

Colección Estudios Sociales

Núm. 16

Pobreza y exclusión social

Un análisis de la realidad
española y europea

Joan Subirats (director)

Clara Riba

Laura Giménez

Anna Obradors

Maria Giménez

Dídac Queralt

Patricio Bottos

Ana Rapoport



Fundación "la Caixa"

La pobreza, tradicionalmente, ha estado ligada al estudio de las desigualdades económicas, y asociada a las capas de población con niveles bajos de ingresos. Pero en los últimos tiempos, los cambios registrados en nuestra sociedad han llegado acompañados de nuevos mecanismos de marginación en los que otros factores, además del estrictamente económico, actúan como desencadenantes de procesos de exclusión social.

Como constata el presente estudio, hablar de pobreza hoy en día significa aproximarse a un complejo mosaico de realidades que abarcan, más allá de la desigualdad económica, aspectos relacionados con la precariedad laboral, los déficit de formación, el difícil acceso a una vivienda digna, las frágiles condiciones de salud y la escasez de redes sociales y familiares, entre otros. En esta obra, el análisis de la pobreza amplía su perspectiva para dar cabida, dentro del concepto de «exclusión social», a los nuevos desequilibrios que están emergiendo.

El principal objetivo del estudio es ofrecer una fotografía de la exclusión social en España, situando esta realidad dentro de un contexto europeo. Para ello, la investigación analiza los factores generadores de exclusión, identifica los colectivos que la padecen con mayor intensidad y evalúa las respuestas políticas que se han dado al respecto.

El trabajo ha sido dirigido por el profesor Joan Subirats, catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona, y realizado junto con un equipo de investigadores del IGOP (Instituto de Gobierno y Políticas Públicas).

Colección Estudios Sociales

Núm. 16

Pobreza y exclusión social

Un análisis de la realidad
española y europea

Joan Subirats (director)

Clara Riba, Laura Giménez,
Anna Obradors, Maria Giménez,
Dídac Queralt, Patricio Bottos,
Ana Rapoport

Edición electrónica disponible en Internet:
www.estudios.lacaixa.es



Fundación "la Caixa"

© Joan Subirats, Clara Riba, Laura Giménez, Anna Obradors, Maria Giménez, Dídac Queralt,
Patricio Bottos, Anna Rapoport
© Fundación "la Caixa", 2004

La responsabilidad de las opiniones emitidas en los documentos de esta colección corresponde exclusivamente a sus autores. La Fundación "la Caixa" no se identifica necesariamente con sus opiniones.

Edita

Fundación "la Caixa"

Av. Diagonal, 621

08028 Barcelona

Patronato de la Fundación "la Caixa"

Presidente

José Vilarasau Salat

Vicepresidentes

Salvador Gabarró Serra

Jorge Mercader Miró

Isidro Fainé Casas

Antonio Brufau Niubó

Alejandro Plasencia García

Patronos

Ramon Balagueró Gañet

M^a Amparo Camarasa Carrasco

Marta Corachán Cuyás

Ricardo Fornesa Ribó

Maria Isabel Gabarró Miquel

Manuel García Biel

Javier Godó Muntañola, Conde de Godó

M^a Begoña Gortázar Rotaèche

Jaime Iglesias Sitjes

Federico Mayor Zaragoza

Miguel Noguer Planas

Rosa Novell Bové

Justo Novella Martínez

Vicenç Oller Compañ

Montserrat Orriols Peitivi

Magín Pallarès Morgades

Antoni Pie Mestre

Manuel Raventós Negra

Luis Rojas Marcos

Lucas Tomás Munar

Francisco Tutzó Bennasar

Josep Francesc Zaragozaà Alba

Secretario (no patrón)

Alejandro García-Bragado Dalmau

Colección Estudios Sociales

Director

Josep M. Carrau

ÍNDICE

	PÁG.
PRESENTACIÓN	5
<hr/>	
INTRODUCCIÓN	7
<hr/>	
I. LA EXCLUSIÓN SOCIAL: DEBATES Y CONCEPTO	10
1.1. Las insuficiencias relativas del concepto de pobreza	10
1.2. Los ejes de integración social	15
1.3. El concepto de exclusión social	17
1.4. Los ámbitos y los factores de exclusión social	20
1.5. Síntesis del capítulo	32
<hr/>	
II. LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL EN EUROPA	34
2.1. El impulso europeo en la lucha contra la exclusión social	35
2.2. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en Europa	41
2.3. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión en España	73
2.4. Síntesis del capítulo	84
<hr/>	
III. LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA: FACTORES Y COLECTIVOS	87
3.1. El Panel de Hogares de la Unión Europea	87
3.2. La población vulnerable y socialmente excluida	88
3.3. Los factores de vulnerabilidad y exclusión social	91
3.4. Los colectivos vulnerables o excluidos	121
3.5. Síntesis del capítulo	133

IV. A MODO DE SÍNTESIS FINAL: QUÉ ES LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y CÓMO LA PODEMOS AFRONTAR	137
4.1. ¿Qué es la exclusión social?	137
4.2. ¿En qué se diferencia de la pobreza?	138
4.3. ¿Qué factores provocan exclusión?	140
4.4. ¿Hay personas o colectivos más vulnerables?	142
4.5. ¿Se puede combatir la exclusión social o es algo inevitable?	143
4.6. ¿Qué son los Planes Nacionales de Inclusión Social?	144
4.7. ¿Ocurre lo mismo en toda Europa?	145
4.8. ¿Qué características tiene la exclusión social en España?	146
4.9. ¿Qué políticas deberían plantearse ante esta situación?	147
4.10. ¿Cuál es la responsabilidad social al respecto?	150

V. ANEXO METODOLÓGICO. LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA: FACTORES Y COLECTIVOS	153
5.1. Origen de los datos	153
5.2. Variables e indicadores	155
5.3. Presentación de las técnicas estadísticas	170
5.4. La aplicación de las técnicas estadísticas	172

BIBLIOGRAFÍA	182
---------------------	-----

Presentación

La pobreza, tradicionalmente, ha estado ligada al estudio de las desigualdades económicas, y asociada a las capas de población con niveles bajos de ingresos. Pero en los últimos tiempos, los cambios registrados en nuestra sociedad –tanto de índole económica como social y familiar– han llegado acompañados de nuevos mecanismos de marginación en los que otros factores, además del estrictamente económico, actúan como desencadenantes de procesos de exclusión social.

Como constata el presente estudio, hablar de pobreza hoy en día significa aproximarse a un complejo mosaico de realidades que abarcan, más allá de la desigualdad económica, aspectos relacionados con la precariedad laboral, los déficit de formación, el difícil acceso a una vivienda digna, las frágiles condiciones de salud y la escasez de redes sociales y familiares, entre otros. En esta obra, el análisis de la pobreza amplía su perspectiva para dar cabida, dentro del concepto de «exclusión social», a los nuevos desequilibrios que están emergiendo.

El principal objetivo del estudio es ofrecer una fotografía de la exclusión social en España, situando esta realidad dentro de un contexto europeo. La investigación se centra, básicamente, en analizar los principales factores generadores de exclusión; en identificar los colectivos que la padecen con mayor intensidad; y en evaluar las respuestas políticas que se han dado al respecto. Al mismo tiempo, presenta un análisis comparado de

los quince Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social auspiciados por la Unión Europea.

El trabajo ha sido dirigido por el profesor Joan Subirats, catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona, y realizado junto con un equipo de investigadores del IGOP (Instituto de Gobierno y Políticas Públicas). En sus conclusiones, los autores apuntan que las políticas públicas destinadas a luchar contra la exclusión han de afrontar, necesariamente, el reto de la innovación. En este sentido, consideran imprescindible que tiendan a ser formuladas desde una visión integral del problema y con criterios de proximidad territorial.

Si por un lado se imponen acciones desde la esfera pública, por otro se manifiesta igualmente importante reforzar la implicación de toda la sociedad en este proceso. Con la publicación de este volumen, la Fundación "la Caixa" pretende llamar la atención sobre las precarias condiciones en que viven un creciente número de conciudadanos y que demandan respuestas urgentes de intervención colectiva.

Alejandro Plasencia

Vicepresidente

Fundación "la Caixa"

Barcelona, noviembre 2004

Introducción

El objetivo de este libro es ofrecer una visión de conjunto sobre la exclusión social en España. En los últimos años este término se ha popularizado enormemente tanto en los ámbitos académicos como políticos, sociales e incluso mediáticos. Sin embargo ¿a qué se refiere exactamente? ¿Qué designa? ¿Es meramente una nueva forma de denominar la pobreza de siempre o responde a una creciente vulnerabilidad social que no está necesariamente vinculada a lo económico? Asimismo, podemos preguntarnos cómo y por qué la exclusión social se ha convertido en un tema presente en las agendas políticas de los estados y de la Comunidad Europea, o qué tipo de políticas de lucha contra la exclusión se están desarrollando en Europa, en general, y en nuestro país en particular. E incluso, yendo más allá, también podemos interrogarnos sobre cuáles son los planteamientos básicos de dichas políticas, y hasta qué punto logran alcanzar los objetivos fijados por la UE y en cada uno de sus Estados miembros.

Las preguntas son muchas y no todas las respuestas son sencillas. El objetivo de este volumen es contribuir a dar respuesta a una buena parte de esas preguntas y situar las demás en un contexto más comprensible y ordenado. Para ello, en el primer capítulo nos proponemos clarificar el concepto mismo de exclusión y su relación con los de pobreza e inclusión social. Las definiciones que se irán ofreciendo a lo largo del libro, así como las reflexiones que éstas suscitan, se asientan fundamentalmente sobre la inves-

tigación teórica y empírica realizada en los últimos años desde el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona (IGOP), que, gracias al apoyo financiero de entidades diversas, se ha plasmado en una serie de obras referenciadas en el apartado de bibliografía que cierra este volumen.

En el segundo capítulo se presentará un análisis sobre la respuesta política de la Unión Europea y sus distintos Estados miembros ante la exclusión social. El instrumento básico desde el que hemos enfocado esta parte del libro se fundamenta en el análisis comparativo de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIS, en adelante, Planes Nacionales de Acción) que, como veremos, constituyen las piezas maestras sobre las que se asientan las políticas de lucha contra la exclusión social en el continente. Este trabajo se ha realizado mediante dos tipos de análisis diferentes. Uno sobre los planes europeos y otro sobre los dos planes españoles desarrollados hasta la fecha. En el primer caso se plantea una revisión de los contenidos principales de los planes europeos, comparándolos entre sí y evaluándolos en relación con los modelos de convergencia europeos. En el segundo análisis se propone una comparación de los dos Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social del Reino de España. El objetivo en este caso es proporcionar sobre cada plan una doble mirada capaz de conjugar la dimensión más operativa o cuantitativa, con otra más sustantiva que pone el énfasis en el aspecto puramente discursivo de dichos documentos.

Posteriormente, el objetivo del tercer capítulo no es otro que dilucidar cuál es la incidencia y los rasgos básicos de la exclusión social en nuestro país. Para ello se ha realizado un análisis estadístico sobre los datos para España que contiene el Panel de Hogares de la Unión Europea para el año 2000. Los resultados obtenidos permiten señalar cuáles son los factores de exclusión principales, y cuáles los colectivos que los padecen con mayor intensidad; es decir, muestran qué personas o qué grupos sociales se hallan en situaciones de exclusión o vulnerabilidad.

Finalmente, una vez conocido hacia dónde apuntan las principales tendencias de la exclusión social en España así como el marco político de

intervención a nivel nacional y europeo, concluiremos con algunos apuntes de lo que serían propuestas o recomendaciones para lograr una mejor comprensión del fenómeno y enfocar más adecuadamente la lucha contra la exclusión y creciente vulnerabilidad social en España.

I. La exclusión social: debates y concepto

1.1. Las insuficiencias relativas del concepto de pobreza

El estudio de la desigualdad social ha estado tradicionalmente ligado al de la pobreza de forma casi exclusiva. Generalmente se ha relacionado a la pobreza con niveles bajos de ingresos, y habitualmente ésta se ha medido a través de la renta de las personas o los hogares. En los debates y trabajos académicos el tema siempre presente es el de determinar a partir de qué umbral o nivel específico de renta se puede empezar a hablar de pobreza. Así, pueden adoptarse distintos parámetros o formas de medir la pobreza, aunque existen ciertas fórmulas básicas que gozan de mayor aceptación que otras. Así, se ha convenido que la noción de pobreza relativa hace referencia a un nivel de ingresos inferior a la mitad o menos de la media de ingresos que perciben en un contexto concreto hogares o personas. Los ingresos medios de una determinada población en un momento concreto del tiempo es uno de los criterios actualmente más usados para fijar bajo qué situación o nivel una persona puede considerarse pobre. No existe pues un criterio universal o absoluto, sino un criterio relativo, referido al momento en que se efectúa la medición y al nivel medio de ingresos en un ámbito territorial determinado. Al margen de este criterio general, a lo largo del tiempo, se han ido elaborando otras formas de aproximación al fenómeno de la pobreza en todas sus dimensiones. En este sentido, existen índices de pobreza que no sólo tienen en cuenta los ingresos, sino también el gasto, el consumo, etc.

Actualmente, si bien las desigualdades económicas continúan siendo un factor determinante para analizar las desigualdades sociales, no suelen ser el único elemento que se toma en consideración. No se trata de dejar a un lado el concepto de pobreza, ni mucho menos, sino más bien de ampliar sus márgenes. Nuevos mecanismos de segregación social han ido tomando cuerpo y siendo considerados como significativos a la hora de impedir o dificultar a las personas su acceso al mercado de trabajo, a la vivienda, la formación, etc. Ante la crisis relativa o reconsideración de los modelos del Estado de Bienestar, no se puede seguir hablando de la pobreza y sus efectos como la causa última de las desigualdades y la integración social. Asistimos a nuevos desequilibrios, a nuevas formas de desigualdad que emergen más allá de los ingresos, y se consolidan como determinantes de la marginación y la inhibición social, política, económica y laboral que padecen ciertos colectivos y personas. Así, aunque los ingresos, y, por lo tanto, las rentas familiares e individuales, continúan siendo una fuente evidente de desigualdad social, la emergencia y la consolidación progresiva de estos nuevos factores han conducido a reflejar mediante el estudio de la exclusión social, la existencia de otras pautas de segregación o marginación de sectores cada vez más significativos de la población.

Por otro lado, somos conscientes de que el crecimiento de nuevas fuentes de desigualdad tan o más importantes que la renta, como por ejemplo la irregularidad administrativa que sufren un gran número de extranjeros sin papeles en nuestro país, da pie a un nuevo escenario difícil de abordar si solamente utilizamos las ideas tradicionales muy vinculadas a la desigualdad económica. El concepto de exclusión social, en este sentido, se revela como extraordinariamente útil para hablar de todas aquellas situaciones en que, más allá de la privación económica, se sufre una privación de la propia idea de ciudadanía, o dicho de otra manera, de los derechos y libertades básicas de las personas sea cual sea su origen o nacionalidad.

Desde esta óptica, la pobreza, a pesar de ser una constante en muchas situaciones de exclusión, puede tomarse como un factor importante de vulnerabilidad social que, unido a otras dificultades como por ejemplo la mala salud, la sobrecarga doméstica y familiar o el desempleo de larga dura-

ción, puede conducir a las personas hacia una situación de exclusión social de difícil solución. Así pues, con el concepto de exclusión social queremos abarcar y recoger aspectos de desigualdad propios de la esfera económica, pero también muchos otros como la precariedad laboral, los déficits de formación, la falta de vivienda digna o de acceso a la misma, las precarias condiciones de salud, la falta de relaciones sociales estables y solidarias, la ruptura de lazos y vínculos familiares, etc.

Podríamos pues decir que los grandes cambios que atraviesan las sociedades contemporáneas en los ámbitos productivo, social y familiar, caracterizados por una creciente sensación de vulnerabilidad social, justificarían el uso de un concepto nuevo para referirse a nuevas formas de precariedad y marginación social, política y económica de diferentes colectivos. En muchas personas y grupos sociales, estos cambios han modificado profundamente las formas de estar y relacionarse con el entorno y con los demás. Si antes las situaciones de desigualdad se producían de forma que nos atreveríamos a calificar como «ordenada», afectando a colectivos específicos que ya habían desarrollado sus propias pautas de defensa y de ayuda mutua, actualmente las situaciones de carencia de bienes y servicios son muchísimo más heterogéneas y se producen de manera más aleatoria proporcionando una visión más atomizada e individualizada de las problemáticas, sus causas y sus posibles vías de solución.

La crisis o replanteamiento del Estado de Bienestar y los efectos de la globalización económica han ido conduciendo a la desprotección de capas sociales cada vez más amplias. A esta reducción o falta de crecimiento de la cobertura pública ante las nuevas situaciones de desigualdad, hay que añadir además la creciente precariedad en el ámbito de lo laboral, y también los efectos de la liberalización del mercado de la vivienda que ocasiona, por lo menos en las grandes ciudades, situaciones de agravamiento en las condiciones de vida y de desarrollo de los menos favorecidos. Entre estos colectivos a menudo se acumulan situaciones de carencia económica junto con otras relativas a la soledad, la escasez de redes sociales o familiares, las dificultades de acceso al mercado formal de trabajo, la baja formación, la mala salud, etc.

Resumiendo, podríamos decir que los cambios que se han producido en nuestro sistema económico y social, y que se hallan en la base de los nuevos procesos de exclusión social, son básicamente tres:

- En primer lugar, la llamada fragmentación de la sociedad en una serie de puntos clave que hacen de la nueva realidad un cuerpo social mucho más complejo y diverso. Junto a la creciente diversidad étnica y cultural derivada de las migraciones, las respuestas políticas que se han ofrecido no han logrado afrontar con éxito la situación jurídica y/o administrativa de muchas de estas personas. Por otro lado, es preciso considerar el envejecimiento progresivo de la población, con la dependencia económica y sanitaria que ello comporta, y el creciente pluralismo en las formas de convivencia familiar, ya que ello contribuye de forma muy clara a la emergencia de nuevos grupos sociales con dificultades variables de inclusión social plena.

