bien la metodología

Hay que seleccionar bien la metodología que se va a usar, por ejemplo construir diferentes mesas formadas por personas en riesgo de exclusión, técnicos locales y entidades con una metodología de “coffee table” para trabajar sobre recomendaciones en materia de inclusión social que posteriormente se traslade al gobierno autonómico ha funcionado.

Para facilitar el éxito de este tipo de proceso participativo es necesario cuidar una serie de elementos: que se produzca una retroalimentación que garantice la implicación de los participantes y visualice los resultados del proceso; marcar los límites de la participación dejando claro los temas en los que se podrá incidir; trabajar para dar sentido de continuidad y seguir el trabajo en el ámbito local mediante el surgimiento de redes personales y la reactivación de los grupos para seguir la participación en las respectivas entidades locales; finalmente, los procesos deben contar con servicios de intérprete para personas con deficiencias auditivas, todos los materiales usados y producidos deberían ser traducidos al Braille y ayudará mucho si se facilitan por ejemplo servicios tales como el de guardería.

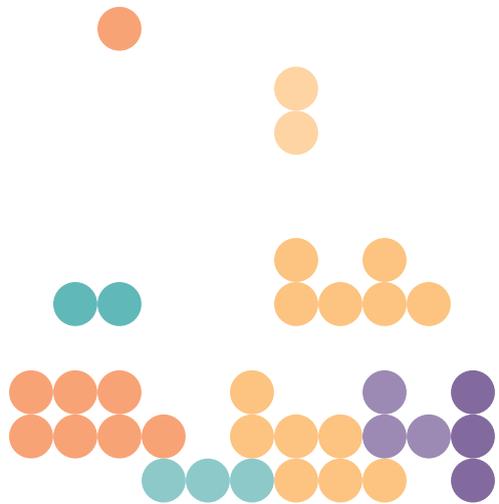
De procesos como los descritos, los técnicos que han participado **destacan los resultados intangibles** que se desprenden, tales como el visible empoderamiento de los participantes, la creación de redes sociales y el notable aumento de la autoestima de las personas en situación de exclusión involucradas. Estos hechos refuerzan la afirmación de que realizar los PLIS mediante la participación de las personas en situación de exclusión es ya la primera medida inclusiva.

3.2. La coordinación, el liderazgo y el trabajo en red para la inclusión activa en el ámbito local

Autora: Elvira González

Introducción

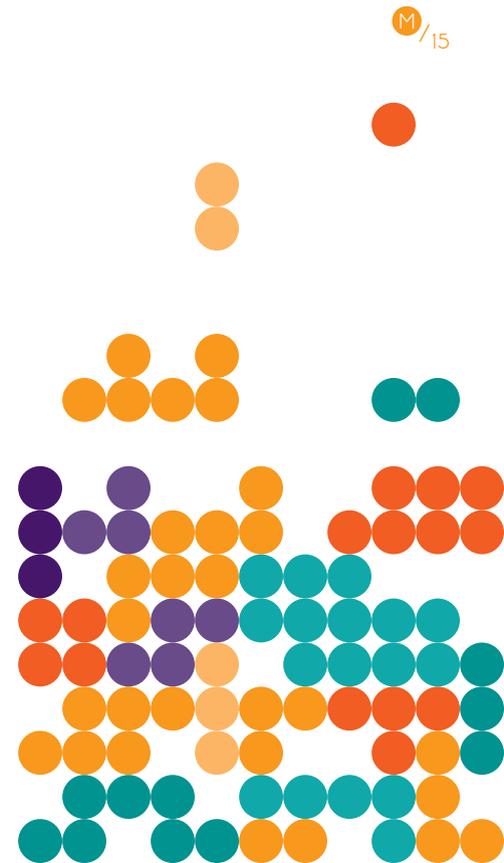
Las personas en situación o riesgo de exclusión social necesitan una atención integral que sólo puede ser provista de forma coordinada entre departamentos, consejerías o concejalías de empleo, servicios sociales, educación, sanidad y vivienda. Es aceptado que la pluralidad de agentes involucrados, –tanto del sector público, como del privado, con y sin ánimo de lucro– hace imprescindible esa colaboración / coordinación / cooperación, pero esa misma variedad la hace difícil. La falta de conocimiento de las actividades de unos sistemas por parte del resto, responsabilidades excesivamente departamentalizadas, diferentes intereses y posiciones de poder, insuficiente liderazgo político que en ocasiones obstaculiza avances... son razones que parecen estar detrás de las dificultades a la hora de prestar una atención integral a personas en situación o riesgo de exclusión social.



coordinación horizontal

y
vertical

Además, en un Estado con un elevado grado de descentralización como el español, las dificultades para ese trabajo conjunto se extienden al territorio, ya que éste requiere coordinación / colaboración vertical –entre diferentes niveles territoriales, administración central, regional y local– y horizontal –entre diferentes comunidades autónomas y diferentes entidades locales–. Las entidades locales disponen de márgenes de actuación, –más amplios cuanto mayor es el grado de descentralización de su respectiva comunidad autónoma y, muy especialmente, si rebasan los 20.000 habitantes–, para impulsar estrategias, más o menos formales, para la inclusión activa.



Del trabajo realizado por las personas que han participado en los grupos de trabajo y debates sobre este tema, se derivan 4 recomendaciones para las que en algunos casos concretos incluso se han encontrado ejemplos de líneas de actuación a seguir:

1. Es preciso realizar esfuerzos en **informar y comunicar** sobre el trabajo de los servicios sociales, tanto a la ciudadanía beneficiaria o potencial beneficiaria de los servicios sociales como al resto de sistemas.
2. Es preciso asimismo avanzar en la elaboración de **diagnósticos conjuntos y compartidos** por los diferentes “profesionales de personas”, como los trabajadores sociales, orientadores laborales, etc. La participación de los propios afectados parece también fundamental.
3. Conformar **redes de trabajo**, en algunos ámbitos más avanzadas (por ejemplo, en el Tercer Sector).
4. Estar alerta a **los efectos de la crisis** y de los paquetes de consolidación del déficit, particularmente en relación a los servicios sociales que aún no están consolidados (por ejemplo, los servicios de mediación familiar en algunas comunidades autónomas). La otra cara de la moneda es tratar de consolidar, gracias a las necesidades que está generando la crisis, los sistemas.



Creación de sinergias
de actuación entre los
diferentes niveles y ámbitos
de la inclusión social

Recomendaciones y líneas de actuación

Refuerzo de la comunicación de los servicios sociales

En este contexto cobran importancia dos elementos que caracterizan a los servicios sociales en nuestro país: por una parte, la ausencia de una ley estatal de servicios sociales; y por otra, quizás en parte derivada de la primera, un insuficiente conocimiento sobre las metodologías, tareas, recursos y objetivos y problemáticas que tratan los servicios sociales. Si la ciudadanía conoce perfectamente los servicios de salud o educación a los que tiene derecho y que están a su disposición, no sucede lo mismo respecto a los servicios sociales. Del mismo modo, el resto de sistemas del estado de bienestar desconoce en gran medida las metodologías de intervención y los recursos de los servicios sociales. Dado que la atención integral a personas en situación o riesgo de exclusión social es liderada en gran medida por los servicios sociales, parece conveniente hacer un **esfuerzo de descripción, delimitación y comunicación** sobre cómo pueden ayudar los servicios sociales a las personas.

De hecho, quizás incluso anterior a esta primera recomendación esté la de **definir y acotar** bien el papel de los servicios sociales y la de **revisar las metodologías de los servicios sociales**, de los modelos de trabajo. Parece que no hay unidad entre los propios profesionales de los servicios sociales sobre el modelo de intervención, posibilidades y alternativas de mejora. Cuanto más claro tenga la profesión este modelo, más eficaz será la comunicación al resto de servicios, que a su vez debería revisar, a la luz de esta nueva información, su propia metodología de intervención.

Descripción, delimitación y comunicación de los servicios sociales

En este contexto, podría ser de ayuda la definición y seguimiento de **indicadores concretos de intervención** (*inputs*) y **de resultados** (*outputs*) de la acción de los servicios sociales, con lo que se podrían elaborar diagnósticos más concretos sobre la situación social de barrios, pueblos, ciudades. Las plataformas de recursos y servicios no sólo facilitan la reordenación de recursos y las sinergias en la intervención, sino además el establecimiento y desarrollo de un modelo compartido de intervención social.

De esta forma se facilitará la cooperación entre servicios y sistemas y se avanzará en la atención a la exclusión social. Asimismo, se darán a conocer y pondrán en valor los servicios que se están ofreciendo y son exigibles por la ciudadanía, y que quizás dejen de proveerse como consecuencia de los recortes presupuestarios originados por la crisis (por ejemplo, los servicios de mediación y puntos de encuentro, que en muchas ocasiones no se conocen, y que podrían estar en riesgo de caer con los recortes).

Desarrollo de diagnósticos compartidos

Una cuestión que aparece a la hora de determinar qué problemática relativa a la exclusión social afecta a una persona / sectores de población o a un barrio / pueblo / ciudad es quién, qué servicio público determina si una persona está en situación o en riesgo de exclusión social, quién diagnostica o valora en qué consiste en concreto su situación y por tanto qué necesidades específicas requiere. Como se comentaba más arriba, hablamos de personas / áreas geográficas para las que la actuación de un solo servicio no es suficiente, y cuyas necesidades requieren de una combinación de servicios específica en cada caso. Si bien son los servicios sociales los que ejercen habitualmente esta responsabilidad, es posible que su diagnóstico no sea compartido o entendido por otros servicios y que, como consecuencia, no se presten o no sean capaces de contribuir a esa combinación de actuaciones que los servicios sociales han diagnosticado que la persona o área geográfica necesita. En algunos casos se pueden presentar actitudes excesivamente centralizadas o monopolísticas de estos servicios sociales, que en su propio celo profesional encuentran dificultades para compartir estas tareas.

Una solución pasa precisamente por optar por **diagnósticos compartidos**, es decir, todos los servicios participan en la elaboración de lo que podríamos llamar un diagnóstico de conjunto, que se diferenciaría de una suma de diagnósticos precisamente en este proceso de elaboración conjunta. En la elaboración de estos diagnósticos han de participar **todos los profesionales**: trabajadores sociales, educadores, orientadores laborales, dinamizadores vecinales y Tercer Sector. Es más, la participación de las propias personas vulnerables y beneficiarias de las actuaciones parece también fundamental, aunque ésta requiere un trabajo previo con ellas y ciertas mejoras en su situación personal.

Esta labor conjunta no ha de quedarse sólo en el diagnóstico inicial, sino que debe extenderse al requerimiento de una intervención en diferentes niveles y ámbitos de atención desde profesionales diferentes con un diagnóstico y una intervención compartida. Se podrían constituir **espacios de reflexión técnica** que superen los habituales espacios de programación y coordinación. Serían espacios de encuentro con otros **“profesionales de personas”** en los que se supere la endogamia de la monodisciplinariedad y se avance en la definición de ese modelo conjunto de intervención. Una tarea de estos espacios de reflexión técnica debería ser el establecimiento de una serie de **indicadores conjuntos** que trasciendan los departamentos/consejerías/concejalías, que sean consensuados, transparentes y regularmente hechos públicos.



C

Constitución de redes de trabajo

Los equipos técnicos ya están trabajando en la integración de servicios, incluso en situaciones donde falta el liderazgo político. De manera más o menos formal, más o menos visible y con mayor o menor urgencia, el cuerpo técnico ya está haciendo suya la responsabilidad “técnica” de analizar, dar a conocer, sensibilizar y difundir, trabajar con técnicos de otros servicios, crear redes de técnicos, etc.

co-responsabilidad

Los miembros de la red han de ser **co-responsables** de todas las acciones de la misma, pero con responsabilidades individuales, cada uno realizando el trabajo que claramente tiene asignado y es de su competencia. Estas redes deben contar con un liderazgo técnico (no político) y objetivos claros, organizados con **visión estratégica de corto, medio y largo plazo** y orientados a resultados tangibles y medibles (por ejemplo con indicadores del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales, SIUSS). La falta de jerarquía no debe ser incompatible con una gestión de acuerdos (**gobernanza**) que posibiliten la eficacia y eficiencia del trabajo y merece la pena invertir esfuerzos en trabajar esos acuerdos. En efecto, se debe insistir en una dotación adecuada de **recursos** económicos y personales (básicamente tiempo) para el trabajo en red.

La referencia en este contexto del Tercer Sector, con una experiencia más amplia y más profunda en trabajo en red, ya sea con otras entidades del Tercer Sector, el Sector Público o con empresas, podría ser tomada como ejemplo para avanzar en la integración de servicios.



Estar alerta a los efectos de la crisis y aprovecharla para consolidar

En el contexto de las anteriores reflexiones, en particular respecto a la necesidad de comunicar y poner en valor los servicios para la inclusión social, cobran especial relevancia los ajustes y recortes presupuestarios consecuencia de la necesidad de controlar el déficit fiscal. Gran parte de estos recortes presupuestarios se están concentrando en servicios relacionados con la inclusión social, algunos de ellos corren el riesgo incluso de desaparecer (por ejemplo, los servicios de mediación familiar en algunas comunidades autónomas) dado que no son universales y el derecho a percibirlos no está garantizado. Desde los profesionales del sector se hace una llamada de atención para que estos recortes no supongan un paso atrás en el avance que se viene constatando en esta forma de trabajar coordinada y conjunta en torno a la atención integral a personas vulnerables.

Por otra parte, los efectos sociales de la crisis económica están incrementando exponencialmente la demanda de servicios de apoyo, que de esta forma *–no hay mal que por bien no venga–* se hacen más conocidos y son valorados como indispensables por la ciudadanía. Es el momento de avanzar aún más en la integración de servicios, en una *red de último recurso* (conformada en particular por las rentas mínimas, empleo y servicios sociales), para incrementar su eficiencia, en un contexto de recortes, y para consolidar los sistemas, en un momento de uso masivo de los mismos. Sería un momento asimismo, en opinión de algunos participantes, para avanzar en la coordinación a nivel estatal.

Incrementar la eficiencia en un contexto de recortes



3.3. La lucha contra la exclusión y la activación de la red de solidaridad primaria: creación de capital social y capital cultural en el plano local

Autor: Fernando Vidal

Introducción

En realidad, el gran reto para fortalecer la solidaridad primaria reside en hacer una reforma de los recursos convencionales para que se conviertan en productores de capital social y capital simbólico para los usuarios participantes, para los trabajadores y voluntarios, para las organizaciones implicadas y para el territorio y la comunidad ciudadana. Es importante impulsar una nueva generación de técnicas de intervención comunitarizadora y narrativa y especialmente crear modos de fortalecer la comunidad familiar sana, solidaria, activa y responsable. Pero es crucial que todos los recursos de servicios sociales, educativos, de salud e incluso urbanísticos, mejoren su “tecnología social” para optimizar su intervención respondiendo a la siguiente pregunta: ¿cómo realizar lo mismo de un modo que mejore la sociabilidad y participación social de las personas y que mejore la capacidad de las personas y sus comunidades para tener resiliencia, proyecto y sentido desde su situación concreta? A continuación hemos seleccionado tres modelos muy concretos que pueden ayudar a adelantar esa reforma estructural de nuestro modelo y catálogo de intervención.

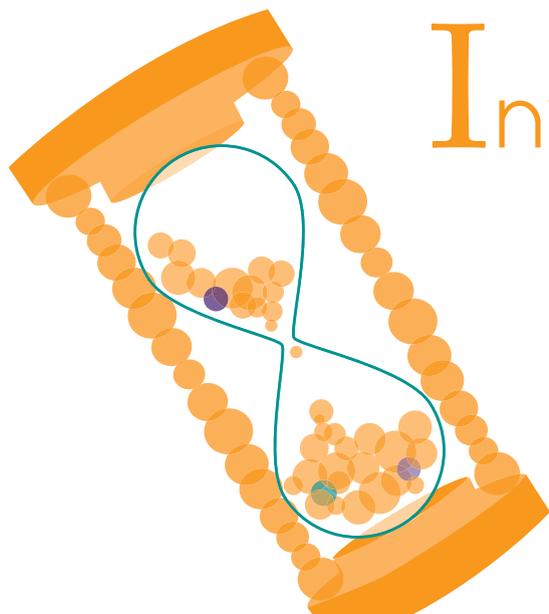
Recomendaciones

Mesas de educación común

La creación de capital social y cultural comienza en los pisos más bajos de las bases sociales. Vamos a destacar una experiencia que ya se ha realizado en distintos lugares con éxito y que es universalizable. Se da en un ámbito crucial para invertir la reproducción intergeneracional de la exclusión: la red educativa alrededor de un menor y una familia.

Las mesas de educación común o de tutoría son una instancia en la que participan todos los educadores principales de los ámbitos a los cuales pertenece o en los que participa un menor en edad de escolarización obligatoria, con el fin de coordinar su acción y buscar y comprometer su mejora.

El alto abandono y absentismo escolares en los enclaves barriales de exclusión provoca que sea necesario reforzar el trabajo de la comunidad con las familias. Sin em-



Invertir la reproducción intergeneracional de la exclusión

bargo, a veces no se logra coordinar los esfuerzos que están haciendo familia, escuela y distintas agencias de la sociedad civil. Esa descoordinación multiplica el problema.

Es necesario por tanto, crear espacio donde los educadores (familiares, escolares y sociales) generen un proceso integral que pueda multiplicar los esfuerzos hechos por cada parte y crear las sinergias para mejorarlos.

Objetivos:

1. **Crear comunicación** entre todas las instancias educativas que intervienen en el proceso formativo de un niño o adolescente: familia (o quien le custodia), escuela, servicios sociales (si es el caso), médico de referencia (si es el caso) y asociaciones, centro religioso o procesos sociales en los que participa (como es el caso de educadores de calle que le tienen entre sus destinatarios).
2. **Reforzar** recíprocamente **la implicación** del menor en todos los espacios e incluso lograr su participación en algunas de las sesiones de la mesa, principalmente con carácter celebrativo o de reconocimiento, huyendo de la percepción de tribunal pero tampoco cerrándose a la deliberación con él dependiendo de la confianza e interlocución que se consiga.
3. Concebir integralmente entre todos los educadores la **formación como un proceso único** porque tiene un sujeto único. El proceso formativo reside en el sujeto, no en las agencias. Pero a la vez la intervención es plural y por tanto es un objetivo que cada uno tome conciencia de la importancia de su responsabilidad en cada parte.
4. Conseguir el **compromiso** de cada agencia para reconocer y reforzar los objetivos de las otras y discernir críticamente y desde la implicación cómo puede mejorar el ejercicio de cada agencia.
5. Deliberar mejoras en el plan formativo integral, hacer seguimiento y proponer refuerzos y evaluar su progreso.