- En segundo lugar, el impacto de la nueva economía postindustrial sobre el mercado de trabajo ha desencadenado la transición hacia un modelo más basado en la información y el conocimiento, que en la producción mercantil. Para muchos sectores de la población, este cambio económico hacia un modelo de capitalismo menos regulado y más capaz de aprovechar las ventajas de una economía «mundializada» ha generado la aparición de nuevos colectivos y grupos de personas que sufren directamente las consecuencias más negativas de todo ello. Ha generado, por así decirlo, nuevos «perdedores históricos». En este caso se trata de grupos sociales como el de los jóvenes que ven cómo las trayectorias lineales y rápidas hacia el empleo industrial asalariado y estable, anteriormente tan comunes, han dado paso a la emergencia de un abanico de trayectorias de inserción muy complejo, precario y cada vez más dilatado en el tiempo.

- Finalmente, la flexibilidad en los procesos de producción que tiene lugar en el marco de esta nueva economía de la información, ha originado la aparición de un empleo nuevo pero de menor «calidad» y más precario, mientras se asiste a la destrucción de una parte importante de empleo estable, mediante la desregulación laboral de muchos sectores que han visto deteriorar sus condiciones laborales y sus parámetros tradicionales de protección social. Podríamos pues afirmar que este conjunto de cambios en

las esferas productiva y laboral, se relacionan con la aparición de nuevos espacios de exclusión y vulnerabilidad social que no afectan exclusivamente a los jóvenes y a las mujeres, sino también, dentro del conjunto de la población, a quienes poseen mayores cargas familiares.

Por otro lado, estas situaciones pueden verse reforzadas por el significativo déficit de las políticas públicas que se habían ido implantando en décadas anteriores en toda Europa, y más tardíamente en España, y por las dificultades para responder a todo ello desde la iniciativa social. Efectivamente, sabemos bien por la experiencia acumulada que vivió Europa occidental en la segunda mitad del siglo xx y las políticas sociales que se fueron desarrollando en esa época, que el estado y su acción u omisión fue operando como un factor clave a la hora de mitigar o acrecentar los efectos de la desigualdad. De esta forma, podríamos afirmar que las acciones puestas en marcha o emprendidas en los últimos años en Europa en general, y en España en particular, no han sido del todo satisfactorias para lograr detener el incremento de las fracturas de ciudadanía, sea por la relativa escasez de medios empleada, sea por la falta de integralidad de esas políticas para abordar los fenómenos a los que se enfrentaban. Y ello ha sido así, en parte, por la dificultad de las políticas de bienestar más tradicionales o clásicas para tratar de dar respuesta a fenómenos de nuevo corte. Podemos ejemplificar esa compleja realidad mencionando las pensiones no contributivas vinculadas a la viudedad o el seguro obligatorio de vejez, que la mayoría de veces no alcanzan ni siquiera los límites considerados en la definición del umbral de pobreza. Podemos decir, por tanto, que la cobertura social que se ofrece desde la administración pública no es suficiente, en muchos casos, para evitar las situaciones de pobreza económica. Por otra parte, y también en España, es posible observar con claridad la retirada o fracaso de las políticas clásicas de bienestar en campos como el de la vivienda, donde la presencia pública es muy débil y no alcanza a regular o compensar la deriva de un mercado inmobiliario y del suelo que se ha liberalizado completamente en pocos años.

1.2. Los ejes de integración social

Antes de entrar a definir con todo detalle el concepto de exclusión social y sus implicaciones, quizás sea necesaria una mirada previa a lo que se entiende por inclusión social y, por tanto, dedicar un cierto espacio a clarificar dónde nos ubicamos para poder hablar luego de exclusión. Creemos que ello es necesario ya que las fronteras y límites de estos conceptos son, como ya hemos mencionado, de naturaleza flexible en función de los colectivos considerados, y de los parámetros de espacio y tiempo en que nos situemos. Así por ejemplo, en el caso de las personas de etnia gitana podemos observar procesos o situaciones de exclusión social por motivos étnicos que, a su vez, generan pautas precisamente de inclusión con relación a la comunidad de iguales en la que se insertan.

Podemos hoy argumentar que, en nuestra sociedad occidental y post-industrial, la plena integración social pasa por la participación de las personas en tres ejes básicos: el mercado y/o la utilidad social aportada por cada persona, como mecanismo de intercambio y de vinculación a la contribu-

Gráfico 1.1

LOS PILARES DE LA INCLUSIÓN SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

ción colectiva de creación de valor; la redistribución, que básicamente llevan a cabo los poderes y administraciones públicas; y finalmente, las relaciones de reciprocidad que se despliegan en el marco de la familia y las redes sociales.

A pesar de poder diferenciar en el plano teórico entre estos tres ejes fundamentales de inclusión social, hay que tener presente que en ningún caso éstos actúan de forma independiente o estanca. Más bien al contrario. Las desigualdades generadas por la escala jerárquica de posiciones de mercado (y por el no reconocimiento de la complejidad de funciones y trabajos que aportan utilidad social al conjunto) son reforzadas en parte por un Estado de Bienestar en relativo declive mediante una redistribución de bienes, servicios y finanzas estrechamente vinculada a las contribuciones y aportes previamente realizados. Por otra parte, también existen claras conexiones entre la posición que los individuos ocupan en el mercado y las redes sociales y familiares disponibles. Esto último se llama a menudo el «capital relacional» entendido como un activo más, junto al económico o el formativo, a la hora de explicar la posición en que se hallan las personas y/o los grupos sociales en la sociedad o en sus distintos campos o espacios de intercambio.

Actualmente, las políticas de respuesta de que disponemos siguen estando esencialmente orientadas hacia las pautas de desigualdad características de una sociedad industrial que vamos dejando atrás: políticas de protección y asistencia basadas, o con claros vínculos, en el mercado de trabajo, considerado hasta hace poco el principal o casi único mecanismo de integración social. Por ello mismo, esas políticas son poco capaces de dar respuestas eficaces con relación a las nuevas realidades generadas por las transformaciones económicas y sociales ya mencionadas. A pesar de ello, o precisamente por ello, las acciones gubernamentales consistentes en proporcionar garantías sociales y de bienestar en función de los vínculos que las personas posean o hayan poseído en la esfera de mercado, siguen teniendo una importancia vital. Por tanto, todas aquellas personas o grupos que encuentran dificultades en el acceso al mercado de trabajo o las que por diferentes motivos puedan verse directamente fuera o expulsados del mismo, padecerán con una intensidad mucho mayor los procesos de exclusión

social, al no tener acceso regular a los derechos y garantías sociales básicas que asegura la participación en la producción.

La complejidad de los nuevos procesos de marginación y exclusión social, en los que interviene una multiplicidad de factores de diversa índole, plantean situaciones nuevas de difícil resolución si se siguen utilizando lo que podríamos denominar viejas recetas, de contenido básicamente paliativo o asistencial. De alguna manera, afirmaríamos que las políticas sociales que actualmente se están desarrollando no están siendo efectivas en la reducción de los nuevos impactos económicos sociales y culturales que transforman nuestro entorno día tras día. Tenemos nueva economía, nuevas realidades y problemas sociales, y viejas respuestas políticas.

Por otra parte, y en algunos casos, se da la paradoja de que las propias soluciones puestas en marcha llegan a convertirse en agentes de exclusión social. Es decir, pueden acabar incluso propiciando nuevas situaciones de desigualdad y de segregación social de colectivos y personas, o agravando las preexistentes. Tomemos el ejemplo de las casas de acogida para mujeres maltratadas, que como es sabido goza de una amplia aceptación en los medios de política social vigentes. Muchas de estas mujeres, a fin de evitarles la recaída en las situaciones que han generado los episodios de violencia doméstica, son separadas bruscamente de su entorno más inmediato mediante su ingreso en dichos hogares colectivos. Pero, los efectos de esa drástica solución conlleva el quedar totalmente desvinculadas de dos ejes básicos de integración social: la esfera productiva –su relación con el mercado y con la producción de valor– en caso de tenerla y las redes sociales y comunitarias.

1.3. El concepto de exclusión social

El concepto «exclusión social» se comenzó a utilizar inicialmente durante los años setenta en Francia, aunque no se generalizó en el lenguaje de las políticas públicas y de las ciencias sociales hasta las décadas de los ochenta y los noventa. En aquel momento, la exclusión social quedó asociada sobre todo al concepto de desempleo y a la inestabilidad de los vínculos sociales. A mediados de 1970, la administración francesa realizó las prime-

ras aproximaciones sobre el porcentaje de población excluida y empezaron a desarrollarse algunas políticas específicas para su «reinserción». De este modo se fue generalizando el término en la opinión pública, en el mundo académico y en los debates políticos, hasta que finalmente fue adoptado en la Unión Europea como nuevo eje de la política social de la Unión para superar las insuficiencias del concepto de pobreza que, esencialmente, se había venido utilizando hasta el momento. En la cumbre de Lisboa y Feira de marzo del 2000 se oficializó el vínculo entre lo que se consideraba un imprescindible aumento de la competitividad de la economía europea, con los esfuerzos paralelos a desarrollar para conseguir «una Europa inclusiva», entendiendo que la marginación social era uno de los principales retos con que se enfrentaba la Unión Europea en su conjunto.

Las situaciones de exclusión social son el resultado de una cadena de acontecimientos reforzados o impulsados por las desigualdades y determinaciones estructurales del sistema económico y social. El concepto trata de recomponer el permanente dilema de la «cuestión social», de manera distinta, y al mismo tiempo quiere ser capaz de recoger la multiplicación de situaciones en las que detectamos, no sólo desigualdad, sino también pérdida de vínculos, desafiliación, desconexión o marginación social. Por tanto, el concepto se refiere a un proceso de creciente vulnerabilidad que afecta a sectores cada vez más amplios del cuerpo social, y que se materializa en una precariedad creciente a nivel laboral, residencial, económico...

Podríamos pues decir que la exclusión social, en la medida en que se inscribe en la trayectoria histórica de las desigualdades, es un fenómeno de carácter estructural, de alguna manera inherente a la lógica misma de un sistema económico y social que la genera y alimenta casi irremediamente. Ahora bien, en un contexto de creciente heterogeneidad, la exclusión social no implica únicamente la reproducción de las desigualdades «clásicas», sino que va mucho más allá, contemplando situaciones generadas por la existencia de nuevas fracturas sociales y la ruptura de las coordenadas más básicas de la integración: la participación en el mercado productivo, el reconocimiento público y la participación política, y la adscripción social y comunitaria que proporcionan la familia y/o las redes sociales.

Por otra parte, la exclusión social no es tanto una situación estable e inamovible como un proceso dinámico que cada vez afecta a más personas, y más diversas. En este sentido, podemos hablar de exclusión social no sólo como un fenómeno estructural o arraigado en la estructura económica y social, sino también como un fenómeno dinámico y en constante expansión. Además, así como la pobreza se ha asociado a la falta de recursos económicos, la exclusión social no se puede explicar con arreglo a una única causa o factor, sino que precisamente se define por una acumulación de factores o déficits que se interrelacionan y retroalimentan entre sí. Finalmente, y puesto que la exclusión social, además de un fenómeno, es un problema social, las mediaciones políticas y la acción institucional y social pueden convertirse también en elementos constituyentes del propio fenómeno.

La exclusión social se define entonces como una situación concreta fruto de un proceso dinámico de acumulación, superposición y/o combinación de diversos factores de desventaja o vulnerabilidad social que pueden afectar a personas o grupos, generando una situación de imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal, de inserción sociocomunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección social. Dicho de otra manera: hay personas que viven en unas condiciones de vida materiales y psíquicas que les impiden sentirse y desarrollarse plenamente como seres humanos. La exclusión hace difícil sentirse ciudadano en su proyección concreta en cada contexto social, sentirse formando parte de la sociedad de referencia.

En su concepción etimológica estricta, ser o estar excluido nos evoca situaciones de deportación o expulsión concreta de una comunidad, o nos hace pensar en personas «recluidas», apartadas institucionalmente del quehacer habitual de un colectivo, o personas a las que simplemente se les niegan ciertos derechos que los demás sí tienen. El uso que se ha venido haciendo del término exclusión, en el contexto de las políticas sociales en Europa, en los últimos años no se limita a esos significados estrictos. Más bien se alude a los crecientes procesos de vulnerabilidad, de desconexión social, de pérdida de lazos sociales y familiares que, junto con una combinación variable de causas de desigualdad y marginación, acaban generando situaciones que denominamos de exclusión en el sentido que apuntábamos más arriba.

En esta misma línea, diríamos que el concepto de vulnerabilidad social delimita toda una serie de situaciones que se hallan presididas por un equilibrio social precario que puede verse transformado en exclusión social mediante un proceso de intensificación o aparición de nuevos factores de exclusión que pueden o no estar relacionados con el resto de factores preexistentes.

Así pues, la exclusión social implica la acumulación de factores que, a su vez, pueden presentarse con intensidades variables. Es decir, la precariedad laboral, por ejemplo, puede ir desde el trabajo no cualificado a tiempo parcial hasta el trabajo sin derechos ni garantías sociales en el espacio de la economía sumergida. A su vez, existen combinaciones de factores que pueden acelerar procesos o sostener situaciones de las cuales resulta muy difícil salir. Así, la escasez o debilidad de redes familiares y sociales unido a una situación de desempleo de larga duración en una persona adulta, puede llevar a una situación de aislamiento social grave, cuando no de deterioro en el ámbito sociosanitario o residencial.

La exclusión social es pues, en su manifestación compleja y actual, un concepto integral, que puede tomar forma en cualquiera de los ámbitos vitales básicos de las personas. Además, las situaciones que desencadena o sostiene pueden ser de una gran variedad y gravedad. Es por todo ello que la perspectiva más adecuada para su estudio debe ser flexible, dinámica y que tenga en cuenta todas las dimensiones o ámbitos.

1.4. Los ámbitos y los factores de exclusión social

Vamos a tratar de ir concretando y acotando ciertos espacios básicos de la vida de las personas en los que se pueden desencadenar más fácilmente procesos de exclusión social. A grandes rasgos, éstos se pueden localizar en los siguientes: el ámbito económico, el laboral, el formativo, el sociosanitario, el residencial, el relacional y el ámbito de la ciudadanía y la participación.

Dentro de cada uno de estos espacios se pueden identificar un conjunto de factores, que pueden darse solos o en combinación con otros, de su

mismo tipo o de otros. En este proceso de acumulación, combinación y retroalimentación de factores de exclusión es donde puede observarse la relativa flexibilidad y permeabilidad de fronteras entre inclusión, exclusión y vulnerabilidad social.

La exclusión social tiene también una dimensión espacial. Los procesos de exclusión se acompañan muy a menudo de procesos de segregación territorial que realimentan, a su vez, la propia exclusión. Como hemos sostenido, la estructura y dinámica productiva tienen un fuerte impacto en el territorio y sus habitantes. La localización selectiva de las grandes infraestructuras públicas de transporte y comunicación, los cada vez más habituales procesos de deslocalización industrial, y la producción basada en la información y el conocimiento, tienen evidentemente consecuencias muy significativas no sólo desde el punto de vista ambiental, sino también de distribución territorial de la población en un mercado de trabajo de gran fluidez. Entendemos así que existen una serie de condicionantes contextuales relativos a lo medioambiental, lo social, lo cultural y las políticas sociales, que intervienen directamente en los procesos de exclusión social. Es por ello que, en cada espacio vital considerado, es necesario introducir otros elementos procedentes de una mirada más territorial sobre la exclusión social. Es de este modo como se podrá hablar del no acceso o del acceso restringido a determinados servicios públicos y a los derechos de ciudadanía.

Además de los ámbitos apuntados, la comprensión de la exclusión social pasa por considerar la relevancia de tres grandes ejes sobre los que acaban vertebrándose las desigualdades sociales: la edad, el sexo y el origen y/o etnia. Las investigaciones y estudios empíricos realizados nos indican que estos tres ejes atraviesan las dinámicas de inclusión y exclusión, reforzándolas e imprimiendo, en cada caso, características o elementos propios. Estos ejes de desigualdad se entrecruzan con los factores de exclusión más diversos dando lugar a una multiplicidad de situaciones o combinaciones concretas posibles. En este sentido, mujeres, jóvenes, mayores, inmigrados o personas procedentes de países pobres, con una situación administrativa regularizada –o no– son los sectores sociales más susceptibles a la vulnerabilidad y la exclusión social. Por otra parte, aquellas personas que forman-

LA EXCLUSIÓN SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA INTEGRAL

Ámbitos	Principales factores de exclusión	Ejes de desigualdad social		
Económico	Pobreza económica	Género	Edad	Etnia / procedencia o lugar de nacimiento
	Dificultades financieras			
	Dependencia de prestaciones sociales			
	Sin protección social			
Laboral	Desempleo			
	Subocupación			
	No calificación laboral o descalificación			
	Imposibilidad			
	Precariedad laboral			
Formativo	No escolarización o sin acceso a la educación obligatoria integrada			
	Analfabetismo o bajo nivel formativo			
	Fracaso escolar			
	Abandono prematuro del sistema educativo			
	Barrera lingüística			
Sociosanitario	No acceso al sistema y a los recursos sociosanitarios básicos			
	Adicciones y enfermedades relacionadas			
	Enfermedades infecciosas			
	Trastorno mental, discapacidades o otras enfermedades crónicas que provocan dependencia			
Residencial	Sin vivienda propia			
	Infravivienda			
	Acceso precario a la vivienda			
	Viviendas en malas condiciones			
	Malas condiciones de habitabilidad (hacinamiento...)			
	Espacio urbano degradado, con deficiencias o carencias básicas			
Relacional	Deterioro de las redes familiares (conflictos o violencia intrafamiliar)			
	Escasez o debilidad de redes familiares (monoparentalidad, soledad...)			
	Escasez o debilidad de redes sociales			
	Rechazo o estigmatización social			
Ciudadanía y participación	No acceso a la ciudadanía			
	Acceso restringido a la ciudadanía			
	Privación de derechos por proceso penal			
	No participación política y social			

Fuente: Elaboración propia.

do parte de estos grupos sociales se vean afectadas por situaciones de crisis o fracturas familiares, también podrán hallarse excluidas de los parámetros generales de inclusión.