Líneas de actuación

Para conseguir los objetivos planteados debe existir un protagonismo, un liderazgo metodológico y un espacio:

- El **protagonismo** reside en la familia o tutores, quienes tienen la responsabilidad central en la educación del menor. Luego, el resto de agencias colaboran complementariamente y con frecuencia en algunos enclaves, lamentablemente, compensatoriamente.
- El **liderazgo** puede residir en el referente pedagógico de la escuela (el director, alguien del gabinete psicopedagógico, el tutor o un educador comprometido con la persona) o un educador de la iniciativa social en que participa el menor. Es importante que la persona no sea sólo la referencia de un año sino que sea una referencia plurianual ya que los procesos suelen ser largos. Así, puede ser conveniente que participe el referente de la escuela y el tutor de ese curso (si es que no son la misma persona).
- El **espacio** puede ser la escuela, el hogar o un espacio de la iniciativa social (el local vecinal, asociativo, religioso...).

Partiendo de la necesidad de que la familia sea la mayor responsable de todo el proceso, es clave que entre el resto de agencias se conciba pluralmente la acción educativa y que exista sumo reconocimiento de todas las partes sin buscar colonizarse ni suplantarse unas a otras.

Reconocimiento de todas las partes



Además, es importante que el clima que presida la mesa no esté movido por la reclamación de responsabilidades sino por la solidaridad de solidaridades, no sea una instancia legal sino cordial, no sea un espacio de coerción sino de coordinación. Y que así sea percibido por todos y por el menor. Es importante que no se entienda como un lugar de conspiración sino que sea transparente para el menor al máximo posible. Es clave el espíritu de mesa, de comensalidad, de sentarse juntos a compartir, de comunar el esfuerzo por dar al menor lo que realmente necesita de todos juntos.

Por todo ello, es importante que exista una comunicación al menor sobre cada sesión de la mesa, sin que se sienta sobrepasado por la escena ni por el diálogo. Para ello es importante que cada mesa, tras su sesión decida quién o quiénes van a comunicarle al menor los contenidos y cómo.

Puede que el menor no participe en ningún proceso social o vecinal y por tanto no haya nadie de ese sector en la mesa de tutoría. La mesa podrá plantearle al menor que elija alguna entidad incluso sin participar en ella, para que se cree un vínculo que pueda sentir como suyo e implicarle a participar.

Cada

caso

es una mesa



Para aplicar las líneas de actuación expuestas, se pueden plantear las siguientes **dinámicas**: para cada persona se constituye una mesa exclusiva; cada mesa es personal; puede que coincidan varios educadores para casos de distintas personas e incluso los mismos familiares para distintos hermanos, pero “cada caso es una mesa”. Incluso aunque los casos se traten seguidos, es importante abrir y cerrar las mesas, aunque con conciencia de las relaciones entre dichos casos por vínculos familiares, amicales o grupales. Se puede abrir una mesa que tenga como sujeto un grupo de menores o toda una familia, pero es importante que a cada caso también se le preste atención en una “mesa personal”.

- La mesa de tutoría plantea un diagnóstico compartido, establece objetivos y los evalúa cíclicamente proponiendo nuevas medidas.
- Busca un acuerdo entre todas las partes con medidas concretas comprendidas por todos y con puntos críticos a partir de los cuales dicha medida ha sido cumplida.
- Se reúne cuatro veces al año, una cada estación (aunque la cadencia puede ser menor o mayor) y en toda ocasión que se precise porque el proceso así lo indique. Se reúne a petición de cualquiera de las partes.
- Aunque la mesa no anula las relaciones bilaterales, se procurará que la información sea compartida por todos tanto cuanto el secreto, la discreción y la prudencia lo hagan adecuado.
- La mesa planteará a las agencias que participan, cambios o medidas concretas y la propia mesa puede llamar al responsable de dichas agencias (a no ser que sea uno de los educadores) para dialogar con él sobre la persona sobre la que trata la mesa.

Con todo lo anterior, **se consigue**:

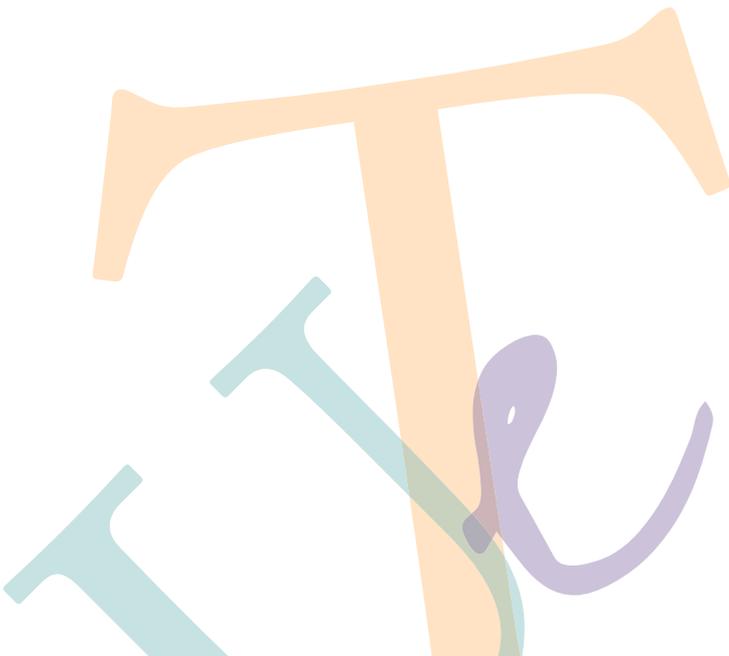
- **Ahorro de tiempo.** Aunque los educadores tienen que emplear un tiempo en las mesas y considerarán que carecen de tiempo para ello, en realidad estas mesas son un ahorro de tiempo de coordinación (si no, tendrían que ir hablando con cada parte) y multiplica la eficacia del proceso (tendrían que alargar el peso de intervención en cada caso).
- **Integralidad del proceso.** El proceso integra la educación familiar, formal, no formal e informal en una acción concertada que busca no dejar ninguna dimensión sin atención.
- **Reforzamiento de las agencias y de los procesos.** Las agencias transfieren a los ojos del menor reconocimiento y valor –autoridad– a las otras agencias.



Unidades Temporales de Entidades (UTE) SOCIAL

Sería recomendable crear una figura legislada –similar a las Unidades Temporales de Empresas (U.T.E.)– que permita que distintas entidades sociales se unan para crear personalidades jurídicas que puedan presentarse a convocatorias públicas y gestionar comunadamente centros o servicios.

El minifundismo de la sociedad civil hace a la iniciativa social incapaz de responder a la creciente escala de los centros, planes y servicios para cuya gestión se busca su participación. Las coordinaciones no son suficientes e incluso puede hacerse necesario que entidades sociales y otro tipo de entidades como empresas concursen juntas formando unidades institucionales. El problema para acumular un capital financiero con una escala proporcional a los presupuestos que se gestionan, hace necesaria la unificación temporal de entidades sociales. La Administración y otras instancias solicitan proceso de fusión, coordinación y unificación de la amplia red de entidades, pero no se habilitan suficientes instrumentos para ello.



Los **objetivos** serían:

- Crear sumas de entidades que aporten sus fortalezas especializadas y sus habilidades específicas a procesos de gestión integrados.
- Aumentar la escala financiera de las entidades.
- Habilitar cauces formales jurídicos para procesos de unificación sectorial, coyuntural o permanentes.

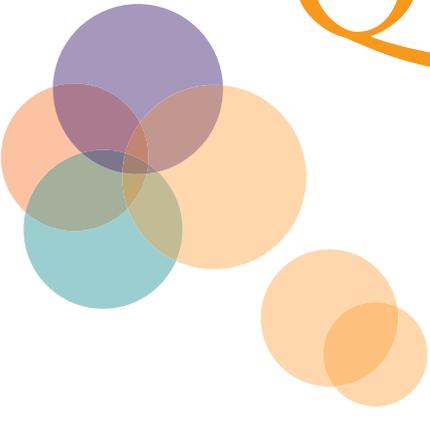
Para ello se podrían seguir las siguientes **líneas de actuación**:

- En el ámbito competencial máximo, se debe realizar una propuesta legislativa para que se genere una figura similar a las Unidades Temporales de Empresas, cuyo nombre puede ser Unidad Temporal de Entidades (U.T.E.).
- Se hace necesario un debate en el sector sobre la calidad de la administración y gestión de procesos para evitar que la co-gestión de las UTE se congestione.
- Es precisa una modificación también de la administración económica y fiscal –como la exención fiscal de la transmisión financiera de las UTE a las entidades pertenecientes a la misma para evitar la perversión de las acumulaciones progresivas de IVA dentro de una personalidad jurídica compartida como es el caso de una federación– para facilitar las unificaciones y para evitar los sobrecostes.
- Se puede limitar que las entidades participantes sean todas de carácter social estableciendo que las entidades empresariales o económicas con las que se puedan unir sean cooperativas, empresas de inserción u otras entidades económicas o empresariales que gocen de dicho estatuto públicamente reconocido (con una figura similar a la de utilidad pública: el reconocimiento de la Administración al carácter social de una entidad económica).