Con la voluntad de ilustrar esta perspectiva integral de la exclusión social presentamos el cuadro 1.1.

El ámbito económico

Dentro del ámbito económico podemos distinguir tres factores esenciales de exclusión: la pobreza, las dificultades financieras del hogar y la dependencia económica de la protección social. Son factores, los tres, complementarios entre sí y que nos muestran distintos grados, momentos o aspectos de la exclusión económica.

Como ya hemos dicho, los orígenes del estudio de la exclusión los encontramos en los análisis de pobreza. Sin embargo, es importante considerar que la pobreza puede tener distintos niveles, y que no siempre es determinante en términos de inclusión o exclusión social, aunque a menudo los acompaña. Así, en una situación de exclusión social, la disponibilidad o la falta de recursos económicos no tiene por qué convertirse en un factor determinante de esa propia condición.

En el análisis de la pobreza hay que considerar diversos aspectos clave. El primero es si tomamos la pobreza como un fenómeno objetivamente cuantificable, o consideramos que ésta es más bien un estado perceptible desde lo subjetivo. Un análisis exhaustivo debería tener en cuenta cuántas personas viven en condiciones de carencia económica-material, pero también cuántas personas sienten que viven en este estado de carencia, y con qué fundamento se consideran pobres. En esta cuestión se inscribe el debate sobre cuáles son las necesidades básicas que una persona debería poder cubrir para no ser considerada pobre.

También existe una disyuntiva importante entre considerar la pobreza de forma relativa, es decir, establecida a partir de la situación general de la comunidad, o de forma absoluta sin tomar en cuenta el contexto social concreto. En un punto intermedio, aunque no exento de problemas, podrían

situarse los intentos de medir la pobreza de forma absoluta pero sobre la base de criterios que distinguen diferentes necesidades básicas para sistemas sociales diferenciados. En el primer grupo (pobreza relativa) se sitúan la mayor parte de investigaciones, puesto que el acceso a los datos juega un papel primordial en la elección de la perspectiva utilizada. En el segundo grupo (pobreza absoluta universal) se pueden encontrar propuestas en los numerosos trabajos de Amartya Sen, quien se centra en las capacidades necesarias o imprescindibles para desarrollar una serie de funciones. En el tercer grupo podríamos situar los análisis de pobreza basados en el establecimiento de una cesta básica de recursos.

Por otra parte, hablar de «pobreza» supone asimismo establecer el nivel a partir del cual una persona u hogar es pobre, fijando el análisis sobre hogares o personas, etc. En algunos países, la existencia de una renta mínima de carácter general ha permitido utilizar este tipo de prestación como umbral de pobreza. En el caso español, la ausencia de un sistema nacional de estas características ha dificultado la utilización de estos parámetros, habitualmente conocidos como «umbrales legales de pobreza». Además, las inconsistencias y la falta de criterios claros en el establecimiento de las cuantías del sistema español de pensiones no contributivas lo hacen inutilizable a efectos de calcular la extensión de la pobreza.⁽¹⁾ Finalmente, los enfoques que apuntan a diferenciar el estudio de la pobreza del hogar de la del individuo, tampoco deben dejarse de tener en cuenta, ya que los resultados y su interpretación pueden variar notablemente. Tomar los individuos oculta la distribución de recursos y carencias en el interior del hogar, mientras que considerar solamente el hogar oculta las desigualdades existentes en dicha distribución, como han venido demostrando algunos estudios.

Los factores de exclusión en el ámbito económico no se agotan con la pobreza en los sentidos de carencia o limitación de recursos. Existen, por lo menos, otros dos factores: las dificultades financieras y la dependencia de prestaciones sociales que a menudo son insuficientes para corregir situa-

(1) A falta de umbrales oficiales, la mayor parte de los estudios realizados en España toman como umbral de referencia el 50% del gasto/renta media/mediana total, aunque últimamente los estudios realizados en el marco de la UE, con una perspectiva más comprehensiva, están tomando el 60%.

ciones graves de carencia económica o material. Finalmente, también hay que tomar en cuenta las situaciones de desprotección social. A pesar de las numerosas modalidades de protección, persisten lagunas importantes en la cobertura. Éstas afectan, principalmente, a trabajadores discontinuos, desempleados que han agotado las prestaciones por desempleo o que no han cotizado los mínimos para acceder a ellas, personas mayores sin recursos propios que no llegan a 65 años o que, superando esa edad, viven con otras personas con ingresos superiores a los fijados, personas con minusvalías inferiores al 65% y jóvenes sin acceso al mercado laboral.

El ámbito laboral

Los nuevos procesos productivos, los cambios tecnológicos y la desregulación laboral han producido un impacto inmenso en las condiciones laborales y en la configuración del mercado de trabajo actuales. Sin embargo, antes de entrar en la concreción de los principales factores que operan en este campo es fundamental resaltar que un análisis comprensivo requiere introducir una aproximación al concepto mismo de trabajo que integre todas sus manifestaciones, más allá de las formas estrictamente mercantiles que éste adopte. De ahí que convenga tomar en cuenta formas como el trabajo doméstico no remunerado o la ayuda familiar. Por otra parte, tampoco se puede olvidar que el empleo, además de ser la fuente básica de ingresos de las personas y, por tanto, un medio de subsistencia, también constituye un mecanismo de articulación de relaciones sociales. De aquí que la carencia o la precariedad en el empleo tengan efectos en términos de exclusión social, que van más allá de la cuestión estrictamente económica.

El análisis de los procesos de exclusión en la esfera laboral conlleva la necesidad de distinguir entre dos espacios: el acceso al mercado laboral (la mayor o menor condición de «empleabilidad» de las personas) y la exclusión o vulnerabilidad social derivada de las condiciones de trabajo. La crisis del empleo de las sociedades capitalistas actuales, agravada en los años noventa, se expresa desde dos perspectivas: por una parte, la irrupción de un desempleo severo que afecta a un sector importante de la población, y por otra, una crisis de la calidad del nuevo empleo con altas tasas de tem-

poralidad y condiciones laborales que muestran un complejo mapa de precariedad con intensidades diversas.

Entre el desempleo y el empleo en buenas condiciones (económicas, de horario, físicas, relacionales, de protección, seguridad, etc.) existe un amplio abanico de situaciones, algunas de las cuales pueden originar o formar parte de procesos de exclusión social. La exclusión en el espacio del acceso al mercado laboral puede tomar múltiples formas: desde la más clásica y evidente, el desempleo, a otras menos obvias aunque igualmente relevantes como el subempleo. Sin embargo, la exclusión laboral no se expresa únicamente en la carencia de empleo, sino que tiene relación con las diversas situaciones de precariedad laboral, en algunos casos de carácter endémico, que se contraponen fuertemente a la situación de empleo estable y con una serie de derechos adquiridos.

El ámbito formativo

La formación adquiere un papel de especial relevancia en relación con la exclusión social por cuanto otorga competencias para facilitar la adaptación para la vida profesional, y contribuye al desarrollo personal y social, sobre todo en un contexto en el que el conocimiento y la información ocupan la centralidad del espacio productivo y social. En la práctica la exclusión formativa puede considerarse como el acceso al sistema educativo y el capital formativo que poseen las personas. En el primer caso, los factores principales de exclusión serían la inaccesibilidad a la educación obligatoria que padecen por ejemplo muchos discapacitados, o la ausencia de escolarización en edades en que ésta tiene un carácter obligatorio.

Por otra parte, el capital formativo no solamente capacita o incapacita a las personas en términos de inserción sociolaboral, sino que influye, en gran medida, en la definición del individuo que hacen los otros y uno mismo en un plano moral. La categorización de las personas según un criterio supuestamente basado en elementos objetivos, clasifica también a las personas según su «valor» implícito, y esta discriminación tiene efectos tanto de carácter simbólico como práctico. En este espacio se pueden identificar como factores de exclusión o vulnerabilidad social el analfabetismo o

los niveles formativos bajos, el fracaso escolar, el abandono prematuro del sistema educativo y el desconocimiento de la lengua.

El ámbito sociosanitario

La salud, tanto en términos de acceso a los servicios básicos universales, como en el estado de la misma y sus relaciones con las condiciones de vida y trabajo, es otro de los ámbitos donde las desigualdades sociales se manifiestan con mayor fuerza: enfermos mentales no diagnosticados que no siguen ningún tratamiento, personas con discapacidades relativas no reconocidas pero que les generan dificultades en su quehacer cotidiano, etc.

La falta de acceso al sistema y a los recursos sociosanitarios básicos es la manifestación más explícita de la exclusión que pueden padecer las personas en el ámbito sociosanitario. Por otra parte, ciertas enfermedades que tienen un carácter duradero y/o difícilmente reversible, o que dejan secuelas, soportarán la exclusión o el rechazo social con mayor intensidad y duración en el tiempo que otras. Entre estas enfermedades podemos distinguir, por ejemplo, las adicciones, las enfermedades infecciosas, los trastornos mentales graves, las discapacidades y, en general, enfermedades crónicas que provocan dependencia y trastornos o alteraciones de la imagen física que provocan secuelas irreversibles. Además, en estos últimos casos, la persona que sufre un trastorno mental crónico, que nació con una anomalía congénita o que padece las secuelas anatómicas y funcionales de alguna otra enfermedad o accidente, puede sufrir el rechazo social durante toda su vida por estos motivos, porque su estigma es visible, reconocible y, en principio, irreversible.

El ámbito residencial

La residencia es un aspecto esencial en la vida de las personas y familias, y la exclusión de la misma es, muchas veces, reflejo o consecuencia de dificultades sufridas en otros ámbitos, especialmente en el económico y el laboral. Sin embargo, también existen determinadas situaciones en relación con la vivienda que pueden ser generadoras de exclusión en otros

aspectos de la vida de las personas. Además, al margen de la vivienda en sí misma, no se pueden olvidar los aspectos más vinculados al territorio. Es decir, el entorno o el medio donde ésta se ubica: barrios degradados, áreas rurales deshabitadas...

La exclusión social relacionada con la vivienda y el espacio urbano tiene su origen en un factor generador clave: el carácter socialmente selectivo y espacialmente segregador de los mercados de suelo y vivienda, con una estructura controlada por unos pocos y un carácter marcadamente especulativo, con una presencia pública generalmente débil o residual y con poca atención a los aspectos medioambientales. En España, los precios de la vivienda han tenido, a lo largo de los últimos 15 años, un comportamiento claramente alcista. Las presiones de la demanda y los comportamientos especulativos han provocado ciclos de encarecimiento por encima de las tasas de inflación. Todo ello ha provocado una crisis de accesibilidad, es decir, de exclusión del mercado inmobiliario de amplios sectores sociales. Por otro lado, a la exclusión del acceso a la vivienda se añade la persistencia y constante emergencia de barrios degradados, viviendas inadecuadas y habitabilidad sin condiciones.

En relación con lo dicho, dentro del ámbito de exclusión de la vivienda se pueden señalar dos grandes espacios diferenciados al entorno de los que se agrupan los factores de exclusión: el espacio de la accesibilidad y el espacio de las condiciones. En el primero se contempla básicamente, la exclusión en el acceso a la vivienda, que puede ser total o parcial. Es decir, hay que contemplar las situaciones de infravivienda y el hecho de estar sin vivienda. Así, por un lado se pueden padecer problemas a la hora de acceder a la vivienda y, desde esta perspectiva, el no acceso (que se manifiesta en la no disposición de una vivienda) constituiría el factor de exclusión más extremo. Por otra parte, también se dan situaciones de exclusión en el ámbito de la vivienda producidas por las malas condiciones de la misma.

Dentro de las condiciones de la vivienda distinguimos tres grandes factores de exclusión: las malas condiciones de la vivienda, de la habitabilidad y las malas condiciones ambientales o del entorno. Sin embargo, la di-

mención social y cultural de la vivienda dificultan el establecimiento de unos parámetros objetivos y universales que nos permitan evaluar objetivamente sus condiciones.

Así pues, consideramos que la valoración de la vivienda en términos de exclusión social sólo puede realizarse partiendo del análisis de las condiciones generales de habitabilidad en el contexto social de referencia. Por ejemplo, la no disponibilidad de agua corriente puede considerarse un factor de exclusión en la medida en que la situamos en un contexto social donde una mayoría de la población dispone de ésta hasta el punto que deviene realidad incuestionable, y su canalización constituye un servicio público. Por otro lado, en lo que a la vivienda se refiere, como también acontece en otros ámbitos, los usos se encuentran muy marcados por la herencia cultural, con lo que se introduce un nuevo factor de relativismo.

El ámbito relacional

Tanto la familia como los vínculos comunitarios ejercen de soportes para hacer frente a las situaciones de riesgo y/o vulnerabilidad. En este sentido, el deterioro o la escasez de redes familiares y sociales puede constituir en sí mismo una forma de exclusión que trascienda la dimensión afectiva, convirtiéndose, en ocasiones, en un mecanismo de edificación de barreras objetivas y subjetivas para la inclusión social de las personas. Existen determinadas trayectorias de exclusión que tienen como eje fundamental la dimensión de las relaciones, y otras donde éstas aparecen como agravante.

Entre los factores más destacados, el primero remite al deterioro de redes familiares, y alude a las consecuencias psicológicas y sociales de los conflictos y/o la violencia intrafamiliar. El segundo factor destacado hace referencia a la vulnerabilidad que sufren determinados núcleos familiares con una escasez relevante de apoyos y redes.

El entorno familiar es uno de los pilares clave del desarrollo personal, tanto desde el punto de vista cognitivo como, sobre todo, emocional. La importancia de la familia en términos de exclusión radica, asimismo, en la

función socializadora que ejerce, ya que en su seno se transmiten y se aprenden los principios y las normas básicas de pensamiento, acción y relación que permitirán a los individuos ser reconocidos y reconocerse como miembros de la sociedad. La familia actúa, pues, como moduladora de las realidades individuales, tanto en sentido positivo como negativo: puede ejercer de soporte para contrarrestar las desigualdades, pero, por otro lado, también puede actuar como un agente de bloqueo que induzca a la exclusión social. El deterioro de la esfera más próxima al individuo puede ser el detonante de determinados procesos de exclusión social, o también puede acompañar trayectorias de exclusión fruto de circunstancias de orden económico, laboral, de salud, etc. Como han mostrado múltiples estudios, en contextos como el español, donde existe una mayor debilidad en las estructuras del Estado de Bienestar, la familia termina siendo el único apoyo del que disponen las personas.⁽²⁾

Por otra parte, y al margen de la familia, también pueden contemplarse como factores de exclusión los relativos a la escasez o debilidad de redes sociales o de proximidad. Éstas son, junto al trabajo, la familia y el Estado, los pilares de la inclusión social, como ya mostramos anteriormente (véase gráfico 1.1, pág. 15). En consecuencia, su falta o debilidad puede conllevar un aislamiento relacional que condicione o haga más precarias situaciones personales y/o familiares de exclusión, producidas por factores correspondientes a otros espacios o ámbitos sociales. Éste es el caso, por ejemplo, de muchos ancianos que viven solos, o de núcleos familiares monoparentales que deben hacer frente a las cargas domésticas y familiares sin contar con ningún tipo de apoyo externo. No pretendemos afirmar que una persona en situación de exclusión social no tiene contacto alguno con nadie, que no tiene «lazos», «vínculos» o «relaciones» con vecinos, conocidos o transeúntes, sino que no dispone del «lazo», del «vínculo social» que permite sentirse como «persona»; es decir, como alguien con identidad propia y, al mismo tiempo, ser reconocido como uno más: como un ciudadano más, con sus carencias y limitaciones, pero también con sus recursos y oportunidades.

(2) Véase Moreno 2002.

Ámbito de la ciudadanía y la participación

Éste es un ámbito fundamental de inclusión, puesto que remite a la participación social plena en derechos y obligaciones. En este sentido, recoge las situaciones más explícitas de exclusión como pueden ser las de negación o restricción del acceso de la ciudadanía o la reclusión penitenciaria.

Por otra parte, es habitual relacionar la falta de cohesión social con el nivel de (no) participación política. Los excluidos sociales a menudo no tienen voz en el campo político ni posibilidad, ni capacidad quizás, de actuar e influir en su entorno más o menos inmediato. Las situaciones relacionadas con la falta de acceso a la ciudadanía, o la privación de determinados derechos políticos y/o sociales, son aquellas en que, por ejemplo, no se posee acceso alguno a la ciudadanía –los inmigrantes en situación no regularizada o sin permiso de trabajo– o los que tienen un acceso restringido a la misma por no ser poseedores de la nacionalidad española y no poder, por tanto, ejercer plenamente los derechos que ésta concede, aun pudiendo trabajar y residir legalmente en territorio español. Además, las situaciones de extranjería regularizada, aparece la cuestión ineludible de la estigmatización social y/o cultural de los extranjeros que actúa al margen de su situación jurídica y política.

También deben considerarse otros factores de exclusión que se refieren a situaciones presentes o pasadas de privación de derechos políticos por procesos penales. Aquí, como sucede en el caso de extranjería, también hay que tener en cuenta otra dimensión de la exclusión que viene dada por un hecho que está más allá de la condición jurídica del preso o ex preso y de las limitaciones que éste pueda sufrir respecto la ciudadanía: las secuelas físicas, psicológicas y sociales de la cárcel, que dificultan enormemente la reinserción social de los que pasaron por ella.

Por otra parte, la participación política y social puede ser entendida como un elemento clave en el engranaje de la inclusión plena o exclusión relativa que pueden padecer determinadas personas o grupos sociales. En este sentido, autores como Rosenstone y Hansen (1993) muestran cómo los fenómenos vinculados a procesos de exclusión ya sea esta de carácter económico, laboral, formativo o de otra índole, inciden directamente en la par-

tipación en un sentido negativo, es decir: en la no participación. De este modo, los mismos autores subrayan que las personas que participan en el campo político son aquellas que se hallan social y económicamente en una mejor posición social.