Si aplicamos lo anterior se obtendrán los siguientes **resultados**:

- No todas las entidades hacen bien todo, sino que cada una tiene un área de especialización. Algunas administran muy bien, otras forman muy bien a su personal, otras evalúan, otras actúan en el acompañamiento, la comunicación social, la terapia psicológica, la animación o el trabajo de calle. Con las UTE se logra que las entidades puedan aportar lo mejor en procesos integrados.
- La dinámica no incita a todas las entidades a crecer a lo máximo que puedan sino que permite combinar la pequeña escala comunitaria con las grandes escalas de gestión.
- Aporta equilibrio al sector y permite un diálogo más justo entre pequeñas y grandes organizaciones ya que el mapa se hace más plural.
- Permite una vía de cooperación funcional con el mundo de las empresas de inserción y empresas sociales como cooperativas en particular y de las empresas en general.



Que las entidades
puedan aportar lo mejor
en procesos integrados



Sincronización interadministrativa en barrios de exclusión

Un problema persistente en España es el de los barrios pobres, algunos de los cuales se convierten en graves máquinas urbanas productoras de la exclusión más extrema. En dichos barrios extremos ciertamente existen realidades esperanzadoras, pero luchan en medio de grandes dificultades que corroen la vida comunitaria. La actuación descoordinada de los distintos niveles y departamentos administrativos impide la acción integral y por lo tanto las iniciativas de solidaridad comunitaria primaria no logran generar la senda de los cambios cualitativos.

Proponemos el establecimiento de un **organismo bajo cuyo gobierno se sincronicen y administren las principales competencias** (educación, salud, seguridad, urbanismo), de modo que exista una acción integral sostenida que permita que las iniciativas comunitarias primarias arraiguen y crezcan creando un tejido social regenerado.

El principal problema es que cada nivel administrativo (Gobierno de España, comunidad autónoma, municipio, gobierno civil e incluso diputaciones) actúan sin una suficiente sincronización e incluso dentro de cada nivel administrativo, cada departamento (Vivienda, Urbanismo, Educación, Bienestar Social, Salud, Seguridad, etc.) aplica su acción de un modo descoordinado, lo cual reduce la eficacia, malgasta fondos y hasta provoca contradicciones y acciones contraproducentes.

Las estructuras coordinadas de la sociedad civil, a su vez, no encuentran una acción unificada que permita una interlocución sostenida que recorra el camino del desarrollo comunitario sostenible. No pocas veces dicha descoordinación puede conducir a la competitividad y el recelo. Dadas las duras condiciones de estos territorios, es imprescindible que la sincronización interadministrativa sea especialmente integral y eficaz.

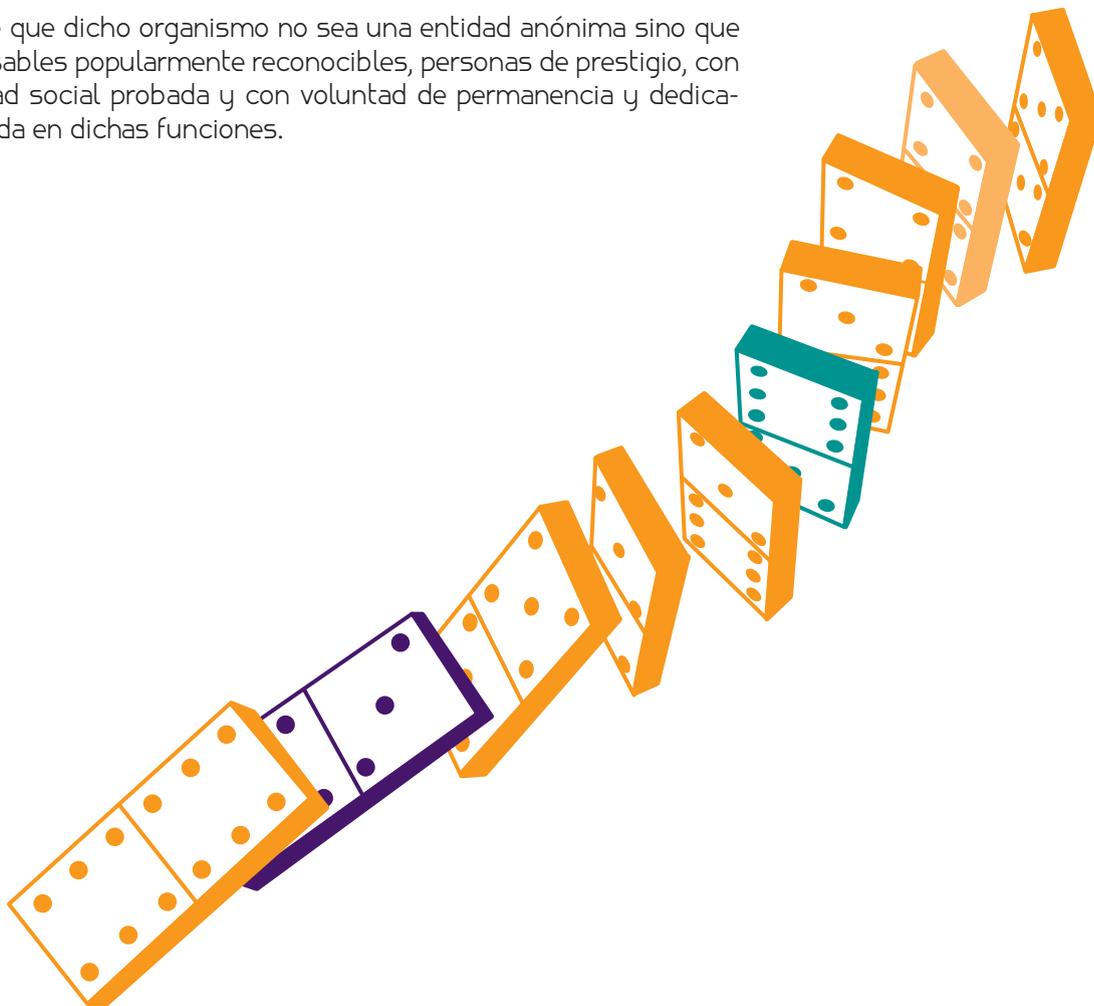
El fin es que las distintas administraciones consensuen planes integrales de desarrollo y dispongan parte de la coordinación de sus competencias –no la titularidad– en un organismo encabezado por un comisionado que sea una persona de reconocido prestigio y legitimidad social.

Los **objetivos** a alcanzar por tanto son:

- Poder disponer de las competencias en las diversas materias de una forma coordinada.
- Crear un organismo único que actúe de forma unificada y coherente en cada zona.
- Evitar solapamientos, competitividad, baja rentabilidad de las inversiones, dejaciones o la ineficacia de varios mandos sin claro liderazgo.

En este sentido las **líneas de actuación** propuestas son:

- Es preciso por parte de todas las administraciones de un acto de reconocimiento de la insuficiencia de la intervención realizada en dichos barrios y la continuidad de graves problemas en los mismos.
- A su vez, es urgente reconocer que sin una acción muy sincronizada, es difícil que en estos barrios prenda un desarrollo comunitario sostenido.
- En consecuencia, es necesario que cada administración, sin renunciar a la titularidad de sus competencias (por ejemplo, las fuerzas de seguridad en los gobiernos civiles), ceda una fuerte capacidad de administración en esos territorios a un organismo común con un consejo de administración formado por todos los titulares de las administraciones implicadas.
- Es importante que dicho organismo no sea una entidad anónima sino que tenga responsables popularmente reconocibles, personas de prestigio, con una legitimidad social probada y con voluntad de permanencia y dedicación prolongada en dichas funciones.

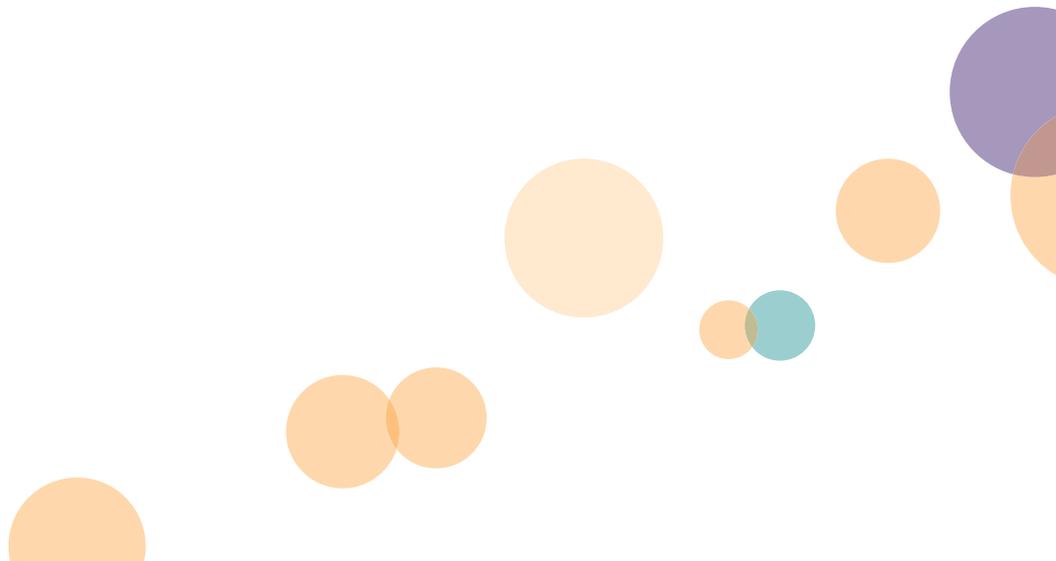


Para aplicar las líneas de actuación expuestas, se pueden plantear las siguientes **dinámicas:**

- En forma de Comisionado, ya hay experiencia en nuestro país que nos muestra mejoras cualitativas. El Comisionado junto con su equipo ha generado un proceso interadministrativo participado por la ciudadanía organizada para diseñar y consensuar un plan integral y una alianza de organizaciones y administraciones en torno a él para implementarlo de forma sincronizada y sostenida.
- Junto con estas fórmulas de sincronización interadministrativa, es interesante generar Fundaciones de Barrio en las que las organizaciones asuman el desarrollo de economía social que atienda servicios al barrio, procurando a su vez evitar la endogamia y avivando la movilidad de organizaciones que traigan del conjunto de la sociedad innovaciones y nuevas competencias. Las Fundaciones de Barrio pueden ser depositarias de parte de la inversión en el barrio (por ejemplo, mantenimiento del mismo o servicios convencionales en los centros públicos) de modo que a través de empresa de inserción o cooperativa social desempeñe dichas funciones. Las Fundaciones de Barrio optimizan la reinversión de las plusvalías y desarrollan economía local y corresponsabilidad comunitaria en el mantenimiento de los espacios y bienes públicos.
- Es crucial la participación no sólo de las organizaciones cívicas sino también del empresariado, sobre todo el pequeño y mediano empresario que encuentre las condiciones para el desarrollo de industria, comercio y servicios y a su vez participe desde la Responsabilidad Social Empresarial en los programas de formación y desarrollo comunitario.