1.5. Síntesis del capítulo

En los últimos tiempos se ha venido tratando de reconceptualizar el clásico y permanente debate sobre la «cuestión social» y sobre la pobreza, desde nuevas categorías o formas de representación que tratarán de reflejar de manera más fiel, tanto desde el punto de vista descriptivo como de guía para la acción, las nuevas y complejas formas de desigualdad, vulnerabilidad y marginación social. Desde hace unos años, y de forma más intensa, desde que la Unión Europea adoptó el término para enmarcar sus iniciativas y preocupaciones en materia social, se viene utilizando el concepto de exclusión social como expresión de la ruptura de personas o colectivos con los lazos o vínculos sociales que les confieren o acercan a la plenitud en su condición de seres humanos.

No deja de ser, evidentemente, una nueva forma de representar, de problematizar las tradicionales cuestiones sociales, las desigualdades, la conflictiva relación entre la esfera política de derechos, deberes y estatus de ciudadano y una esfera económica que sigue generando, casi irremisiblemente, desigualdad, dependencia y sumisión en las condiciones de trabajo y de producción. Pero también pretende ser una nueva forma de enfocar la acción de respuesta, confiriendo perspectivas distintas tanto sustantivas como operativas a las políticas públicas.

Los grandes cambios producidos en las esferas económica, social y familiar y que hemos repasado anteriormente han desencadenado una gran fragmentación y heterogeneidad en las situaciones de desigualdad y carencia. Muchas veces esos elementos se conectan entre sí, retroalimentándose, y generando estados o situaciones que son muy difíciles de abordar con los instrumentos compensatorios y redistributivos que trabajosamente se habían ido armando en las sucesivas fases de desarrollo del industrialismo. La utilización del concepto de exclusión social nos permite describir mejor lo

que sucede y tratar de construir políticas más adecuadas para dar respuesta a las nuevas situaciones creadas.

Hemos tratado asimismo de concretar aquellos aspectos vitales que más fácilmente pueden desencadenar procesos de exclusión social. Nos hemos referido así a los ámbitos económico, laboral, formativo, sociosanitario, residencial, relacional y de ciudadanía y participación como los que nos parecían más significativos. Y hemos advertido que en cada uno de esos ámbitos podríamos identificar factores que, de manera aislada o en combinación con otros, acumulan, combinan y retroalimentan esas situaciones de «desconexión» o exclusión social. Por otra parte, hemos querido poner el énfasis también en que ese conjunto de ámbitos y factores no pueden leerse o entenderse de manera que no consideren la relevancia de tres grandes ejes sobre los que acaban vertebrándose las desigualdades sociales: la edad, el sexo y el origen y/o etnia.

Sabemos que las fronteras entre vulnerabilidad social, exclusión o inclusión, son complejas y fluidas y pueden incluso resultar ambiguas en ciertos aspectos. Sin embargo, creemos que la representación que se persigue con el uso del término exclusión es adecuada para hacer emerger nuevas situaciones de desigualdad y dependencia, y por ello, poder mejorar las respuestas colectivas al respecto. Las páginas que siguen mostrarán primero cómo se ha ido articulando el tema en la Unión Europea en general y en España en particular, para ver, posteriormente, qué primeros elementos podemos manejar para evaluar la situación de la exclusión social en nuestro país.

II. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en Europa

Una vez expuesto el marco teórico del concepto de la exclusión social es el momento de adentrarnos en dicha problemática. Una problemática, la exclusión social, que ha sido abordada por la Unión Europea mediante un programa específico y que implica a todos los Estados miembros así como a las diferentes instancias de gobierno que los componen. Es por ello que iniciamos aquí un apartado de retrospectiva de la conceptualización y diseño del programa europeo de lucha contra la exclusión social. Acto seguido nos adentraremos en el principal instrumento de acción generado a partir de dicho programa, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIS, en adelante Planes Nacionales de Acción). Analizaremos, desde una perspectiva comparada, los quince Planes Nacionales de Acción elaborados por los quince Estados miembros de la Unión Europea y, posteriormente, en un intento de acercarnos más a dicho instrumento, nos situaremos en el plano español para analizar los avances realizados por parte de este estado en la elaboración del primer plan (2001-2003) y del segundo plan (2003-2005).

2.1. El impulso europeo en la lucha contra la exclusión social

Es inaceptable el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de la pobreza y excluidas socialmente.⁽¹⁾

La frase que encabeza este apartado fue el punto de partida con el que el Consejo Europeo,⁽²⁾ reunido en Lisboa y Feira en marzo de 2000, impulsó definitivamente la lucha contra la exclusión social a nivel comunitario. Un impulso que se materializó en la aprobación de la iniciativa que puso en marcha la aprobación de los Planes Nacionales de Acción y su progresiva acomodación siguiendo el método abierto de coordinación con que el que viene trabajando la Unión Europea.

El método abierto de coordinación combina, en materia de inclusión social, dos elementos. Por un lado, una actuación de los Estados miembros mediante la elaboración de un Plan Nacional de Acción con un período de vigencia de dos años. Y, por el otro lado, una actuación de la Comisión Europea⁽³⁾ para facilitar la cooperación entre los estados. En este sentido, no podemos olvidar que los estados son precisamente quienes concentran la competencia en materia de inclusión social mientras que las instituciones europeas poseen un papel complementario y de apoyo a las iniciativas desarrolladas por los propios Estados miembros.

Este método supone un conjunto de acciones encaminadas «a extender las prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la UE». A su vez, este método pretende facilitar la configuración progresiva de las políticas de los Estados miembros en aquello que desde las instancias europeas se considera idóneo, en este caso, para

(1) En Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa (2000).

(2) El Consejo Europeo es el principal órgano de decisión política de la estructura europea. Es en el seno del Consejo de la Unión Europea donde los ministros de los Estados miembros se reúnen. Así, por ejemplo cuando las cuestiones a tratar son sociales, acuden al Consejo Europeo los ministros de asuntos sociales de cada estado.

(3) La Comisión Europea es una institución con poderes de iniciativa, ejecución, gestión y control de todo lo que se decide en las instancias comunitarias. Concentra, por lo tanto, la función de garantizar que aquello que se expresa en los tratados europeos respeta el interés comunitario.

LAS ACCIONES QUE COMPRENDE EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE INCLUSIÓN SOCIAL

Acciones del método abierto de coordinación en inclusión social	Coordinación referida a:
1. Establecer directrices para la Unión combinadas con calendarios para lograr los objetivos establecidos a corto, medio y largo plazo	Actuación
2. Plasmar las directrices en políticas nacionales y regionales estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados (Plan Nacional de Acción)	
3. Establecer indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos y adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas	Generación de conocimiento y aprendizaje conjunto
4. Organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo	

Fuente: Elaboración propia.

combatir la exclusión social. Por lo tanto, y analizando con mayor detenimiento las acciones que componen el método abierto de coordinación en materia de inclusión social –véase cuadro 2.1–, se plantea una actuación tanto a escala nacional como comunitaria y tanto referida a la actuación directa de cada estado como a la generación de conocimiento de esta problemática de forma conjunta.

Asimismo, en Lisboa no sólo se sientan las bases de la lucha europea contra la exclusión social sino que también se avanza en el compromiso de los Estados miembros en materia de inclusión social. En otras palabras, se inicia la planificación sobre el calendario de las acciones que componen el método abierto de coordinación en materia de inclusión social.

En concordancia con lo expresado en el Consejo de Lisboa, en el mismo año 2000, la Comisión Europea emitió una comunicación titulada «Construir una Europa inclusiva». La iniciativa de la Comisión respondía al reconocimiento de los «Estados miembros de que la marginación social constituye uno de los retos principales a los que se enfrentan nuestras economías y sociedades». El extenso documento fue fruto de una amplia consulta realizada con los Estados miembros y las organizaciones ciudadanas a lo largo de los anteriores meses.

Asimismo, haciendo un repaso al conjunto de iniciativas de inclusión social implementadas por algunos Estados miembros así como por las instancias europeas, la Comisión afirma que «el desafío no consiste tan sólo en mejorar la asistencia proporcionada a las personas excluidas (o expuestas al riesgo de exclusión), sino también en actuar para eliminar las barreras estructurales que dificultan la integración social y reducir así los casos de marginación social».

El compromiso adquirido en Lisboa se convierte en el eje central del Consejo Europeo celebrado en Niza en diciembre de 2000. Así, el Consejo Europeo aprueba los objetivos de la lucha contra la pobreza y la exclusión social adoptados por el Consejo –véase el apartado: La estructura–. Invita a los Estados miembros a enmarcar sus prioridades en dichos objetivos, a presentar para junio de 2001 un Plan Nacional de Acción por un período de dos años, y a definir indicadores y procedimientos de verificación que permitan apreciar los progresos realizados.

Paralelamente a la fase de implementación de la primera ronda de Planes Nacionales de Acción, en diciembre de 2001 el Consejo Europeo se reunió en Laeken. Allí, la Comisión y el Consejo presentaron un informe conjunto sobre la integración social en la Unión, realizado sobre las iniciativas presentadas hasta aquel momento. Laeken se convirtió, así, en un encuentro para llevar a la práctica la reflexión y aprendizaje conjunto impulsados por el método abierto de coordinación, lo que suponía un verdadero plan de acción para facilitar la convergencia de las iniciativas nacionales a los objetivos europeos.

Dado que los Planes Nacionales de Acción elaborados en 2001 tenían una vigencia de dos años, a finales de 2002 se inician las actuaciones preparatorias para la puesta en marcha de la segunda ronda de Planes Nacionales de Acción (2003-2005). Y por lo tanto, este conjunto de medidas van destinadas a corregir o ajustar los planteamientos iniciales y facilitar así una mayor convergencia de las políticas públicas de los Estados miembros en materia de inclusión social. En noviembre de 2002, mediante un documento enviado por el Comité de Protección Social al Consejo, se realiza una evaluación de la primera ronda de Planes Nacionales de Acción con la intención

de debatir las medidas de apoyo necesarias para conseguir los planteamientos iniciales. En ésta se reconoce el acierto de los objetivos adecuados aprobados en Niza, pero se establece la necesidad de hacer tres cambios en dichos objetivos. Por un lado se menciona la necesidad de reforzar la perspectiva de género en los Planes Nacionales de Acción. En segundo lugar, el refuerzo de los riesgos de pobreza y exclusión social que afectan a los inmigrantes. Y, por último, se aconseja que los Estados miembros fijen en sus respectivos Planes Nacionales de Acción objetivos para reducir significativamente, para el año 2010, el número de personas con riesgo de pobreza y exclusión social.

Con todo ello, el Comité de Protección Social emitió un documento marco en el que se establecían las directrices comunes de los Planes Nacionales de Acción para 2003-2005, estableciendo que el segundo ciclo de Planes Nacionales de Acción debería identificar los progresos realizados y partiría de los resultados de los mismos. En primer lugar, la oportunidad de evaluar los puntos fuertes y los puntos débiles de los principales instrumentos políticos existentes a la luz de las directrices comunes para, a continuación, centrar el énfasis en cómo se reforzarán las políticas y acciones de los Estados miembros, a nivel nacional, regional o local, a fin de cumplir el objetivo establecido en Lisboa de dar un impulso definitivo a la erradicación de la pobreza y la exclusión social.

Paralelamente, el Comité de Protección Social, mediante las directrices comunes, establece un conjunto de sugerencias basadas en la evaluación de la primera ronda de Planes Nacionales de Acción. Entre estas sugerencias cabe destacar:

- Debe aclararse el vínculo entre los procesos de Planes Nacionales de Acción y los procesos existentes de elaboración de políticas y se debe velar por que la problemática de la pobreza y la exclusión social esté inscrita en el conjunto de ámbitos políticos.

- Debe reconocerse la importancia de la dimensión local y regional, respetando las diferencias existentes entre los distintos estados en relación con la distribución de las competencias.

- Se debe elaborar un enfoque integrado y estratégico de los principales aspectos transversales.

- Se deben definir y desarrollar respuestas políticas para ayudar a las personas más marginadas y excluidas (por ejemplo, y dependiendo de circunstancias nacionales específicas, deberían tomarse medidas específicamente para mujeres pertenecientes a minorías étnicas).

- Los ámbitos de la salud o la cultura se deben integrar mejor en otros ámbitos de actuación.

- Se deben establecer objetivos claros y metas específicas.

- La dimensión de igualdad entre las mujeres y los hombres se debe integrar en cada etapa de los planes, en la definición de los retos, en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas, en la selección de indicadores y objetivos y en la participación de los interesados.

En síntesis, el impulso europeo de la lucha contra la exclusión social se realiza mediante un conjunto de encuentros y de acciones en las que participan las diferentes instancias europeas con competencias en esta materia –véase gráfico 2.1–. Es por lo tanto un impulso conjunto que implica tanto a los responsables políticos en materia de asuntos sociales de los Estados miembros así como a la Comisión Europea y a aquellas instancias sectoriales creadas específicamente para esta temática.

El conjunto de iniciativas europeas culmina, en julio de 2003, con la aprobación y puesta en marcha de la segunda ronda de Planes Nacionales de Acción. Y es en este punto donde se sitúa el análisis que aquí prosigue y que pretende realizar una comparación entre los quince planes aprobados para los años 2003-2005. En esta comparación no podrán perderse de vista los planteamientos establecidos por las instancias europeas y que han sido abordados durante este apartado. Sin embargo, y con el propósito de hacer más significativo el citado análisis, la comparación será articulada en torno a un conjunto de criterios metodológicos que desde nuestro punto de vista se consideran apropiados para el diseño y futura implementación de políticas públicas de inclusión social. Asimismo, la comparación que se ofrece a continuación pretende demostrar cómo han sido llevados a la práctica los planteamientos europeos en materia de inclusión social así como propiciar una reflexión en torno a las perspectivas que plantean los diferentes Estados miembros para combatir la exclusión social.

Gráfico 2.1

EL IMPULSO EUROPEO EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Cronología

Marzo 2000	CONSEJOS EUROPEOS DE LISBOA Y FEIRA		<ul style="list-style-type: none"> • Impulso definitivo a la lucha contra la exclusión social • Aplicación del método abierto de coordinación
↓	Noviembre 2000	Transmisión de texto del Consejo Europeo y Política Social al Consejo Europeo de Niza	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de los objetivos adecuados para la elaboración de los Planes Nacionales de Acción
Diciembre 2000	CONSEJO EUROPEO DE NIZA		<ul style="list-style-type: none"> • Ratificación de las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa y Feira • Compromiso de elaboración de los Planes Nacionales de Acción
↓	De diciembre 2000 a junio 2001	Elaboración, aprobación y remisión de los Planes Nacionales de Acción	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los Estados miembros envían sus respectivos Planes de Acción (2001-2003) a la Comisión
Diciembre 2001	CONSEJO EUROPEO DE LAEKEN		<ul style="list-style-type: none"> • Presentación del informe conjunto del Consejo y la Comisión sobre la integración social
↓	Noviembre 2002	Transmisión de texto del Comité de Protección Social al Consejo	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de apoyo al documento de los objetivos comunes para la segunda ronda de los Planes Nacionales de Acción
↓	De noviembre 2002 a julio 2003	Elaboración, aprobación y remisión de los II Planes Nacionales de Acción	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los Estados miembros envían sus respectivos Planes Nacionales de Acción (2003-2005) a la Comisión

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en Europa

En el análisis comparado de los quince planes nacionales de acción contra la exclusión social con vigencia durante el bienio 2003-2005 no podemos perder de vista los planteamientos generados desde las instancias europeas y que han sido comentados al inicio de este capítulo. Y es que uno de los elementos que estructura la comparación de los Planes Nacionales de Acción es el ajuste de los mismos a las directrices comunes. Posteriormente aparecerán otros criterios, más específicos de lo que se consideran buenas prácticas para la inclusión social⁽⁴⁾ y que están más relacionados con el diseño de las medidas.

En este sentido, y de modo previo al análisis comparativo, cabe advertir que dicho análisis se centra en los segundos planes nacionales (2003-2005) y que para ello se ha analizado el primer nivel de medidas de cada plan.⁽⁵⁾

La estructura

A partir de la cumbre de Niza, y tal como se ha comentado anteriormente, se aprobaron los objetivos adecuados en la lucha contra la exclusión social –véase cuadro 2.2–. En dichos objetivos se reflejaba una voluntad consensuada de articular el conjunto de Planes Nacionales de Acción con una misma estructura, a fin de facilitar un posterior análisis comparativo y de aprendizaje conjunto en torno a la problemática de la exclusión social. En este sentido, los objetivos aprobados se dividen en cuatro apartados:

a) Acceso al empleo y recursos, derechos, bienes y servicios de todos los ciudadanos.

(4) Para un desarrollo más detallado sobre las buenas prácticas de inclusión social véase Instituto de Gobierno y Políticas Públicas - UAB (2003); Un paso más hacia la inclusión social. Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social, Plataforma de ONGS de Acción Social, Madrid.

(5) Cada plan ha organizado sus apartados de forma diferente de tal manera que no era posible hacer una lectura comparada automática. Es por ello que hemos centrado la atención en el primer nivel de medidas, es decir, sin llegar al último nivel donde se establecen las medidas concretas. Esto puede ser una limitación en algunos aspectos pero también una ventaja. De todos modos, para los criterios de comparación seleccionados, es suficiente con este primer nivel.

OBJETIVOS PARA LUCHAR CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL ACORDADOS EN EL CONSEJO EUROPEO DE NIZA

1. Fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos

1.1. Fomento de la participación en el empleo

- a) Favorecer el acceso a un empleo duradero y de calidad para todas las mujeres y hombres en situación de trabajar.
- b) Prevenir las rupturas profesionales desarrollando la capacidad de inserción profesional mediante la gestión de recursos humanos, la organización del trabajo y la formación permanente.

1.2. Fomento del acceso a todos los recursos, derechos, bienes y servicios

- c) Organizar los sistemas de protección social.
- d) Aplicar políticas que tengan por objetivo el acceso de todos a una vivienda digna y saludable, así como a los servicios esenciales necesarios, teniendo en cuenta el contexto local, y a una existencia normal en dicha vivienda.
- e) Aplicar políticas que tengan por objetivo el acceso de todos a los cuidados necesarios para su estado de salud, incluso en caso de dependencia.
- f) Desarrollar prestaciones, servicios o medidas de acompañamiento para las personas que los requieran, que les permitan un acceso efectivo a la educación, a la justicia y a otros servicios públicos y privados como la cultura, el deporte y las actividades recreativas.

2. Prevención de los riesgos de exclusión

- a) Aprovechar plenamente las posibilidades de la sociedad del conocimiento y de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, y velar por que nadie quede al margen de las mismas, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidades, exclusión escolar o pérdida de la vivienda.
- b) Aplicar medidas destinadas a preservar toda forma de solidaridad familiar.
- c) Aplicar políticas que tengan por objetivo evitar las crisis en las condiciones de vida que puedan conducir a situaciones de exclusión, especialmente en lo que se refiere a los casos de endeudamiento excesivo.

3. Actuación a favor de los más vulnerables

- a) Favorecer la integración social de las mujeres y los hombres que, especialmente en razón de su minusvalía o de su pertenencia a un grupo social con particulares dificultades de inserción, corran el riesgo de encontrarse en situaciones de pobreza persistente.
- b) Actuar con miras a la eliminación de las situaciones de exclusión social que afecten a los niños y darles todas las oportunidades de una buena inserción social.
- c) Desarrollar acciones globales destinadas a los territorios en los que exista exclusión.

4. Movilización de todos los agentes

- a) Promover, según las prácticas nacionales, la participación y la expresión de las personas en situación de exclusión, particularmente en lo tocante a su situación, a las políticas y a las acciones de las que son destinatarias.
- b) Velar por la integración de la lucha contra las exclusiones en el conjunto de las políticas.
- c) Promover el diálogo y la coordinación entre todos los agentes públicos y privados interesados, especialmente implicando a los interlocutores sociales, las ONG y las organizaciones de servicios sociales, fomentando la responsabilidad y actuación de todos los ciudadanos, y propiciando la responsabilidad social de las empresas.

Fuente: Elaboración propia.

- b) Prevención de los riesgos de exclusión.
- c) Actuación a favor de los más vulnerables.
- d) Movilización de todos los agentes.

Este conjunto de objetivos aprobado en el marco de la cumbre de Niza (2000) se convirtió en muchos casos, aunque no en todos, en la línea estructural de los respectivos Planes Nacionales de Acción. Es preciso realizar una aclaración: las situaciones de exclusión social eran –y son aún– diferentes en cada uno de los países miembros de la Unión Europea –conformada por los entonces 15 estados–, tanto en factores de exclusión como en colectivos afectados. Asimismo, los itinerarios históricos de cada uno de los estados en cuanto a políticas de bienestar son también diferentes. Por ello, si bien se pretende que los diferentes Planes Nacionales de Acción cumplan los planteamientos básicos de la estructura de Niza, no encontraremos una total similitud en cuanto a los contenidos, presentación y estructuración de cada uno de los planes.

Tal y como puede constatarse en el cuadro 2.3, la línea impulsada por la Unión Europea en Niza ha quedado plasmada en ocho de los quince planes de acción europeos aquí analizados. Entre los planes que siguen la estructura de Niza encontramos tanto a países con un Estado de bienestar de gran trayectoria, tal es el caso de Francia o el Reino Unido, como a otros

Cuadro 2.3

AGRUPACIÓN DE PAÍSES SEGÚN LA ESTRUCTURA DE SUS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN

Planes Nacionales de Acción con la estructura recomendada por el Consejo Europeo de Niza	Planes Nacionales de Acción con una estructura propia
España	Austria
Francia	Alemania
Grecia	Bélgica
Irlanda	Dinamarca
Italia	Finlandia
Luxemburgo	Holanda
Portugal	Suecia
Reino Unido	

Fuente: Elaboración propia.

relativamente jóvenes, como España, Grecia o Portugal. Los restantes siete estados han optado por un planteamiento alternativo, articulando sus respectivos planes según estructuras propias y sin puntos en común entre ellas. Entre éstos encontramos a los países nórdicos, Suecia, Finlandia y Dinamarca, lo que nos inclina a pensar que su conocida tradición socialdemócrata les ha influido a la hora de moldear el plan según su propia visión del problema. Encontramos también a otros países con una trayectoria importante en lo que a protección y políticas sociales se refiere, como por ejemplo Alemania, Holanda o Bélgica.

De hecho, el planteamiento alternativo que estructura alguno de los planes europeos no implica necesariamente un incumplimiento de los objetivos planteados por la UE, sino simplemente una estructuración diferente en la línea prevista en el método abierto de coordinación. Además, esta estructuración propia permite dilucidar la manera en que los respectivos estados abordan la lucha contra la exclusión social. Esto es, en qué colectivos y en qué problemáticas priorizan sus acciones en el marco de la lucha contra la exclusión social así como qué conexiones hacen entre colectivos y problemáticas. No obstante, cabe señalar que un respeto general de la estructura de Niza permitiría llevar a cabo de manera más eficiente la tan reclamada reflexión conjunta a nivel europeo en torno a la problemática de la exclusión social y a la convergencia de las políticas públicas más idóneas para erradicarla. Y es que tal y como estableció el Comité de Protección Social en el documento de las directrices comunes de los Planes Nacionales de Acción para 2003-2005, «aunque estos planes deben permitir que haya diversidad de situaciones y prioridades políticas a nivel nacional, es necesario mantener cierto grado de coherencia en relación con su estructura y su contenido, a fin de facilitar su uso en un proceso de aprendizaje mutuo».

Sin embargo, no siempre los planes que cumplen con la estructura de la UE son los más completos, ni, a la inversa, los que siguen una estructura propia son necesariamente incompletos. Es por ello necesario proseguir este relato con el análisis del nivel de concreción que posee cada uno de los planes nacionales de acción europeos vigentes en la actualidad.

El nivel de concreción de los Planes Nacionales de Acción Europeos

Tal como hemos comentado, si bien se llegó a un consenso sobre una estructura determinada en el Consejo Europeo de Niza (2000), en la práctica algunos Estados miembros han articulado sus planes de forma diferente. Estas diferencias en cuanto a la estructura de los planes no siempre se traducen en el nivel de concreción de los propios planes. Observando el primer nivel de medidas de los planes, podemos diferenciar tres tipos de concreción de los quince planes analizados. Sin embargo, y con el propósito de dar más consistencia a esta categorización, hemos establecido el nivel de concreción de los planes a partir de dos de los criterios establecidos por la UE, y que en cierta manera suponen un fortalecimiento de los compromisos que cada estado plasma en su respectivo plan de acción. Cabe asimismo comentar que nos movemos esencialmente en el terreno programático o más discursivo, esto es, analizamos las medidas que cada Estado miembro plantea en su Plan Nacional de Acción, independientemente de cómo se llevan a la práctica y de los efectos que cada una de ellas genera o generará durante el período de vigencia del plan, sin entrar en las transposiciones legales de estos objetivos comunitarios ni en los resultados obtenidos.

Si pensamos cómo puede darse más consistencia a cada una de las medidas que un país plantea en su Plan Nacional de Acción, el hecho de explicitar la partida presupuestaria que pretende destinarse a dichas medidas aparece como elemento central. Es un paso más en el compromiso que el país en cuestión realiza al establecer las medidas planteadas para luchar contra la exclusión social. En todo caso, ninguna política pública puede llevarse a cabo sin una dotación presupuestaria que permita una correcta implementación de cada una de las acciones diseñadas. Esto no significa que un país que no introduzca presupuesto a sus medidas no sea concreto, sino que aquellos que sí lo hacen otorgan a su plan –y al conjunto de medidas que lo conforman– un mayor nivel de compromiso y, en definitiva, un mayor grado de concreción a su plan de acción. Y será, al mismo tiempo, un mayor grado de adecuación a las recomendaciones europeas que, en lo relativo a este aspecto, establecen que, «en la medida de lo posible, los Estados miembros deberían indicar qué recursos destinan a cada una de las princi-

AGRUPACIÓN DE PLANES NACIONALES DE ACCIÓN EUROPEOS SEGÚN EL NIVEL DE VINCULACIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS MEDIDAS CONTEMPLADAS

Escasa	Media	Alta
Portugal	Alemania	Reino Unido
Irlanda	Grecia	Austria
Holanda	Italia	Suecia
Francia	Bélgica	Finlandia
Luxemburgo		Dinamarca
		España

Fuente: Elaboración propia.

pales acciones que emprenden en el contexto del Plan Nacional de Acción, así como los recursos complementarios que pueden utilizarse durante el período de referencia del Plan Nacional de Acción; asimismo, deberían especificar la contribución de los Fondos Estructurales de la UE».

Si observamos la cantidad de menciones presupuestarias, teniendo en cuenta la cantidad total de medidas enumeradas, vemos que los planes de acción elaborados por el Reino Unido y por Austria (48 y 38 menciones respectivamente) destacan por encima del resto. El resto de planes europeos tienen aún un largo camino por recorrer en cuanto a la vinculación presupuestaria de las medidas comprometidas. En este esquema cabe situar como excepción a España, quien una vez abordadas todas sus propuestas establece un cuadro referido al esfuerzo presupuestario que este país realizará para todos y cada uno de los objetivos planteados. Cabe decir que, desde este punto de vista, el planteamiento español, en el cual se constatan los recursos económicos que se destinarán para cada una de las medidas planteadas, sería el más acertado y deseado desde la perspectiva fijada por la UE.

En los casos en donde se realiza mención presupuestaria, ésta puede ser de dos tipos. Una vía más minuciosa, que hace referencia a las cantidades destinadas a cada uno de los objetivos del plan, y que suele aparecer al final del plan en forma de tabla. El segundo tipo de mención es más bien arbitrario, haciendo referencia específica a determinadas medidas y/o objetivos. El Reino Unido, por ejemplo, realiza casi 50 menciones a

destinación de partidas a lo largo de su plan. El orden de las menciones es arbitrario. España, en cambio, si bien realiza una menor cantidad de menciones presupuestarias, detalla el presupuesto destinado a todos y cada uno de los objetivos de su Plan Nacional de Acción. Los planes de acción de los países mencionados –Reino Unido, Austria y España– junto con los de Suecia y Dinamarca conforman el grupo de países que mejor integran la vinculación presupuestaria a sus planes. En el otro extremo, países como Francia y Luxemburgo apenas hacen dos menciones al presupuesto a lo largo de las acciones referidas en sus respectivos planes, lo que les coloca en el grupo de países con pocas referencias o vinculaciones presupuestarias. Y, en definitiva, con un menor nivel de concreción.

El segundo elemento analizado para determinar el nivel de concreción de los Planes Nacionales de Acción es ver si desarrollan indicadores para medir la exclusión social en sus múltiples formas de manifestación, así como los progresos realizados en la lucha contra esta problemática. El desarrollo de indicadores es un elemento reclamado por la UE en varios documentos, enmarcado en la puesta en práctica del método abierto de coordinación. Nuevamente, con la voluntad de avanzar en la reflexión y aprendizaje mutuos acerca de la exclusión social, se sugiere: «establecer, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas».

En este sentido, son pocos los países que han desarrollado indicadores: Alemania, España, Finlandia, Holanda y Portugal. En este grupo destacamos a Finlandia, que desarrolla indicadores para casi todas las medidas del plan, lo cual facilita en gran medida su posterior evaluación. Por su parte, España, al igual que sucedía con las menciones presupuestarias, ha desarrollado indicadores para el conjunto de medidas planteadas. Este hecho también lo advertimos en el plan de Portugal, aunque en este último caso los indicadores no son del todo completos, y hay medidas que quedan fuera.

Los demás países pueden ser clasificados entre los que incluyen tablas estadísticas en sus informes –lo que, conviene aclarar, si bien no sirve

LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN EUROPEOS SEGÚN SU DESARROLLO DE INDICADORES

Sin tablas ni indicadores	Con tablas	Con desarrollo de indicadores
Bélgica	Austria	Alemania
Francia	Dinamarca	España
Irlanda	Grecia	Finlandia
Italia	Reino Unido	Holanda
Luxemburgo	Suecia	Portugal

Fuente: Elaboración propia.

como indicador de gestión, sí supone una aproximación a la generación de conocimiento para medir la exclusión social—, como es el caso de Austria, Dinamarca, Grecia, Irlanda, el Reino Unido y Suecia, y los que no presentan cuadros ni tablas estadísticas, como Bélgica, Francia, Italia y Luxemburgo.

En síntesis, decíamos que la UE impulsa la inclusión de medidas con vinculación presupuestaria e indicadores de evaluación en los planes, como una manera para profundizar en el compromiso concreto con lo estipulado en los acuerdos. Teniendo en cuenta estos dos factores, tratados en este apartado, podemos establecer tres categorías de planes: los de alto nivel de concreción, los de concreción media, y los de escasa concreción.

En el primer grupo, encontramos a España, Finlandia y Alemania. Estos países han desarrollado ambos elementos en sus planes. En el segundo nivel aparecen el Reino Unido, Holanda, Austria, Dinamarca, Suecia y Portugal. Estos países, si bien presentan algún nivel de concreción, no logran cumplir con ambos elementos. Por último, están Grecia, Bélgica, Italia, Irlanda, Francia y Luxemburgo, quienes no contienen ninguno de estos elementos.

En siete de los quince planes se evidencia un bajo nivel de concreción, y sólo tres de ellos cumplen con los dos requisitos planteados por la UE. Teniendo en cuenta que estamos analizando la segunda ronda de Planes Nacionales de Acción (2003-2005), podemos decir que aún queda un notable camino a desarrollar en lo referente a este punto por parte de la gran mayoría de los países.

AGRUPACIÓN DE LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN EUROPEOS SEGÚN EL NIVEL DE CONCRECIÓN DE SUS MEDIDAS

Bajo	Medio	Alto
Grecia	Reino Unido	Alemania
Bélgica	Holanda	España
Italia	Austria	Finlandia
Irlanda	Suecia	
Francia	Dinamarca	
Luxemburgo	Portugal	

Fuente: Elaboración propia.

Con la excepción de España, parecería existir una división norte-sur a nivel del mapa europeo, que separa a los países en cuanto a su concreción, siendo los países del norte los que parecen apuntar de forma más clara a indicadores que posibiliten medir y evaluar la gestión.

Las medidas de los Planes Nacionales de Acción europeos

En la lucha contra la exclusión social una autoridad pública tiene dos opciones. Puede plantear medidas destinadas a debilitar aquellos factores que generan situaciones de exclusión social (por ejemplo, la falta de vivienda, la drogodependencia, un bajo nivel de instrucción), o bien puede diseñar acciones dirigidas a atender a aquellos colectivos previamente considerados vulnerables y/o en situación de exclusión (por ejemplo mujeres, minorías étnicas, gente mayor, etc). Con la certeza de que el hecho de optar por una u otra opción determina en gran medida los resultados que se obtendrán, desde estas líneas se defiende la necesidad de elaborar políticas que incidan inicialmente en la debilitación de los factores generadores de exclusión. Y, en todo caso, plantear medidas complementarias focalizadas en aquellos colectivos cuya situación requiere una intervención inmediata.

Indudablemente, el conjunto de acciones que conforman cada uno de los Planes Nacionales de Acción deben intentar dar respuesta a las necesidades específicas del país en materia de exclusión social. Pues, como se dilu-

Cuadro 2.7

INDICADORES DE EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA EN EUROPA

En porcentajes

	Personas de 0-65 años que viven en hogares con desempleo (1)	Personas de 18-24 años con abandono escolar y sin cursar otra formación (1)	Personas en situación de desempleo de larga duración (2)	Esperanza de vida al nacer (3)	Personas en situación de riesgo de pobreza. Umbral del 50% (4)	Índice de Gini (5)
Alemania	13,8	12,5	2,6	77,8	6	25
Austria	9,9	10,2	0,4	78,4	6	26
Bélgica	16,5	13,6	2,2	77,7	7	29
Dinamarca	–	16,8	0,3	76,7	6	23
España	8,1	28,6	2,3	79,3	13	33
Finlandia	–	10,3	1,3	78,1	5	25
Francia	13,0	13,5	1,7	79,4	8	29
Grecia	10,5	16,5	3,1	78,1	14	34
Holanda	9,7	15,3	–	78,2	6	26
Irlanda	10,0	–	0,8	75,8	11	32
Italia	11,9	26,4	4,3	79,9	12	30
Luxemburgo	8,9	18,1	0,2	78,1	6	27
Portugal	5,0	45,2	0,8	77,0	13	36
Reino Unido	14,2	–	0,7	78,1	11	32
Suecia	–	10,5	–	79,8	5	23
EU-15	12,2	19,4	2	78,6	9	29

(1) Eurostat, LFS, primavera 2002.

(2) Eurostat, LFS, primavera 2002, promedios anuales del 2001 excepto Dinamarca y Luxemburgo (2000).

(3) Eurostat, Demography statistics, 2003. Datos del 2001 excepto Dinamarca (1999) y Bélgica, Luxemburgo y Austria (2000).

(4) Datos de 1999, Eurostat, ECHP-UDB, versión de diciembre de 2002.

(5) El índice de Gini es una medida de desigualdad social que trata de indicar hasta qué punto la distribución de los ingresos de los individuos de un país se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Toma valores entre 0 y 100 donde 0 representa la igualdad perfecta y 100 la desigualdad perfecta.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT.

cida en el cuadro 2.7, la exclusión social no se manifiesta de forma homogénea a lo largo del continente europeo, sino que en función del Estado miembro aparecen unas problemáticas más extendidas que otras. Por ejemplo, en el ámbito laboral, son Italia y Grecia los países con mayores índices de población que se encuentra en situación de paro de larga duración, con un 4,3% y 3,1% respectivamente. En contraposición quienes menores esfuerzos deberían realizar en este ámbito son Luxemburgo –el paro de larga duración

afecta únicamente al 0,2% de la población— y Dinamarca (0,3%). Por otro lado, Bélgica y Reino Unido aparecen como los países europeos con mayor número de personas mayores de 65 años que viven en hogares en los cuales viven personas desempleadas, mientras que España y Portugal poseen los porcentajes más reducidos. En cambio, estos dos últimos países, España y Portugal, deberían aunar esfuerzos en la articulación de políticas educativas, dado que ambos estados poseen los porcentajes más elevados de la UE-15 de personas entre 18 y 24 años que han abandonado la escolarización y que no cursan ninguna formación compensatoria.