Con todo ello los **resultados** serían:

- El establecimiento de una nueva arquitectura de la esfera pública en estos barrios extremos capaz de hacer frente a la ausencia de desarrollo ciudadano y la ineficacia a lo largo de décadas de la acción pública.
- Permitir el diseño legitimado de planes integrales, así como la creación de organismos y sujeto social para su seguimiento, evaluación y optimización.
- Creación de figuras de responsabilidad pública visibles por la ciudadanía que permitan un diálogo unificado con la ciudadanía.
- Esa sincronización interadministrativa es condición necesaria para el establecimiento de alianzas públicas con la comunidad ciudadana y con el tejido empresarial que pueda contribuir al desarrollo integral sostenido.



La presente edición de esta guía
ha sido cofinanciada por el Fondo Social Europeo
en el marco del Programa Operativo Lucha
contra la Discriminación (2007-2013)



Fundación Luls Vives

Guía de recomendaciones y líneas
de actuación en inclusión social

4. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA



Fundación Luls Vives



4. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

Índice

4.1. Garantía de recursos mínimos	 /5
Introducción	5
Recomendaciones	6
Líneas de actuación	7
4.2. Activación de las personas con especiales dificultades de acceso al empleo	 /14
Introducción	14
Recomendaciones	15
Líneas de actuación	18
4.3. Integralidad, acompañamiento, proximidad, incorporación: el papel de los servicios sociales	 /20
Introducción	20
Recomendaciones	21

La garantía de ingresos mínimos, la activación de las personas con dificultades especiales para el acceso al empleo, y una atención social integral y de calidad son tres elementos claramente diferentes pero que han estado estrechamente vinculados en la práctica de la acción por la inclusión social en los últimos veinte años, tanto en España como en buena parte de Europa. El dispositivo de la renta mínima de inserción, muy extendido desde finales de los años ochenta, pretendía aunar esos tres elementos: el acceso a unos medios económicos de subsistencia, al mismo tiempo que el acuerdo o contrato con el perceptor se convertía en vehículo de apoyo social y de acceso al empleo.

La experiencia de estos más de veinte años muestra que, si bien está justificada la articulación de acciones en estos tres campos, tal articulación no puede reducirse a una unificación de los tres campos en un solo dispositivo, y que es necesario ir explorando *formas más eficaces de articulación*. Ello sobre todo por dos tipos de consideraciones.

En primer lugar, las lógicas de cada uno de los tres tipos de acciones no es exactamente igual. La garantía de ingresos mínimos tiene que articularse con el conjunto del sistema de garantía de ingresos (pensiones, protección por desempleo, salario mínimo) y sus procedimientos son los de la verificación de requisitos y el pago de prestaciones. La activación laboral tiene que articularse con las políticas generales de mercado de trabajo y de empleo, y sus procedimientos son los de la identificación de capacidades para el trabajo, la mejora de las mismas y la intermediación en el mercado laboral. La atención social forma parte de una acción más amplia de los servicios sociales, y sus procedimientos son los del acompañamiento del desarrollo personal y la facilitación de la integración en la comunidad. Por ello, los procedimientos y los espacios y tiempos de los mismos no son iguales en los tres ámbitos.

En segundo lugar, las poblaciones a atender tampoco son siempre las mismas. Hay una parte de los perceptores de renta mínima que pueden y deben beneficiarse de apoyos para su inserción en el empleo, pero también otra parte con la cual, por diferentes razones (edad, situación personal, de salud, etc.), no tiene demasiado sentido abordar la inserción laboral. También hay perceptores de renta mínima que necesitan de apoyo personal o social, y otros que no. Y hay personas que necesitan de las mencionadas acciones de acceso al empleo o de apoyo social, y no necesitan de una renta mínima.

Por todo ello, parece aconsejable un desarrollo de las acciones en estos tres ámbitos que, sin perder la articulación, la lleve a un terreno de **mayor flexibilidad y adecuación a las diferentes situaciones personales.**

4.1. Garantía de recursos mínimos

Autor: Miguel Laparra Navarro

Introducción

La arquitectura de prestaciones de mínimos que se ha ido montando y desarrollando en nuestro país en las últimas décadas está marcada muy notablemente por la diversidad (según los programas, los colectivos protegidos o los territorios en los que se desarrolla). Nunca fue diseñada como un sistema y por ello presenta múltiples problemas de articulación que le restan eficiencia a la hora de reducir la pobreza y de garantizar unos ingresos mínimos adecuados para toda la población. Esta diversidad de experiencias puede ser, sin embargo, una fuente de aprendizajes con vistas a mejoras futuras.

Tal como se recoge en el Cuaderno Europeo 8 “Debates fundamentales en el marco de la Inclusión Social en España”, han sido diversas las demandas y recomendaciones que se han realizado respecto del sistema de garantía de ingresos mínimos. Las aportaciones del Foro Pro-positivo para una Estrategia Inclusiva (Pamplona, diciembre de 2009) y de la Convención del Tercer Sector de Acción Social (Madrid, septiembre de 2010), así como las valoraciones realizadas por la EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, tanto para el conjunto de los Estados miembros, como específicamente para el caso de España, han sido de especial relevancia para la elaboración de estas recomendaciones. Todas ellas insisten en la idea de que para que las prestaciones económicas tengan un auténtico potencial integrador, deben ser adecuadas.

Recomendaciones

- a. Garantizar unos ingresos adecuados para que todas las personas puedan mantener un nivel de vida compatible con la dignidad humana, dentro de un marco de reforma del conjunto de dispositivos de mínimos.
- b. Aprovechar la crisis económica y su impacto en la demanda de las rentas mínimas como una oportunidad para normalizar estos programas y construir en torno a ellos las alianzas sociales que faciliten su sostenibilidad política y económica en el futuro.
- c. Desarrollar los proyectos individualizados de inserción desde una perspectiva flexible que los oriente hacia el progreso en la vida de las personas (véase el apartado sobre atención social integral).
- d. Desarrollar las actuaciones de mediación y de acompañamiento social para que las personas receptoras de prestaciones de mínimos accedan a los programas y servicios normalizados (véase el apartado sobre atención social integral).
- e. Hacer del territorio un eje central para la intervención social orientada a la inclusión, a través de planes locales y de barrio, donde puedan concretarse la participación social y la coordinación entre diversos servicios y entidades.

Líneas de actuación

Garantizar unos ingresos adecuados

Partiendo de la experiencia de las diversas administraciones que han desarrollado actuaciones en esta materia, sería necesario construir un consenso nacional sobre el nivel de ingresos mínimos necesario en el país para que todos puedan mantener un nivel de vida compatible con la dignidad humana y para situarse fuera de la pobreza y la exclusión social, así como de los criterios y procedimientos para su actualización permanente.

A un nivel territorial, el sistema de garantía de ingresos mínimos debería establecer un nivel mínimo para todo el Estado y permitir a las comunidades autónomas la posibilidad de adecuar las cuantías y los complementos necesarios para adaptarse a la situación específica del mercado de trabajo, a los niveles de precios y salarios reales y a las necesidades específicas que pudiesen existir en cada caso.



Establecer
un nivel mínimo
para todo el estado

Para este consenso parece un buen punto de partida la propuesta realizada desde los foros del Tercer Sector de Acción Social de un nivel mínimo de 600€ por persona equivalente (según el tamaño y estructura de la familia), con el objetivo de alcanzar, en un determinado plazo de tiempo, un nivel que esté por encima del “umbral de riesgo de pobreza”, del 60% de la renta mediana equivalente.

Partiendo de esa base, se recomienda revisar y articular el conjunto de dispositivos del sistema de garantía de ingresos mínimos, desde el subsidio por desempleo o los complementos de mínimos de pensiones hasta las pensiones no contributivas o las rentas mínimas de las comunidades autónomas, ampliando las modalidades de protección, con una atención especial a los hogares con menores.

El resultado de todo este proceso de reforma debe ser la **mejora de los niveles de protección de los sectores más necesitados**, especialmente en aquellos casos en los que se han detectado mayores dificultades de acceso efectivo. Será necesario en este sentido identificarlos y contactarlos proactivamente para examinar sus derechos potenciales, evitando procesos de discriminación y racismo.