Si nos adentramos en el ámbito sociosanitario —con toda la cautela que requiere tratar la exclusión sociosanitaria únicamente mediante un solo indicador—, son Dinamarca e Irlanda los países europeos que más énfasis deberían otorgar en este sentido, dado que la esperanza de vida de su población al nacer se sitúa por debajo de la media europea —situada en los 78,6 años— con 76,7 y 75,8 años, respectivamente. En el otro extremo se encuentran Italia y Suecia, con una esperanza de vida de casi 80 años en ambos casos.

En términos estrictamente económicos, los países con mayores proporciones de población con ingresos menores al 50% del ingreso medio son Grecia (14% de la población) y España y Portugal (13%). Además, es también en estos tres países donde la distribución de los ingresos es menos equitativa —índice de Gini con valores de 34 (Grecia), 33 (España) y 36 (Portugal)—. En este cálculo nuevamente destacan los estados nórdicos, concretamente Dinamarca y Suecia, por ser los países con una distribución de la riqueza más equitativa del continente europeo.

Una de las primeras ideas que surge al revisar los planteamientos europeos es que la propia estructura consensuada y aprobada en el Consejo Europeo de Niza supone la defensa de un enfoque mixto. Esto es, un planteamiento de medidas por factores (empleo y recursos, derechos, bienes y servicios) combinadas con un conjunto de medidas para aquellos colectivos que cada uno de los Estados miembros considera vulnerables. Así, todos aquellos Estados miembros que respetan la estructura europea de Niza contienen medidas de enfoque mixto. Un enfoque mixto que en algunos casos lleva a la duplicación de una misma medida.

Cuadro 2.8

LOS ENFOQUES DE LAS MEDIDAS DE LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN EUROPEOS

País	Atención a colectivos	Enfoque mixto	Debilitación de factores
Alemania			
Austria			
Bélgica			
Dinamarca			
España			
Finlandia			
Francia			
Grecia			
Holanda			
Irlanda			
Italia			
Luxemburgo			
Portugal			
Reino Unido			
Suecia			

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, también encontramos el caso del plan danés, cuyo enfoque se declina en mayor medida por acciones de atención a colectivos. Cabe decir que este planteamiento puede dar lugar a la estigmatización (o bien a la reproducción de dicha estigmatización) de determinados colectivos y a una incorrecta intervención para paliar las situaciones de exclusión social de las personas que se han incluido en cada colectivo. Ya que, como hemos dicho, la exclusión social es un fenómeno dinámico, que afecta de forma cambiante a las personas y a los colectivos en virtud de las modificaciones que puedan darse en el campo de la vulnerabilidad de éstos y a las dinámicas de marginación. De esta forma, una misma persona a lo largo de su vida puede ir variando el conjunto de deficiencias que, acumuladas, le llevan a encontrarse en riesgo y/o situación de exclusión social. En todas estas etapas la persona en cuestión se encontrará en situación de exclusión social aunque las deficiencias que concentre en cada etapa sean diferentes. Es decir, dos personas consideradas de un mismo colectivo pueden sufrir trayectorias de exclusión social diferentes y, por lo tanto, requerir progra-

mas de naturaleza y temática diferentes. En este sentido y retomando el caso de Dinamarca, cabe decir que si bien este país plantea mayormente medidas dirigidas a colectivos, su planteamiento es apropiado en la medida en que en su perspectiva introduce la idea de acumulación de factores que generan situaciones o riesgo de exclusión social. Por ejemplo, se plantean medidas dirigidas a mujeres que ejercen la prostitución, padecen alguna drogodependencia y no tienen vivienda.

En contraposición, Alemania, Bélgica y Suecia se centran únicamente en la debilitación de factores, sin detenerse en ningún colectivo específico. El enfoque de los planes de los 11 países restantes es un enfoque mixto, que apunta tanto a medidas dirigidas a debilitar los factores de la exclusión como a los colectivos en riesgo, una perspectiva que como ya hemos comentado anteriormente, sería la aceptable para cualquier intervención que pretenda erradicar definitivamente la exclusión social.

Las medidas de atención a colectivos

Sin detenernos ahora en las medidas particulares, tarea que haremos más adelante, vamos a analizar qué colectivos se tratan a lo largo de los planes, independientemente de la estructura de cada plan. Se pueden identificar en total 19 colectivos que son tratados por los diferentes Planes Nacionales de Acción. Ningún plan trata a todos los colectivos. Esto se debe, en parte, a que un tercio de los mismos parece responder a preocupaciones concretas de uno o dos países, y que, por ende, no se trasladan al resto de los países miembros. Además, el análisis de las medidas contempladas en los planes de acción depende de la voluntad de concreción que cada país escoja para plasmar sobre el papel cada una de las medidas. Países como Portugal, por ejemplo, hacen referencia a «la integración social de mujeres y hombres susceptibles de confrontarse con situaciones de pobreza persistente debido a su deficiencia o a su pertenencia a un grupo social con dificultades de inserción especiales», con lo cual sólo abordaría genéricamente a diversos colectivos. Algo similar sucede con Francia. Estos dos casos son un ejemplo interesante de cómo plantear medidas para personas en situación o riesgo de exclusión social sin, por ello, reproducir la estigmatización

a la que frecuentemente están sometidos determinados colectivos, como podrían ser los inmigrantes o las personas drogodependientes.

Si bien en esta etapa del estudio no podemos analizar qué implica el tratamiento de cada uno de los colectivos, ya que para ello deberíamos estudiar en profundidad las medidas concretas, lo que sí podemos analizar es lo que implica que determinados colectivos no sean tratados específicamente por el Plan de un país concreto. Puede deberse a la preferencia de un enfoque centrado en la debilitación de factores de exclusión, y por ende, a la pretensión de no estigmatización de ningún colectivo, a la que hicimos una breve mención más arriba. O puede deberse también a su inclusión en una categorización más amplia, y por ende menos específica, como pasa en el caso portugués y francés, o bien puede tratarse de un olvido o a la no percepción de una situación concreta como problemática.

Analizando el conjunto de los planes de acción, los colectivos más tenidos en cuenta son las personas con discapacidad y niños, y en menor medida inmigrantes, personas sin techo, mujeres, jóvenes y drogodependientes. Cabe señalar que en el caso de los jóvenes, no acostumbra a tratarse el colectivo en sentido estricto, sino ligado a algún factor de exclusión social (empleo juvenil, jóvenes con retraso escolar, madres adolescentes, etc). En cuanto a las personas con discapacidad, siendo uno de los colectivos más nombrados, sólo Finlandia, Portugal y el Reino Unido no dedican medidas concretas a este colectivo. Cabe señalar que 2003, año de redacción de los planes, fue el Año Internacional de las Personas con Discapacidad, lo que pudo haber influido en su mayor incorporación a los distintos planes. Por otro lado, en algunos planes, a este colectivo se lo trata en forma conjunta con las personas que necesitan cuidados psicológicos, mientras que en otros casos se abordan ambos colectivos –personas discapacitadas y personas con problemas mentales– de forma independiente.

Por lo general hay dos formas de tratar al colectivo de personas drogodependientes: o se hace referencia a un plan de lucha contra la droga, como es el caso de Finlandia, que en su apartado de grupos de alto riesgo habla de «problemas de drogas» y no de «personas drogodependientes», o bien se aborda el tema como un grupo en riesgo y necesitado de asistencia.

COLECTIVOS CONTEMPLADOS EN LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN EUROPEOS

Colectivos contemplados por menos de 5 países	Colectivos contemplados por entre 5 y 10 países	Colectivos contemplados por 10 países o más
Personas pobres	Familias	Personas con discapacidad
Personas desempleadas	Personas mayores	Niños/infancia
Prostitutas	Personas ex reclusas	Personas inmigradas/asiladas
Viajeros	Personas con problemas psíquicos	Personas sin techo
Emigrantes retornados	Personas alcohólicas	Mujeres
Analfabetos	Minorías étnicas	Jóvenes
		Personas drogodependientes

Fuente: Elaboración propia.

Si nos referimos a algunas particularidades, Dinamarca habla por ejemplo de «personas que abusan de las drogas», Austria trata el tema en el marco de las personas «con necesidad de asistencia psicológica». En cuanto a este colectivo, es también importante destacar que únicamente los países que tratan a este colectivo plantean medidas para las personas alcohólicas. Los países son Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia. En algunos casos, los temas son tratados de forma conjunta. Finlandia, en su apartado de grupos de alto riesgo, habla de la implementación del Plan Nacional contra el Alcohol, sin hablar específicamente de personas alcohólicas. Dinamarca, por su parte, trata el tema de forma transversal, incluyendo a dos colectivos más, familias y niños de padres alcohólicos.

El colectivo de las personas inmigradas es también uno de los más tratados por el conjunto de planes de acción europeos. Lo incorporan todos los países salvo Bélgica y Suecia. Irlanda y Dinamarca tratan a este colectivo conjuntamente con las minorías étnicas, lo que entendemos que puede generar una notable confusión. Si bien inmigración y asilo no coinciden, las políticas son comunes desde el punto de vista de que en los dos casos se trata de extranjeros, cosa que no siempre sucede con las minorías étnicas. Es significativo cómo cada país adopta un término diferente para referirse al colectivo. Austria hace la diferenciación entre asilados (unas 37.000 personas) e inmigrantes (9% de la población). Francia, en su capítulo de medidas para los más vulnerables, evita la clasificación por colectivos mediante una redacción muy gené-

Cuadro 2.10

COLECTIVOS CONTEMPLADOS POR CADA PLAN NACIONAL DE ACCIÓN (*)

Colectivos contemplados	Países														
	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	España	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	Suecia
Personas discapacitadas															
Niños / infancia															
Personas inmigradas / asiladas															
Personas sin techo															
Mujeres															
Jóvenes															
Personas drogodependientes															
Familias															
Personas mayores															
Personas ex reclusas / con antecedentes															
Personas con problemas psíquicos															
Personas alcohólicas															
Minorías étnicas															
Personas pobres															
Personas desempleadas															
Prostitutas															
Emigrantes retornados															
Personas analfabetas															

(*) En negrita los países cuyos planes tienen un apartado específico para grupos vulnerables, por lo que la localización e identificación de los colectivos contemplados es más ágil que en aquellos en que los colectivos vulnerables se incluyen a lo largo de todo el documento.

Fuente: Elaboración propia.

rica, y hace referencia a «favorecer la integración social de mujeres y hombres en riesgo de verse enfrentados a situaciones de pobreza persistente, especialmente en razón de su discapacidad, su pertenencia a un grupo social con claras dificultades de inserción, como aquellas que enfrentan los inmigrantes».

Luxemburgo hace mención a la integración de «extranjeros», y el Reino Unido, por su parte, habla de «personas en busca de asilo» y «refugiados».

El colectivo de mujeres es mencionado de diversas formas. Algunas veces se hace referencia a la igualdad de género en diversos ámbitos, pero en particular en lo referente a situación laboral, y otras veces a la violencia doméstica contra la mujer. Austria, Dinamarca, España, Finlandia y Suecia hacen referencia a la violencia contra la mujer. Austria trata el tema en el marco de las medidas de familia. Finlandia, en su apartado de grupos de alto riesgo habla de un «Proyecto para combatir la violencia contra la mujer, la prostitución y el tráfico humano». Países como Portugal, por ejemplo, hablan de «favorecer la integración social de mujeres y hombres susceptibles de confrontarse con situaciones de pobreza persistente debido a su deficiencia o a su pertenencia a un grupo social con dificultades de inserción especiales». En este caso, si bien se incorpora la visión de género a la hora de hablar de «mujeres y hombres», no se avanza en medidas concretas y específicas de género, razón por la cual no hemos considerado el colectivo «mujer» abarcado en esta sola mención. Bélgica, Italia, Luxemburgo y el Reino Unido tampoco tratan la problemática de la mujer de forma específica.

Dentro de los colectivos mayormente abordados se encuentran también las personas sin techo. Podemos advertir que los países que no los incorporan en la primera línea de medidas son todos los países que responden al llamado modelo continental de Estado de Bienestar: Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo y Portugal.

En segundo lugar, los colectivos de familias, personas mayores, personas ex reclusas o con antecedentes penales, personas con enfermedades mentales, personas alcohólicas y minorías étnicas son los que aparecen tratados por entre 5 y 10 países.

El colectivo de familias es tratado específicamente por parte de ocho países. No lo incorporan los tres países escandinavos, Suecia, Dinamarca y Finlandia, ni tampoco Holanda, Irlanda, Francia y Grecia. Dentro de los que sí lo abordan, Italia diferencia entre medidas para familias y para familias numerosas. Austria, como decíamos más arriba, a la hora de hablar de familia, incluye el tema de mujeres maltratadas, hecho que también observamos

en el Reino Unido. Este país, además, incluye el cuidado de niños con discapacidad dentro de las medidas orientadas a familias.

Sólo siete países introducen medidas específicas para las personas mayores, menos de la mitad de los estados. Lo hacen Bélgica, Dinamarca, España, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Reino Unido. Nuevamente, al igual que con las familias, los países nórdicos no incorporan de manera específica a este colectivo. En el caso de Austria, encontramos una referencia a personas dependientes de cuidados a largo plazo, pero no a los ancianos de forma genérica.

En cinco países se aborda el colectivo de las personas con problemas psíquicos: Austria, Bélgica, Dinamarca, Holanda y Luxemburgo. Algunos lo hacen de forma conjunta con personas con necesidad de cuidados mentales.

En cuanto a las minorías étnicas, cabe señalar una situación un tanto peculiar. Mientras España diferencia entre medidas para minorías y medidas para la población gitana, otros Estados miembros como Grecia y Portugal hablan de la población gitana dentro de minorías étnicas, aunque adentrándose en las medidas que se refieren a población gitano-rumana. Por otro lado, Dinamarca incluye a los inmigrantes en minorías étnicas.

Algo similar sucede con las personas reclusas, ex reclusas o con antecedentes penales. Este colectivo es denominado de forma diferente por cada uno de los países que lo tratan. Austria enfoca el colectivo como «personas con antecedentes criminales». España habla de «personas reclusas y ex reclusas». Grecia aborda el tema de la «delincuencia juvenil» y establece medidas para la reinserción de ex convictos en la sociedad. Irlanda se refiere a «prisioneros y ex prisioneros». Italia se refiere a «convictos y ex convictos». Y por último, Suecia, habla de «clientes del servicio correccional». Independientemente de que los términos han sido traducidos de diversos idiomas, es llamativa la diversidad en las formas de denominar al colectivo.

Finalmente, hay colectivos cuyo tratamiento es menos extendido. Tal es el caso de las personas pobres, personas desempleadas, prostitutas –véase parte inferior del cuadro 2.10–, emigrantes retornados y personas analfabetas.

El colectivo de personas pobres es recogido por Alemania, Austria (que habla también de «personas con deudas excesivas»), Luxemburgo (que también se refiere a «personas en situación de miseria») y Portugal. En este último caso, se abarcan los colectivos de forma agregada y sin hacer distinciones. Las personas desempleadas son abordadas como colectivo por Grecia, Holanda y Dinamarca, mientras que el colectivo de «prostitutas» sólo se recoge por parte de Finlandia y Dinamarca. El tratamiento específico de personas analfabetas es abordado como colectivo únicamente por Holanda, que también incluye a «analfabetos funcionales».

Las medidas de debilitación de factores de exclusión

Una vez analizado el tipo de colectivos mencionados, es importante centrarse en las temáticas a las que se refiere el conjunto de medidas contempladas en los planes de acción europeos.⁽⁶⁾ En este sentido, cabe comentar que los factores de exclusión social considerados son aquellos que aparecen en el capítulo inicial de esta publicación.

Si tomamos el esquema con los ámbitos⁽⁷⁾ de actuación –económico, laboral, formativo, sociosanitario, residencial, político, relacional y de contexto espacial–, y lo combinamos con una lista en que ordenamos los mismos en relación a su mayor o menor mención en cada uno de los planes de acción europeos, obtendremos un cuadro (2.11) en el que podremos comparar los énfasis de cada país y la importancia relativa que confieren a cada ámbito. Es precisamente a partir de este cuadro que basaremos el análisis de este apartado.

Una primera lectura rápida del cuadro 2.11 nos permite comprobar la importancia general que se otorga al ámbito laboral como elemento cla-

(6) Para realizar esta parte del estudio hemos desglosado las acciones que aparecen en el primer nivel de medidas. Luego, hemos determinado el o los ámbitos en los que centra su acción. A continuación hemos sumado las acciones por ámbito de acción y las hemos ponderado sobre el número total de medidas. De esta forma, hemos visto cuál era la participación por ámbito de cada plan, es decir, hemos podido ver sobre qué área o áreas se centraban principalmente.

(7) En contraste con el planteamiento realizado en el capítulo I, para analizar las políticas propuestas por cada país hemos considerado importante distinguir entre las medidas dirigidas a la vivienda de aquellas que se dirigen al entorno, al contexto o espacio como generador de exclusión social. Por ello se ha dividido el ámbito residencial que aparecía en el capítulo I en dos ámbitos: ámbito residencial para aquellas medidas dirigidas a la vivienda, y el ámbito espacial para las que se dirigen al territorio (al ámbito rural, zonas desfavorecidas, etc.).