Aprovechar la crisis económica y su impacto

Se ha manifestado abiertamente el **rol relevante que los dispositivos de mínimos vienen jugando durante el periodo de crisis**, tanto en la protección de los sectores más vulnerables como estabilizadores económicos automáticos.

La crisis ha provocado que se hayan acercado a los servicios sociales, y en concreto a los programas de rentas mínimas, grupos de población que hasta ese momento se habían mantenido al margen de los mismos. Se ha visualizado que estos programas no son útiles sólo para los sectores más marginales de la sociedad, sino que, en determinadas circunstancias, pueden ser un recurso muy estimable para amplios sectores sociales amenazados por la crisis de empleo en nuestro país. Esta nueva percepción ha hecho aumentar la demanda social para su fortalecimiento y expansión y ha llevado a que determinadas instituciones no directamente relacionadas con la atención a los sectores excluidos se preocupen por estos programas. Se trata de un doble proceso de normalización de la población perceptora y

de incorporación a la agenda pública del debate social que sería muy interesante aprovechar para el futuro.

Algunas propuestas que han aparecido en algunas comunidades autónomas de separar los programas de ingresos mínimos destinados a los hogares de trabajadores afectados por la crisis de aquellos que venían percibiéndolos anteriormente, basándose en una supuesta diferencia en el perfil, puede tener el efecto de intensificar la estigmatización de los primeros, introduciendo un nuevo tipo de discriminación, que les condene a una cronificación permanente, anulando así la oportunidad de normalización que se había presentado.

Se trata por un lado de **eliminar los procesos de estigmatización** asociados a la percepción de determinadas prestaciones de forma que se faciliten los procesos de incorporación social de todos los perceptores. Y se trata también de **ampliar la red de alianzas** e intereses relacionados con la buena marcha y adecuada cobertura de este tipo de programas. Especial interés puede tener en este sentido la interrelación entre el ámbito de los servicios sociales y el ámbito del empleo, en el que instituciones como los sindicatos o las organizaciones patronales tienen una presencia tan destacada.

aprovechar la crisis



Desarrollar los proyectos individualizados de inserción

Desde el grupo de expertos de la UE se ha planteado la conveniencia de dirigir medidas de activación laboral a los perceptores de ingresos mínimos, con un sistema personalizado y omnicomprensivo de apoyo.

Esta personalización de la atención debe ser la forma en la que ha de hacerse efectivo el doble derecho a una prestación económica y a las acciones de apoyo a la inserción, con una articulación flexible de la gestión del sistema de prestaciones con la aplicación de las políticas de inserción, tanto en su dimensión social como laboral. Debe tenerse en cuenta en este sentido que, tanto la población objeto de atención de ambos tipos de actuaciones como las lógicas y modalidades de aplicación de estos derechos, resultan diferentes. Habría que considerar especialmente la situación de las personas que no tienen posibilidades de acceso al empleo a medio plazo, garantizándoles una protección no sujeta a controles periódicos ni a exigencias asociadas a un objetivo imposible de inserción laboral rápida, sin perjuicio de la necesidad de seguir garantizando su acceso a los programas generales de apoyo de los servicios sociales.

La activación no debe reducirse exclusivamente a su dimensión laboral, sino que debería considerarse también su dimensión social, orientada a potenciar la participación efectiva de los perceptores en el conjunto de la vida social y muy específicamente su implicación activa en el seguimiento y valoración de estos programas sociales.

Deberán establecerse las garantías jurídicas y los procedimientos adecuados (en los que es clave el papel que desarrollan los trabajadores sociales y el resto de profesionales de los servicios sociales) para que el diseño de los proyectos individualizados de inserción no condicione los derechos sociales de los perceptores, para que se adecuen a sus necesidades y a sus potencialidades, y para que su valoración no lleve a situaciones de desprotección efectiva.

Para hacer viables estos proyectos deberán eliminarse además los desincentivos para aceptar un empleo, asegurando que los que trabajan tengan ingresos por encima del nivel de pobreza y garantizando la adecuación de los programas de ingresos mínimos.

Activación desde la dimensión social y laboral



Desarrollar las actuaciones de mediación y de acompañamiento social

También el grupo de expertos de la UE ha planteado la necesidad de garantizar el acceso de los perceptores de ingresos mínimos a servicios de calidad, articulando estos servicios con la protección económica y las medidas de activación.

Para ello, es preciso que, desde los servicios sociales, se desarrolle intensamente toda una función de acompañamiento social para la que habrá que **potenciar la cualificación específica y las habilidades profesionales** para realizarla adecuada y eficientemente.

El acompañamiento social debe ser el procedimiento que aporte a los proyectos individualizados de inserción la suficiente flexibilidad y adecuación a las características y a las situaciones específicas de cada usuario. Partiendo de un diagnóstico que haya entendido previamente los procesos y los factores explicativos de las situaciones de exclusión social en cada caso, deberá **potenciarse el diálogo** necesario para que las personas usuarias asuman su propia realidad y para que los profesionales y los servicios se hagan cargo de las dificultades específicas en las que se desenvuelven y los servicios y prestaciones que necesitan para afrontarlas. Sólo en ese diálogo puede basarse el carácter pactado y mutuamente aceptado de los objetivos y de los medios a utilizar en cada proyecto individualizado de inserción.

El proyecto individualizado de inserción debe considerarse un instrumento para **potenciar el acceso de los sectores más necesitados al conjunto de los sistemas de protección social** (educación, sistema sanitario, programas de vivienda, formación y orientación para el empleo, otros servicios sociales,...). En la revisión que haya que hacer del mismo, éste tendría que ser un aspecto básico a valorar.





Hacer del territorio un eje central para la intervención social orientada a la inclusión

De acuerdo con el VI Informe Foessa, el territorio (el hábitat, el tipo de barrio) es una variable fundamental a la hora de explicar el origen y la dinámica de los procesos de exclusión social y también debería ser, por ello, una dimensión esencial de una estrategia de inclusión.

La aplicación de esta dimensión territorial es la que puede aportar a los programas de garantía de recursos una **dimensión comunitaria que permita intervenir a este nivel** enfrentando los problemas que dificultan los procesos de inclusión, especialmente en determinados barrios del entorno urbano o en ciertas zonas rurales desfavorecidas.

En el espacio del vecindario es donde habrá que desarrollar los procesos de participación social, de debate público y de negociación, para **establecer las prioridades en cada contexto determinado y la mejor forma de abordarlas**. En este diálogo deberán implicarse las entidades ciudadanas del territorio, los servicios públicos y entidades del Tercer Sector de Acción Social que intervienen y tienen presencia en el mismo, y por supuesto los sectores directamente afectados por procesos de exclusión social.

La concreción de estos procesos de participación social deberían llevar a la elaboración y aprobación de planes de inclusión a nivel municipal y al diseño de actuaciones específicas en determinados territorios desfavorecidos.

4.2. Activación de las personas con especiales dificultades de acceso al empleo

Autora: Begoña Pérez Eransus

Introducción

El éxito de la estrategia activadora se basa en su capacidad para adaptarse a las distintas situaciones de exclusión social y conseguir mejorar su potencial de participación. Igualmente, la eficacia de la activación también radica en la capacidad de sus programas para mejorar las oportunidades de integración social/laboral de sus participantes. Si este objetivo ya venía siendo complejo en un contexto de creciente precarización del mercado laboral, esta dificultad se ha intensificado en un contexto de crisis económica como el actual. A este respecto el grupo de expertos establece una recomendación general sobre la que se articulan diversas recomendaciones más específicas.

capacidad
de adaptación



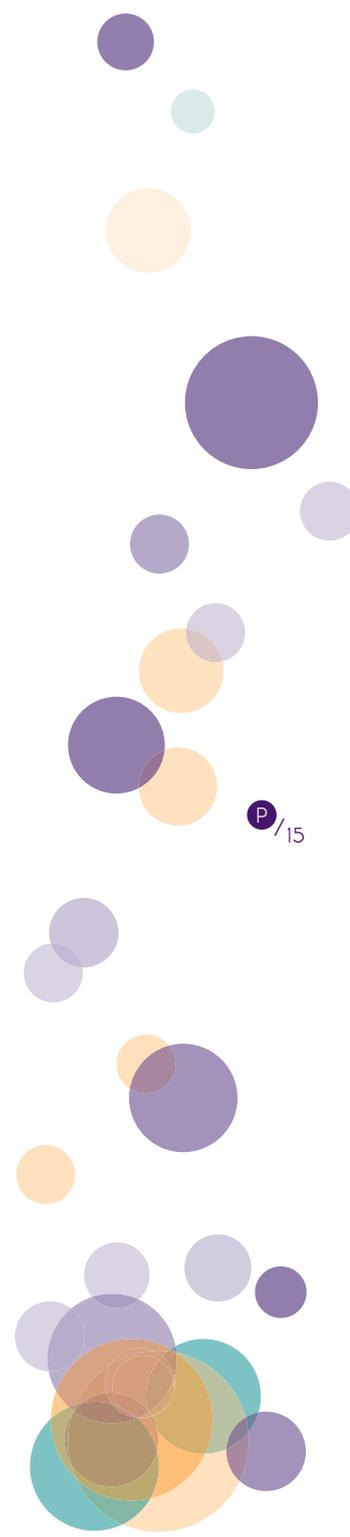
Recomendaciones

Recomendación general: la eficacia de la estrategia activadora con las personas con especiales dificultades de acceso al empleo debe desarrollarse desde el nivel local y con liderazgo del sector público.