ACTUACIONES PRIORITARIAS DE LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN EUROPEOS

Porcentajes sobre el total de medidas contempladas por el Plan Nacional de Acción de cada país

Países						
Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	España	Finlandia	Francia
Laboral (25)	Laboral (31,58)	Económico (19,66)	Sociosanitario (37,76)	Educativo (22,45)	Económico (18,18)	Educativo (21,43)
Educativo (25)	Económico (21,05)	Laboral (17,09)	Relacional (17,35)	Laboral (16,33)	Laboral (16,88)	Sociosanitario (17,86)
Sociosanitario (13,46)	Relacional (15,79)	Educativo (15,38)	Residencial (11,22)	Sociosanitario (12,24)	Educativo (15,58)	Laboral (14,29)
Económico (11,54)	Educativo (13,26)	Sociosanitario (13,68)	Educativo (10,20)	Espacial (12,24)	Sociosanitario (14,29)	Relacional (10,71)
Relacional (11,54)	Sociosanitario (13,26)	Político (12,82)	Laboral (8,16)	Relacional (10,20)	Político (11,69)	Residencial (10,71)
Espacial (5,77)	Político (2,63)	Residencial (9,4)	Político (5,10)	Residencial (10,20)	Residencial (9,09)	Económico (10,71)
Político (3,85)	Espacial (2,63)	Relacional (7,69)	Espacial (4,08)	Económico (8,16)	Relacional (7,79)	Político (7,14)
Residencial (3,85)	Residencial (0)	Espacial (1,71)	Económico (3,06)	Político (8,16)	Espacial (3,90)	Espacial (7,14)

Fuente: Elaboración propia.

ve para luchar contra la exclusión social. En catorce de los quince planes analizados, el número de acciones que se refieren a este ámbito se sitúa entre los tres primeros lugares. Por regla general, con la excepción de Francia, Reino Unido y Dinamarca, el ámbito laboral abarca un 15%-20% de las medidas de cada plan. La excepción es Dinamarca, cuyo número de acciones referidas al ámbito laboral es menor que el de los ámbitos sociosanitario, relacional, residencial y educativo.

A grandes rasgos podríamos considerar dos grupos de priorización de los ámbitos temáticos. Por un lado, encontramos Estados miembros como Alemania, España, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal⁽⁸⁾ y Suecia,

(8) Como puede observarse en el cuadro de prioridades temáticas, Portugal concentra los ocho ámbitos de actuación aquí analizados en los dos primeros niveles de prioridad. Esto se debe a que el análisis está basado en el primer nivel de medidas de cada plan. Seguramente si ahondásemos más en el plan de acción portugués las distancias entre ámbitos aumentarían de manera que se harían más visibles las prioridades de este país.

Países							
Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	Suecia
Laboral (25)	Económico (27,03)	Laboral (21,74)	Laboral (23,73)	Educativo (22,22)	Laboral (14,29)	Sociosanitario (15,63)	Laboral (22,86)
Económico (20)	Educativo (24,32)	Educativo (19,57)	Educativo (23,73)	Laboral (17,46)	Educativo (14,29)	Educativo (14,06)	Educativo (20)
Educativo (10)	Laboral (18,92)	Sociosanitario (19,57)	Relacional (16,95)	Residencial (17,46)	Político (14,29)	Laboral (12,50)	Económico (11,43)
Sociosanitario (10)	Político (10,81)	Espacial (10,87)	Sociosanitario (11,86)	Relacional (17,46)	Relacional (14,29)	Económico (12,50)	Sociosanitario (11,43)
Relacional (10)	Sociosanitario (8,11)	Económico (8,70)	Político (11,86)	Económico (9,52)	Económico (10,71)	Residencial (12,50)	Político (11,43)
Político (10)	Relacional (5,41)	Político (8,70)	Económico (6,78)	Político (7,94)	Sociosanitario (10,71)	Relacional (12,50)	Residencial (8,57)
Espacial (10)	Residencial (5,41)	Residencial (6,52)	Espacial (3,39)	Espacial (4,76)	Residencial (10,71)	Espacial (10,94)	Relacional (8,57)
Residencial (5)	Espacial (0)	Relacional (4,35)	Residencial (1,69)	Sociosanitario (1,59)	Espacial (10,71)	Político (9,38)	Espacial (5,71)

que claramente apuestan por concentrar el máximo número de medidas en los ámbitos laboral y educativo. Por el otro lado, existe un grupo de planes (Austria, Bélgica, Finlandia y Grecia) que priorizan los ámbitos económico y laboral, mientras que el educativo recibe un protagonismo muy reducido (en el cuarto nivel de priorización). Y existe un tercer grupo de países cuya priorización temática es más diversa. Entre éstos encontramos casos como el francés y el inglés en los que, si bien su prioridad parece dirigirse al universo de cuestiones laborales y educativas, también es significativo el número de medidas sociosanitarias. Lo mismo sucede en el plan de Holanda al plantearse, en mayor medida, acciones económicas y en segundo y tercer lugar, educativas y laborales, respectivamente.

En términos generales, el ámbito educativo puede ocupar dos posiciones diferentes en función del país. Existe un grupo de países que abarcan el ámbito educativo en el 25%-15% de sus medidas, mientras

que un segundo grupo plantea menos del 15% de sus medidas a las de carácter educativo. En el ámbito económico aparecen también dos grupos de priorización. Por un lado, aparece un primer grupo formado por cinco estados (Grecia, Holanda, Austria, Bélgica y Finlandia) cuyos planes contienen entre un 30%-15% del total de sus medidas al ámbito económico. Y un segundo grupo más numeroso que aporta menor énfasis a las medidas económicas (menos del 15% del total de medidas planteadas). Finalmente, destaca el caso de Dinamarca, el cual únicamente planifica un 3% del total de medidas de su plan a la falta de recursos económicos.

Si observamos ahora la parte inferior del listado de prioridades temáticas de los 15 Estados miembros (cuadro 2.11) también aparece un patrón común: el ámbito político o de ciudadanía y el referido a las deficiencias del entorno (contexto espacial) acostumbran a estar situados en los niveles más bajos de prioridad. Sin embargo, encontramos excepciones como los planes de Holanda y Suecia que contienen un número importante de medidas dedicadas al ámbito político.

Finalmente cabe señalar una disparidad en la prioridad otorgada a las medidas referidas a la vivienda (residencial) y a las redes sociales y familiares (relacional) entre los quince planes de acción. Mientras estados como Alemania, Austria, Italia, Luxemburgo y Reino Unido otorgan una importancia relativamente elevada al ámbito relacional, en Bélgica, Finlandia, Holanda e Irlanda su consideración es muy reducida. En el caso del ámbito residencial, son Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Reino Unido y Suecia los países que le otorgan una prioridad media o al menos mayor que países como Alemania, Grecia, Holanda, Irlanda e Italia.

Parece, pues, claro que la conexión de problemas laborales-económicos con exclusión sigue siendo la predominante, y siguen estando muy ausentes o más bien en posición periférica las perspectivas relacional, espacial y política en los planes analizados, mientras que las demás perspectivas presentan una notable dispersión en los quince planes. Nuevamente, se dilucida un planteamiento de la problemática y de las soluciones para la exclusión social muy diverso entre los Estados miembros de la Unión Europea. Además, en líneas generales se constata la falta de una perspectiva más integradora y transversal, como ahora pasaremos a desarrollar.

La transversalidad de las medidas de los Planes Nacionales de Acción europeos

La complejidad de la exclusión exige **visiones integrales** que den cuenta de los múltiples factores que la generan. Y, por lo tanto, sería deseable que las medidas propuestas no se centrasen en un solo ámbito de actuación sino que abarcasen todos aquellos que hubieran generado la situación o riesgo de exclusión social que se pretende erradicar.

Sin embargo, lo que aquí hemos denominado transversalidad no implica únicamente la integralidad de las medidas sino que también supone el impulso de **acciones horizontales y de trabajo en red**. Esto es, por un lado, medidas que en su diseño e implementación tengan en consideración el conjunto de instancias públicas que operan en el territorio y que, en función de sus competencias, ofrecen servicios y desarrollan proyectos en materia de inclusión social (horizontalidad). Y, por el otro lado, el impulso de fórmulas de colaboración entre el conjunto de agentes públicos, privados y del tercer sector que operan en el territorio y cuya experiencia es muy valiosa (trabajo en red). Analicemos pues cómo se articulan cada uno de estos tres elementos en las medidas que componen los quince planes de acción europeos.

La integralidad

Un primer elemento a considerar en el camino hacia la inclusión social, dentro del análisis de la transversalidad, es lo que desde estas líneas se ha denominado integralidad de las medidas. O, lo que es lo mismo, el conjunto de ámbitos que una misma acción abarca con la finalidad de incidir sobre todos o buena parte de los factores que han derivado en situación y/o riesgo de exclusión social. En este sentido, lo deseable sería que cada medida abarcase al menos tres o más ámbitos de exclusión social. Desde esta perspectiva, veamos cuál es el nivel de integralidad de las medidas propuestas por los Estados miembros en sus respectivos planes de acción.

Tal y como puede apreciarse en el cuadro 2.12, en su conjunto los planes de acción europeos contienen más de la mitad de las medidas basa-

NIVEL DE INTEGRALIDAD DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS EN CADA PLAN NACIONAL DE ACCIÓN

País	Porcentaje de medidas por número de ámbitos que abarca				Total general
	1 ámbito	2 ámbitos	3 ámbitos	más de 3 ámbitos	
Alemania	44,8	34,5	17,2	3,4	100
Austria	50	31,8	13,6	4,5	100
Bélgica	55,6	27	9,5	7,9	100
Dinamarca	48,1	37	9,3	5,6	100
España	63,3	30	0	6,7	100
Finlandia	44,7	36,8	10,5	7,9	100
Francia	64,3	14,3	7,1	14,3	100
Grecia	66,7	16,7	0	16,7	100
Holanda	54,2	37,5	8,3	0	100
Irlanda	71,9	15,6	9,4	3,1	100
Italia	40,6	40,6	15,6	3,1	100
Luxemburgo	48,6	35,1	16,2	0	100
Portugal	33,3	33,3	16,7	16,7	100
Reino Unido	66,7	16,7	0	16,7	100
Suecia	41,2	47,1	0	11,8	100
Total general	44,8	34,5	17,2	3,4	100

Fuente: Elaboración propia.

das en un solo ámbito de actuación, independientemente del ámbito del que se trate. Se constata por lo tanto un elevado déficit de integralidad de las medidas europeas de lucha contra la exclusión social. Únicamente un 34% de las medidas abarcan dos ámbitos, un 17,2% tres y menos del 4% más de tres ámbitos. Si nos adentramos en cada uno de los países, observamos que los planes que proponen acciones más integrales son los de Francia, Grecia, Portugal, Reino Unido y Suecia. Sin embargo, en ciertos casos las acciones son un tanto generalistas, como puede verse en el siguiente ejemplo de uno de los planes: «Crear políticas destinadas a evitar rupturas en condiciones de existencia susceptibles de conducir a situaciones de exclusión, particularmente en lo referente a los casos de sobreendeudamiento, a la exclusión escolar o a la pérdida de hospedaje». O este otro: «Apuntar a la eliminación de situaciones de exclusión social que aquejan a los niños y darles todas las posibilidades de una buena inserción social».

Veamos un ejemplo de otro plan que, en sentido contrario, trata de hacer un planteamiento más integral y transversal: «Drogas: reforzar la prevención, fortalecer la protección a niños y jóvenes, y permitir la reintegración a través del trabajo». Este sería un buen ejemplo de lo que puede considerarse integralidad de las iniciativas en pro de la inclusión social. Otro ejemplo que iría en este mismo sentido lo hallamos en el plan de acción de Finlandia, el cual plantea acciones como el «Proyecto para combatir la violencia contra la mujer, la prostitución y el tráfico humano».

En líneas generales creemos que los planes con un mayor enfoque integral en sus acciones son los de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Reino Unido y Suecia, mientras que los planes del resto de países parecen mantenerse en una perspectiva de acción más paliativa y focalizada que les lleva a plantear soluciones más bien aisladas.

La coordinación multinivel

Como se ha comentado, cualquier autoridad pública que desee diseñar e implementar una práctica inclusiva, sea de la índole que sea, necesariamente tendrá que tener en cuenta las competencias y acciones que están llevando a cabo el resto de administraciones públicas que operan en el territorio. Nos estamos refiriendo al nivel de coordinación que impulsan las medidas del conjunto de niveles de gobierno que existen en un mismo país. En este sentido, y teniendo en cuenta que el presente análisis se centra en la declaración de intenciones que cada país miembro ha realizado en materia de inclusión social, sería deseable que en aquellos casos en los que existen diferentes niveles de gobierno –estatal, regional, local– se haya tenido en consideración y, por lo tanto, se impulsen acciones de coordinación entre éstos.

Al analizar el papel otorgado por cada plan de acción al conjunto de instancias gubernamentales que operan en su territorio aparecen tres grupos de planes. En primer lugar, aquellos países en los que las instancias regionales y locales tienen una autonomía altamente desarrollada, en virtud de las características propias del país. Los países en esta categoría tienen por particularidad que sus instancias locales o regionales de gobierno –sean

EL PAPEL DE LAS INSTANCIAS REGIONALES EN CADA PLAN NACIONAL DE ACCIÓN EUROPEO

Políticas de descentralización pendientes	Autoridades subnacionales como prestadoras de servicios	Autoridades subnacionales como definidoras de líneas de acción y prestadoras de servicios
Francia	Dinamarca	Alemania
Italia	Holanda	Austria
Irlanda	Suecia	España
Luxemburgo	Finlandia	Bélgica
Grecia		Reino Unido
Portugal		

Fuente: Elaboración propia.

Länder, regiones, condados, o comunidades autónomas– participan activamente en la definición de los planes de políticas sociales a implementar. Aquí situaríamos a Alemania, Austria, Bélgica, Reino Unido y España (véase cuadro 2.13).

En segundo lugar, encontramos a los países que, si bien sus instancias regionales no necesariamente intervienen de forma activa en el diseño de las políticas, sí juegan un rol preponderante en la ejecución de las mismas. En particular, esta instancia regional suele ser la municipalidad o la autoridad local equivalente. Aquí encontramos a Dinamarca, Holanda, Finlandia y Suecia. Es necesario remarcar el componente nórdico de este grupo de países.

Los países que han descentralizado las prestaciones de servicios en las instancias regionales –por lo general las locales, en contacto más próximo con la ciudadanía–, y que están referenciadas en los planes de acción, se refieren sobre todo a medidas del ámbito sociosanitario y educativo, y laboral y económico en el caso de los países nórdicos.

En tercer lugar, vemos que algunos países presentan planes con perfil definidamente nacional, sin diferenciaciones territoriales. Esto se debe, en algunos casos, como Grecia y Portugal, a la falta de descentralización de responsabilidades expresada en los propios planes y que se desprende de las propias tradiciones nacionales al respecto. En otros casos, ha preponderado

una visión más centralizada de elaboración de los planes, como en Francia o Italia, o sencillamente las instancias regionales son casi irrelevantes, como es el caso de Luxemburgo.

Por último, observamos que algunos países le prestan particular atención a las disparidades regionales como un elemento específico que puede guiar las acciones para revertir la exclusión social. Entre estos países observamos a Italia, preocupada por la exclusión de la región sur, y Grecia, Irlanda y Portugal, preocupados por las disparidades en la zona rural.

El protagonismo del tercer sector y el trabajo en red

De una forma similar al planteamiento realizado en la coordinación multinivel, cualquier iniciativa de lucha de la exclusión social deberá tener en cuenta la existencia y trabajo que en este ámbito se está desarrollando por parte del tercer sector. Para realizar este análisis distinguiremos tres tipos de factores:

- a) qué agentes son involucrados en los planes. Éstos pueden ser ONG, empresas, u otro tipo de instituciones (quién),
- b) en qué ámbitos se los involucra. Para este apartado retomamos el esquema de ámbitos de acción considerados en el presente análisis (en qué), y
- c) con qué roles se los involucra (cómo).

Este último factor podría estar relacionado con el papel otorgado en el ciclo de las políticas públicas: consulta, participación en el diálogo entre partes, implementación, evaluación, etc.

En cuanto al papel reservado para el sector no gubernamental en los planes, podemos distinguir dos grandes grupos de países: los que le dedican un papel relativamente importante en su plan y los que no. Analicemos cada uno de estos grupos detenidamente.

Tal y como se refleja en el cuadro 2.14, estados como Francia, Grecia, Italia, Portugal y Suecia no presentan un papel significativo para los sectores no gubernamentales en su plan. Si bien a simple vista la categorización puede resultar extraña, cabe destacar que nuestro cuadro intenta

EL PAPEL DEL SECTOR NO GUBERNAMENTAL EN LOS PLANES EUROPEOS DE INCLUSIÓN SOCIAL

Países	Agentes	Ámbitos temáticos	Fase de intervención
Alemania	ONG, asociaciones de interesados, de consumidores, de empresas, entidades benéficas, sindicatos Empresas (industrias, bancos)	Formativo Relacional Económico Sociosanitario Político/ciudadanía Residencial	Implementación conjunta Desarrollo conjunto de programas Participación en el diálogo Consulta y monitoreo
Austria	ONG (instituciones de personas discapacitadas, protección al consumidor, Cáritas, drogodependientes, violencia contra la mujer y los niños) Ciudadanos (padres, maestros) Instituciones del mercado laboral	Formativo Relacional Sociosanitario Económico Residencial Laboral	Implementación Consulta en el diseño Monitoreo
Bélgica	ONG (monoparentales, Cruz Roja) Asoc. Consumidores Asoc. Sindicales Agencias inmobiliarias	Relacional Político/ciudadanía Formativo Residencial	Implementación Información Diseño de la política pública Evaluación y monitoreo
Dinamarca	Asoc. Voluntarias, asoc. Familiares de discapacitados, asoc. Padres, asoc. Discapacitados) Empresas	Sociosanitario Formativo Relacional Laboral	Consulta en el diseño Implementación
España	ONG (se las nombra mucho, pero sólo en forma genérica) Asoc. Padres y alumnos Universidades y centros	Laboral Formativo Sociosanitario Espacial Relacional Económico Político	Consulta en el diseño Implementación Evaluación y monitoreo
Finlandia	ONG, Slot Machine Asoc., Iglesia Evangélica Luterana de Finlandia Expertos	Laboral Sociosanitario Residencial Relacional	Implementación Diseño de la política pública Reconocimiento como sector paralelo Evaluación y monitoreo
Holanda	ONG Padres, alumnos y maestros Empresas	Laboral Formativo Relacional Sociosanitario	Diseño de la política pública Implementación
Irlanda	ONG (org. voluntarias)		Consulta en el diseño Monitoreo y evaluación
Luxemburgo	ONG Sindicatos Cámaras profesionales Empresas	Político/ciudadanía Relacional Laboral Residencial Formativo	Implementación Información (distribución de) Diálogo Consulta en el diseño Monitoreo y evaluación
Reino Unido	ONG (Asoc. Servicio Social)	Laboral Residencial Sociosanitario	Información Implementación Consulta en el diseño Monitoreo y evaluación
Francia			
Grecia			
Italia			
Portugal			
Suecia			

Papel secundario para las organizaciones no gubernamentales

Fuente: Elaboración propia.

reflejar lo expresamente mencionado en los planes, lo que no necesariamente debe entenderse como un reflejo de lo que ocurre realmente en cada uno de los países. Países como Grecia y Portugal manifiestan su voluntad de trabajar en pos de una mayor participación en las políticas por parte de la ciudadanía y del sector no gubernamental, de lo que podemos aducir la necesidad de un cierto desarrollo del sector en ese sentido. En cambio, otros países, como Francia, Italia o Suecia, hacen mención al sector no gubernamental pero no le otorgan un papel mayor a lo largo de su plan.