Este planteamiento general se articula en tres recomendaciones más específicas:

- a. La necesidad de reordenar y coordinar el mapa de recursos de activación existente.
- b. Una estrategia de inclusión activa debe adaptarse a los diferentes perfiles de empleabilidad y diseñarse en base a itinerarios personalizados de intervención integral.
- c. Es preciso avanzar en el apoyo a los dispositivos de activación mediante la financiación y la introducción de mecanismos de apoyo como las cláusulas sociales.

La eficacia de la estrategia activadora con las personas con especiales **dificultades** de acceso al empleo debe desarrollarse desde el nivel local y con liderazgo del sector público





La reordenación de los recursos de activación social

Los agentes implicados destacan la necesidad de que el sector público lidere un proceso de reordenación del mapa de recursos de activación existente. En la actualidad existen múltiples recursos con escasa coordinación entre sí:

- Entre diferentes niveles de la Administración (regional, local).
- Entre diferentes ámbitos de acción: diseñados desde servicios de empleo y diseñados desde servicios sociales.
- Desarrollados por distintos proveedores (sector público, sindicatos, entidades).

La reordenación debe tener como punto de partida el estudio de todos estos recursos, la detección de duplicidades y lagunas de intervención y en última instancia un diseño planificado de acciones coordinadas en base a itinerarios de activación. Esto supondría ubicar los distintos recursos en función de su perfil y grado de especialización en un continuo que permitiera situar a cada persona en el mejor nivel según su situación de empleabilidad.

Para establecer mecanismos de coordinación reales es preciso **definir los objetivos de cada dispositivo**.

- Los servicios sociales de base pueden realizar desde la atención primaria la detección, los diagnósticos y las intervenciones de carácter social así como los procesos de acompañamiento social.
- Los servicios de empleo se encargarían de llevar a cabo sobre el terreno acciones de prospección de empleo, búsqueda de recursos y diseño y organización de acciones formativas vinculadas a salidas laborales específicas. En este sentido se destaca también como recomendación la necesidad de llevar a cabo la actualización de las acciones formativas.

Adaptarse a los diferentes perfiles

La eficacia de las estrategias de activación radica en su capacidad para adaptarse a cada situación personal. Los factores que influyen en la situación social de cada persona son diversos y por tanto requieren de respuestas de carácter integral que aborden las dimensiones económica, laboral, relacional, de salud o vivienda. En este sentido son precisos diagnósticos individuales e itinerarios personalizados de activación que incluyan acciones relacionadas con la garantía de ingresos, el acceso o mantenimiento de la vivienda, la mejora de las condiciones de vida y también el acceso al empleo. Para ello, como criterio complementario la necesidad de la implicación institucional de las entidades locales de dar dichas respuestas integrales a los ciudadanos de acuerdo con su capacidad de recursos.

Esta propuesta está estrechamente ligada con el punto anterior ya que es preciso avanzar por la reordenación del mapa de recursos que permita ubicar a cada persona en ellos (apoyo al autoempleo-búsqueda de empleo-empleo de inserción-centros especiales de empleo-y otros). En este sentido se vislumbra la necesidad de recursos de carácter pre-laboral y ocupacional (no transitorios) con el fin de dar respuesta a los perfiles con menor nivel de empleabilidad basados más en el “empoderamiento” de la persona hacia la integración social que en la incorporación en el mercado laboral.

Respuestas de carácter integral



Un criterio de gobernanza

También vinculada con las dos propuestas previas surge la necesidad de reforzar el apoyo público a los dispositivos de activación laboral diseñados para acoger diversas situaciones de empleabilidad. Se ha recorrido un importante camino en el apoyo normativo y financiero a estas iniciativas sin embargo su propio perfil las hace especialmente vulnerables en momentos de crisis. En este sentido las cláusulas sociales son un mecanismo viable en las contrataciones de las entidades locales en el marco de la gobernanza por la inclusión social.

Líneas de actuación

Vinculada a las tres primeras recomendaciones expuestas se considera que los agentes locales de empleo sobre el terreno constituyen una buena práctica de liderazgo de la estrategia de coordinación entre servicios sociales, servicios de empleo y entidades sociales.

Agentes locales de empleo



Sin embargo el **perfil profesional** de agente de empleo (con diferentes denominaciones desde los ayuntamientos por una parte, y desde los servicios públicos de empleo por otra) debe responder a un conjunto de objetivos, los cuales constituyen la fundamentación de este profesional como buena práctica en el territorio. En este sentido, el profesional debe ser capaz de llevar a cabo las recomendaciones descritas:

- El *estudio y valoración* de todos los recursos existentes, la detección de duplicidades y lagunas de intervención y en última instancia la elaboración de un diseño planificado de acciones coordinadas en base a itinerarios de activación. Por ello el profesional debe ser capaz de diseñar carteras de servicios y mapas de recursos existentes que permitan protocolos de activación social.
- La *adaptación de los recursos* a los diferentes perfiles de empleabilidad y por tanto a la heterogeneidad de la exclusión. El profesional (teniendo como referencia el concepto en trabajo social de trabajo social de casos) asume una metodología de trabajo basada en el diagnóstico personalizado y la intervención centrada en las necesidades de las personas más alejadas del mercado laboral. Para ello coordina los recursos existentes entre los servicios sociales y los servicios públicos de empleo corrigiendo las descompensaciones de las actuaciones entre ambos sistemas. Esto puede incluir el diseño de recursos de carácter ocupacional o de participación social además de la búsqueda de salidas laborales en el mercado normalizado.
- La *coordinación y evaluación* de los distintos recursos. Con este fin debe mostrar competencias en el fomento de alianzas público-privadas y la promoción de redes sociales formales e informales.

En relación con la tercera recomendación las líneas de actuación que se pueden seguir como buenas prácticas identificadas en este caso son las **fórmulas de financiación** y regulación más generosas y flexibles con las empresas de inserción de algunas comunidades autónomas, la utilización de las **cláusulas sociales** introducidas en procesos de contratación públicos de algunas localidades, la **bonificación de contrataciones** de colectivos vulnerables (como los establecidos en la legislación estatal) o los **complementos a salarios precarios** en la inserción laboral de perceptores de renta mínima.

4.3. Integralidad, acompañamiento, proximidad, incorporación: el papel de los servicios sociales

Autores: Manuel Aguilar Hendrickson; Marta Llobet Estany

Introducción

Este capítulo trata de presentar dos de los ejes más relevantes para el desarrollo de una atención de apoyo a la incorporación social de personas con dificultades especiales de integración. Por incorporación social entendemos el desarrollo personal, la integración comunitaria y el acceso a mecanismos de inserción social. Dicha atención requiere como principio centrarse en la persona y su contexto social y en la gestión de los procesos de incorporación, más que en la gestión de prestaciones y recursos. Desde una perspectiva en la que dicha atención se organiza alrededor del itinerario vital de las personas, los dos ejes más relevantes son, a nuestro juicio, la participación y el acompañamiento.

El ámbito político–institucional responsable de esta atención social para la incorporación son los servicios sociales. A lo largo de los debates se ha insistido en la necesidad de mejoras en el sistema de servicios sociales para poder desarrollar eficazmente esta función. Dichas necesidades se han señalado sobre todo en el terreno de la fijación de responsabilidades y obligaciones claras de los servicios sociales (lo cual requiere también el establecimiento de prioridades en la atención), así como en la necesidad de reducir la actual fragmentación del sistema de servicios sociales. La fijación de responsabilidades conlleva también deslindar las responsabilidades de los servicios de empleo, los servicios sociales y los mecanismos de acceso y gestión a prestaciones económicas, con independencia del departamento administrativo del que dependan. Se hace necesario deslindar responsabilidades para poder trabajar conjuntamente desde la claridad sobre el papel de cada cual.

Otra cuestión importante es entender que las lógicas y los tiempos del acompañamiento social y los de la gestión de prestaciones económicas son diferentes. Ambas son necesarias, cada una para aquello para lo que sirve. Someter la atención social a la lógica de la gestión administrativa la distorsiona y la hace ineficaz para sus fines, y tampoco parece que mejore la eficiencia de la propia gestión.

Recomendaciones

El eje de la participación

La idea de **participación activa** de las personas en dificultad en sus procesos conecta directamente, por un lado, con las ideas de desarrollo personal y de itinerario y, por otro, con el reconocimiento de las personas en dificultad como sujetos con capacidad de actuar. Estos elementos enlazan directamente con una de las ideas que viene repitiéndose desde hace años en la acción por la inclusión: la exclusión no es una situación carencial padecida por un objeto pasivo (la persona excluida) que pueda compensarse sólo proveyéndole de aquello que presuntamente le *falta*, sino un momento en un proceso o itinerario vital, fruto de elementos y factores del contexto social y de las acciones del propio sujeto. Dicho proceso puede, en todo caso, reorientarse en la dirección del desarrollo personal, del incremento de la capacidad de acción del sujeto, del acceso a espacios sociales de los cuales el sujeto está total o parcialmente excluido. Como **tal proceso de desarrollo personal, sólo puede estar protagonizado por el propio sujeto**, aunque para ello necesite de apoyos y de acompañamiento.

Así, en torno al eje de participación, aparecen al menos los siguientes elementos, que constituyen una serie de **líneas de actuación** o criterios de buena práctica en la atención:

- En primer lugar, la idea de *proceso* o *itinerario*, que acabamos de mencionar. La idea de itinerario nos remite a una parte del proceso biográfico de las personas, **proceso que puede ser reorientado por la persona** bajo los efectos de una serie de intervenciones a lo largo del mismo. Puesto que remite al proceso o itinerario biográfico de cada individuo, no debe confundirse con una sucesión predefinida y estandarizada de fases o acciones.
- En segundo lugar, la idea de *partir de las capacidades* de las personas para desarrollarlas y potenciarlas, más que de las carencias para colmarlas. Es evidente que es necesaria una consciencia clara de las limitaciones, carencias y obstáculos que afectan a las personas en dificultad. Sin embargo un enfoque participativo de desarrollo personal pasa por construir a partir de las capacidades, por limitadas que puedan ser en algunos casos. Es, por otra parte, como se produce el desarrollo personal en la vida de las personas que consideramos como “no en dificultad” o “no excluidas”. A su vez, **la participación es una capacidad del sujeto**, una habilidad que debe ser adquirida para estar en condiciones de participar en el propio proceso vital y protagonizar el propio desarrollo personal.
- En tercer lugar, los desarrollos se producen a partir de una situación de partida y evolucionan en cierta dirección (o en diferentes direcciones) en diferentes fases: *no son el camino que lleva a una meta predefinida*. A partir de la situación en la que se encuentra una persona (situación que es resultado provisional de un proceso anterior), su proceso vital puede desarrollarse a “mejor” o a “peor”, y lo hará a lo largo de fases “mejores” y “peores”. *Acompañar* estos procesos e intervenir para favorecer los desarrollos “positivos”, contener cuando se pueda los “negativos” y aprender de cada etapa significa romper con el esquema de una imagen predefinida de la “curación”, de la “integración” lograda y tratar de arrastrar a la persona hacia esa meta.

- En cuarto lugar, un proceso de desarrollo como el indicado requiere de un *protagonismo* importante de los propios sujetos a la hora de definir el punto de partida del proceso, sus contenidos y los pasos a dar. Eso significa dar un margen amplio para que **los propios sujetos puedan decidir** qué cuestiones deben abordarse y cómo en cada momento. Es evidente que nadie tiene un control absoluto sobre su propio proceso personal, y que quienes se encuentran con dificultades añadidas suelen tener esa capacidad de control reducida. Pero recuperar parcialmente el control de la propia vida no puede hacerse sin dar a los sujetos un espacio amplio de autodeterminación, que permita articular las capacidades y las dificultades, los apoyos necesarios y la propia responsabilidad.
- La idea de participación supone así, por una parte, aceptar el concepto de *codiagnóstico*, es decir, renunciar a la visión tecnocrática que considera al técnico como el único capacitado para establecer un diagnóstico y establecer que la identificación de la situación debe hacerse de común acuerdo entre profesionales y usuarios. Por otra, la *codeterminación del proceso* a desarrollar, es decir, el diseño conjunto de las acciones a realizar. Y, en tercer lugar, la *coproducción de la atención*, tanto en el sentido del establecimiento de tareas y acciones a desarrollar por todas las partes, como la valorización de la aportación que las personas atendidas pueden hacer a su propio proceso, al de otros y a la colectividad.

codiagnóstico

El eje del acompañamiento

El segundo eje es el del acompañamiento, que pretende definir la posición de los *intervinientes* en relación con los sujetos en dificultad. Acompañar no es lo mismo que dirigir o tutelar, ni que “llevar”, ni que atender de forma puntual. Supone también reconocer el protagonismo de los sujetos en el desarrollo de su proceso, y situarse en la posición de quien está al lado a lo largo de un período, aportando elementos que ayuden al sujeto a desarrollarse.

La idea de acompañamiento incluye varios elementos:

- La idea de la *gestión del caso*, del trabajo de caso en su sentido clásico. Ello supone en primer lugar pensar en términos del “caso”, del sujeto en su proceso, y no en términos de una prestación o servicio determinados. Requiere una continuidad en la relación de intervención social y una relación de colaboración y de cierta confianza (véase la *proximidad construida* en el punto anterior). Requiere igualmente de un nivel importante de autonomía de los intervinientes y las personas atendidas en la determinación del curso de acción y de los recursos a emplear (cosa perfectamente compatible con el establecimiento de límites y la rendición de cuentas).



Acompañamiento social en la dinámica de toda la intervención integral en su itinerario vital

MA Diferenciación de niveles y de acciones

- El concepto de *proximidad* que abarca varias dimensiones:
 - La idea de *proximidad activa*, entendida como la disposición a “ir a buscar” a las personas en dificultad allá donde se encuentran. Las prácticas de *outreach* y de trabajo de calle, por ejemplo, son plasmaciones de esta idea. La proximidad activa conecta con la idea de proactividad, de anticiparse a la demanda que puede no llegar a hacerse explícita.
 - La idea de *proximidad construida*, es decir de la creación o construcción de vínculos de cercanía y confianza entre personas en dificultad e intervinientes sociales.
 - La idea de *proximidad existencial*, que se refiere al papel de las personas en dificultad en la atención de personas en dificultad. Papel que puede aparecer en la incorporación de las personas en dificultad o que han pasado por dificultades como profesionales o agentes de la atención, pero también en el papel de las personas en dificultad en el apoyo recíproco y en su interacción.

La expansión de la acción de los dispositivos de política social parece conducir de forma irremisible a una estandarización y serialización de determinadas acciones. En los ámbitos que se han desarrollado con cierta rapidez es frecuente el lamento nostálgico por la etapa artesanal y cálida de los inicios y por la pérdida progresiva de la proximidad y la personalización de la atención. No es infrecuente que mecanismos pensados para la personalización puedan convertirse en rutinas burocráticas. Piénsese en los planes individuales de rehabilitación (PIR) de personas con discapacidad, los contratos de integración de perceptores de RMI o los planes individualizados de atención (PIA) de la LAPAD. Sin embargo, la *serialización parece inevitable cuando un determinado tipo de acción afecta a decenas o cientos de miles de ciudadanos* y es necesario garantizar una cierta igualdad de trato formal. La única posibilidad de mantener lo positivo y necesario de ambos enfoques es una cierta *diferenciación de niveles y de acciones*. La LAPAD tiene previsto un mecanismo de este tipo.



Acompañamiento en una combinación de entornos

Por un lado, una determinación bastante estandarizada del grado y nivel de dependencia, que conlleva un cierto volumen de recursos asignados a la persona. Por otro el PIR debería permitir la traducción de ese volumen de recursos en una oferta personalizada y diferenciada de servicios para cada caso.¹ Los contratos de integración en las rentas mínimas tenían una configuración similar sobre el papel: todos los perceptores tenían que tener un contrato, pero el contenido del contrato se podía establecer con gran libertad a medida de cada caso. Pero la experiencia nos demuestra que esta diferenciación formal no acaba de funcionar. Seguramente es necesario separar ambas tareas en servicios o equipos diferentes y sobre todo, establecer un mandato claro a los equipos encargados de la personalización de que el centro debe estar en la persona atendida. Más aún, la clave está en dar a la persona atendida una importante capacidad de decisión autónoma sobre el contenido concreto del apoyo, aunque el volumen del mismo esté limitado por un mecanismo estandarizado.

Un segundo factor decisivo es el **marco de espacio y tiempo que permite desarrollar una acción de acompañamiento**. En la intervención social se dan varios tipos de entornos (la consulta en el despacho, la participación en una actividad o proyecto, la presencia en el hogar, el contacto en la calle, la atención residencial). Cada uno de esos entornos se caracteriza por espacios y tiempos diferentes. Espacios abiertos o cerrados, de parte o neutrales; tiempos breves o más largos, puntuales o frecuentes. El trabajo de acompañamiento puede desarrollarse en una combinación de esos entornos, pero no puede desarrollarse sólo en el tiempo breve y discontinuo y en el espacio cerrado e institucional del despacho o la consulta.

¹ Claro que los PIRs también pueden convertirse en un mero trámite de asignación de la prestación o modalidad de atención más accesible y sencilla (cuando no la menos cara). Sin embargo, esta práctica es contraria a la intención del legislador al establecer los PIRs.

A través de lo expuesto anteriormente, podemos proponer dos líneas de actuación concretas:

1. El desarrollo de una atención integral a las personas con dificultades de integración social pasa por la *colaboración entre dispositivos de diferentes sectores* de la protección social. Una primera condición para esa colaboración es la delimitación de las responsabilidades de cada uno de los sectores participantes. Por ello, una primera línea de actuación debería consistir en aclarar hasta dónde llegan las responsabilidades de cada sector (por ejemplo, entre garantizar ingresos de subsistencia, acompañar procesos de inserción, ofrecer acceso a empleos, etc.). En la misma línea, parece necesario, sobre todo en el campo de los servicios sociales, delimitar de forma más clara el mandato (fijando qué servicios y respuestas deben garantizarse en qué casos).
2. *Replantear la acción de los servicios sociales* para pasar de un modelo excesivamente marcado por el seguimiento (contactos periódicos pero puntuales, verificación de datos personales o administrativos, esquemas muy pautados y estandarizados de atención) a uno mucho más acorde con la lógica de acompañar procesos de desarrollo personal (que se caracterizan por su diversidad, su continuidad, sus pasos adelante y atrás, las particularidades de cada trayectoria). Evolucionar hacia esta lógica de atención exige repensar formas de organización, de relación con las personas atendidas, y las competencias y habilidades de cada tipo de profesional participante.

Delimitación de responsabilidades



La presente edición de esta guía
ha sido cofinanciada por el Fondo Social Europeo
en el marco del Programa Operativo Lucha
contra la Discriminación (2007-2013)



Fundación Luls Vives