Otro grupo de países, en cambio, le otorga un papel importante al sector no gubernamental, aunque, como veremos, no lo hacen de forma uniforme. Los planes de acción de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca y España involucran muy fuertemente al sector no gubernamental. Esta vinculación se manifiesta en su mayor mención a la hora de desarrollar las políticas, en su diseño, su evaluación y, sobre todo, su implementación. A su vez, se las involucra en una mayor cantidad de ámbitos de acción.

Por su parte, Finlandia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido también otorgan importancia al sector, pero en menor medida y con un abanico de ámbitos más reducido. Cabe añadir que Suecia e Italia podrían ser consideradas parte de este conjunto. Si no lo hacemos, es simplemente por una cuestión de una menor mención a lo largo del plan, no tanto por el tipo de espacio reservado, por lo general, de consulta en el diseño y control en la implementación.

Debilidades y fortalezas de los Planes Nacionales de Acción en Europa

Recopilando el conjunto de variables analizadas hasta el momento podemos avanzar que existen tres modelos de Planes Nacionales de Acción. En el primero, nos encontramos con tres países (Alemania, Austria y Finlandia) que manifiestan un compromiso evidente con lo dispuesto por la UE, ya que plantean medidas con un alto grado de transversalidad (integralidad, coordinación multinivel y trabajo en red) como también de concreción (vinculación presupuestaria y existencia de indicadores para evalua-

ción). Por su parte, encontramos un segundo grupo de países (España, Reino Unido, Dinamarca, Bélgica y Suecia) con debilidades en alguno de los criterios analizados. Por último, un tercer grupo, constituido por los siete países restantes, que se encuentra en una situación de mayor debilidad desde la perspectiva analítica aquí adoptada.

Veamos con mayor detalle las debilidades y fortalezas de los Planes Nacionales de Acción europeos. Y para ello, centremos la mirada en los principales elementos de análisis desarrollados a lo largo de este capítulo y que constituyen los ejes fundamentales para el diseño de un plan de inclusión social:

- 1) Coordinación multinivel
- 2) Integralidad
- 3) Trabajo en red
- 4) Vinculación presupuestaria de las medidas⁽⁹⁾

Cabe decir que siguiendo nuestro modelo teórico, la combinación ideal sería que los cuatro criterios aquí señalados se expresen de forma determinante en cada uno de los Planes Nacionales de Acción. Esto es, que dispongamos de Planes Nacionales de Inclusión europeos cuyas medidas impulsen decididamente una coordinación de las diferentes instancias de gobierno existentes en el territorio y que, a su vez, aprovechen la experiencia y actuación del tejido social en la lucha contra la exclusión social, implicándolo en la implementación de las medidas planteadas. Pero también unos Planes Nacionales de Acción cuyas medidas abarquen el conjunto de factores que han conducido a la situación de exclusión social que se pretende erradicar y que, paralelamente, estas medidas queden reforzadas en cada plan con el esfuerzo presupuestario explícito que pretende realizarse.

Finalmente, en un intento de acercar el presente análisis a la realidad europea, incorporaremos el nivel de gasto social sobre el PIB de cada Estado miembro y su posición respecto a la media europea.

(9) Hemos seleccionado la vinculación presupuestaria porque es un indicador que conlleva una voluntad explícita de llevar a cabo las medidas planteadas. Pues, ninguna o casi ninguna acción puede ser implementada sin una dotación presupuestaria que permita su desarrollo.

Tomando este conjunto de variables de análisis, parece dibujarse cierta correlación entre el nivel de gasto social y las características de las medidas planteadas. En este sentido (y aunque para poder contrastar el plano discursivo surgido de los Planes Nacionales de Acción con el sistema de protección social existente en cada estado deberían tomarse más elementos e indicadores de comparación), aquellos países con un nivel de gasto social superior a la media europea –Francia, Alemania, Dinamarca y Suecia– plantean medidas en sintonía con lo que desde estas líneas se consideran buenas prácticas de inclusión social. Aunque aparecen excepciones importantes como Francia y Suecia que, si atendemos a lo que aparece en sus planes respectivos y las medidas propuestas, se quedarían lejos de lo deseable. El plan francés muestra importantes debilidades en términos de coordinación multinivel, trabajo en red y vinculación presupuestaria, mientras que el caso sueco debería aunar esfuerzos para fortalecer el trabajo conjunto entre los poderes públicos y las entidades sociales. En este sentido, debe seguir profundizándose en aquel conjunto de medidas complementarias y que pretendan facilitar la convergencia de los planteamientos de los Estados miembros hacia la estrategia europea. Como ya se ha apuntado en otras ocasiones, en la lucha contra la exclusión social no sólo es importante el qué se hace sino también el cómo, la forma como se realizan los programas. Y actualmente existen Estados miembros con un elevado gasto en protección social, pero que sus planteamientos discursivos se encuentran aún muy alejados de la perspectiva comunitaria.

Dentro del grupo de países con un gasto social cercano a la media europea –Bélgica, Austria, Holanda, Reino Unido y Grecia–, es necesario mencionar las deficiencias mostradas por el plan griego. Un plan que debería incidir con mayor medida en el trabajo en red y la coordinación multinivel para conseguir la convergencia de sus planteamientos respecto a los comunitarios en materia de inclusión social. En contraposición, el plan de Bélgica destaca debido a la marcada perspectiva integral que muestran sus propuestas, y el plan de Austria por el compromiso presupuestario explicitado de forma singular a lo largo del documento.

En tercer lugar, encontramos que aquellos países con un gasto social inferior a la media europea –Portugal, España, Irlanda, Finlandia, Luxembur-

go e Italia– plantean medidas con acentuadas debilidades en uno o varios de los criterios de comparación. Sin embargo, nuevamente en este tercer grupo aparecen dos casos a destacar. Por un lado, aparecen las medidas planteadas por España, las cuales, aunque deberían reforzar su integralidad, parecen estar planteadas adecuadamente. Sin embargo, el gasto social español está muy alejado de la media europea, por lo que debería hacerse más hincapié en la inversión social para poder trasladar con mayor eficacia y capacidad de impacto los planteamientos de inclusión social reflejados en el plan de acción. Por el otro lado, Finlandia es otra excepción dentro de este tercer grupo. Las medidas finlandesas son suficientemente integrales, con una dinámica de trabajo horizontal tanto con autoridades públicas como privadas y con un apoyo presupuestario que expresa cierta capacidad de ejecución y compromiso. Sin embargo, desde 1996 hasta el año 2001 el nivel de gasto social de Finlandia ha ido reduciéndose considerablemente. Seguramente el buen planteamiento de las medidas finlandesas es fruto de la trayectoria que este país ha desarrollado en cuanto a la protección social, pero la tendencia de reducción del gasto social puede provocar problemas en una perspectiva a medio plazo.

En este tercer grupo cabe destacar también los planes de acción propuestos por Portugal y Luxemburgo. Ambos planes carecen de medidas vinculadas presupuestariamente y tampoco parecen demostrar un impulso decidido al trabajo en red y a la coordinación con las diferentes esferas de gobierno. Si bien destaca la notable integralidad de las medidas contempladas en ambos planes, presentan deficiencias en relación a los planteamientos de inclusión social desde la perspectiva asumida por parte de la UE en su conjunto.

Como ya hemos dicho, y considerando los puntos antes mencionados, podemos decir que el plan desarrollado en el 2003 por España está en sintonía con aquellos desarrollados por los países mejor ubicados en cuanto al diseño y ejecución de políticas contra la exclusión social, siguiendo los criterios estipulados por la Unión Europea. Centremos ahora la mirada, y de una manera mucho más pormenorizada, precisamente en los dos planes aprobados hasta la fecha por el Estado español.

2.3. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión en España

En esta sección realizaremos una comparación entre los dos planes desarrollados por España, el primero para el bienio 2001-2003, y el segundo para el bienio 2003-2005. Para ello, nos basaremos en los aspectos cuantitativos referidos a objetivos, medidas, y presupuesto de cada plan, y luego nos centraremos en los aspectos más cualitativos, aspectos vinculados al contenido de las medidas: el nivel de concreción, la integralidad según los ámbitos de acción, el trabajo en red, la innovación y originalidad de las medidas, los colectivos que se mencionan, etc.

Los Planes Nacionales de Acción españoles desde una perspectiva operativa

Tal y como se ha comentado en el apartado 2.2 del presente capítulo –concretamente en: La estructura–, España es uno de los Estados miembros que más ha seguido la estructura aprobada en el Consejo Europeo de Niza (2000). En esta misma dirección se sitúa el primer plan para el bienio 2001-2003. Es por ello que este análisis comparado de los dos planes españoles se remitirá en todo momento a los cuatro objetivos de Niza (acceso al empleo y recursos, derechos, bienes y servicios de todos los ciudadanos; prevención de los riesgos de exclusión; actuación a favor de los más vulnerables y; movilización de todos los agentes).

Desde una perspectiva operativa, el primer punto a destacar es que la cantidad total de medidas aumentan en más de un 40% del Plan Nacional de Acción I al Plan Nacional de Acción II, pasando de 185 a 263. Por su parte, el presupuesto total destinado a la lucha contra la exclusión social aumenta en un 40,6% (pasa de 25.424 a 35.735 millones de euros), con un incremento neto de más de 10.300 millones de euros.

Al realizar un análisis en función de las medidas, y siguiendo la lectura del cuadro 2.15, podemos observar que el objetivo n.º 2 (Prevención de riesgos) y el n.º 3 (Actuaciones a favor de los grupos más vulnerables) duplicaron sus medidas, mientras que los otros dos objetivos (Empleo y acce-

MEDIDAS Y DOTACIONES PRESUPUESTARIAS DE LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN ESPAÑOLES

Objetivos	N.º de medidas		Dotación Presupuesto (en millones de euros)		Dotación Presupuesto (en %)	
	Plan Nacional de Acción I	Plan Nacional de Acción II	Plan Nacional de Acción I	Plan Nacional de Acción II	Plan Nacional de Acción I	Plan Nacional de Acción II
1. Empleo y acceso a los recursos	89	90	22.367,52	32.265,71	88,1	90,2
2. Prevención de riesgos	16	36	1.136,45	702,07	4,4	2,0
3. Actuaciones a favor de grupos específicos más vulnerables	45	103	1.809,89	2.478,74	7,1	7,0
4. Movilización de agentes	35	34	110,30	288,41	0,4	0,8
Total	185	263	25.424,16	35.734,93	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Plan Nacional de Acción I y II.

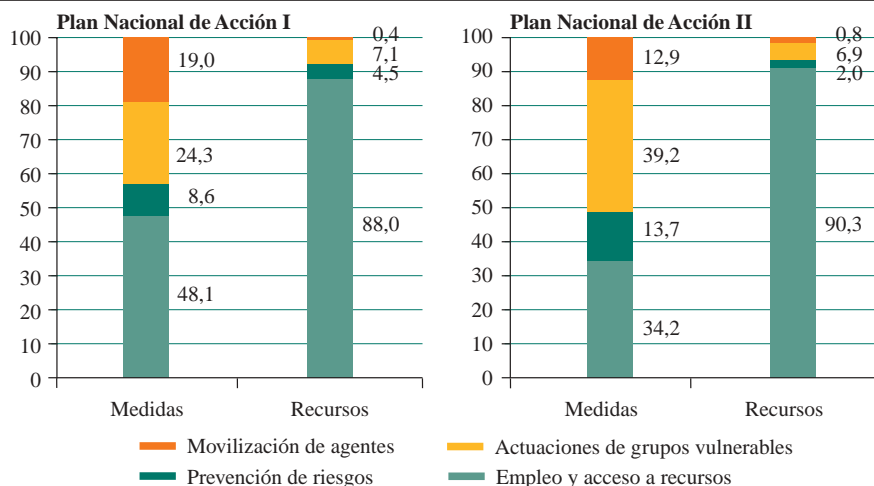
so a recursos y Movilización de agentes) no han variado significativamente. Ahora bien, este aumento de medidas no se corresponde proporcionalmente con los recursos financieros asignados para cada objetivo: paradójicamente mientras que el objetivo n.º 2 se duplica en cantidad de medidas, los recursos financieros disminuyen a la mitad (tanto en números absolutos como en números relativos). Asimismo, al objetivo n.º 4 aunque mantiene casi el mismo número de medidas, se le ha duplicado su presupuesto, pasando de 0,4% a 0,8%. Esta no correspondencia entre medidas y recursos financieros, aunque parezca una paradoja, puede estar justificada por el tipo de medidas que se hagan en un caso u otro. Nos estamos refiriendo con esto al contenido de las medidas, al nivel de dificultad y de necesidad que tenga cada una de ellas para aplicarse en determinadas situaciones.

En términos generales, lo que nos interesa resaltar aquí es la importantísima concentración de medidas y de presupuesto en el primero de los objetivos, «empleo y acceso a los recursos», para ambos períodos. Más adelante, cuando analicemos el contenido de las mismas, se intentará explicar desde nuestro punto de vista, por qué este objetivo es el que predomina en los planes españoles.

Si analizamos más detalladamente el incremento presupuestario que se efectúa en el segundo plan, podemos comprobar un importante

MEDIDAS Y RECURSOS FINANCIEROS SEGÚN OBJETIVOS DE LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN ESPAÑOLES

En porcentaje



Fuente: Elaboración propia.

cambio en la distribución de los recursos entre los objetivos y subobjetivos –véanse gráficos 2.1 y 2.2–. De los 10.300 millones de euros incrementados en el segundo plan, el 95,7% se concentra en sólo tres subobjetivos: «garantía de recursos» (81,8%), «acceso a la educación» (8,6%), y «atención a las personas mayores» (5,4%). En contraposición, otros subobjetivos como la «atención a inmigrantes» y «atención a familias» han sufrido reducciones en sus partidas presupuestarias (2,2% y 4,8%, respectivamente).

Caben destacar dos grandes cambios a nivel de los subobjetivos: en el segundo plan se incorpora el «acceso a la justicia», con una partida de 57,5 millones de euros, mientras que en el subobjetivo de «planes territoriales», que aparecía en el primer Plan de Acción sin asignación alguna de presupuesto, recibe en el segundo una partida de 14,1 millones de euros.

Si nos detenemos a analizar la distribución presupuestaria según los distintos colectivos que se incluyen en el objetivo n.º 3 –que en su conjun-

Cuadro 2.16

MEDIDAS Y DOTACIONES ECONÓMICAS DE LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN ESPAÑOLES POR OBJETIVOS

Objetivos	Subobjetivos	N.º de medidas		Millones de euros		Aumento % entre planes	Aumento en millones de euros entre planes	% de aumento sobre el total
		Plan Nacional de Acción I	Plan Nacional de Acción II	Plan Nacional de Acción I	Plan Nacional de Acción II			
Empleo y acceso a recursos	Acceso al empleo	25	20	2.896,93	2.933,61	1,3	36,68	0,4
	Garantía de recursos	11	12	12.699,16	21.125,77	66,4	8.426,61	81,7
	Servicios Sociales de Atención Primaria	7	5	1.203,16	1.243,54	3,4	40,38	0,4
	Acceso a la vivienda	14	13	922,41	1.113,00	20,7	190,59	1,8
	Acceso a la educación	21	23	2.340,17	3.227,20	37,9	887,03	8,6
	Acceso a la salud	11	19	2.305,69	2.565,15	11,3	259,46	2,5
	Acceso a la justicia	0	3	–	57,48	–	57,48	0,6
Prevención de riesgos	Planes territoriales	3	4	0	14,14	–	14,14	0,1
	Acciones a favor de la familia	2	17	1.109,67	616,26	-44,5	-493,41	-4,8
	Acceso a las nuevas tecnologías	11	15	26,78	71,67	167,6	44,89	0,4
Actuaciones a favor de grupos más vulnerables	Personas mayores	5	11	375,48	930,22	147,7	554,74	5,4
	Personas con discapacidad	11	20	369,59	564,89	52,8	195,30	1,9
	Mujeres	8	15	126,63	140,77	11,2	14,14	0,1
	Jóvenes	4	7	85,92	106,87	24,4	20,95	0,2
	Infancia	5	10	401,58	403,63	0,5	2,05	0,0
	Población gitana	9	10	18,38	126,06	585,9	107,68	1,0
	Inmigrantes	2	11	412,36	182,19	-55,8	-230,17	-2,2
	Personas sin hogar	1	5	14,03	18,15	29,4	4,12	0,0
	Personas reclusas y ex reclusas	5	10	5,92	5,96	0,7	0,04	0,0
Movilización de agentes	Movilización de agentes	35	34	110,30	288,41	161,5	178,11	1,7
Total		185	263	25.424,16	35.734,97	40,56	10.310,81	100,00

Fuente: Elaboración propia.

to crece casi un 37%, es decir 670 millones de euros–, observamos que el grupo de «población gitana» es el que experimenta un mayor crecimiento presupuestario en relación al plan anterior (de 18,38 a 126,06 millones de euros). En segundo lugar, el colectivo de «personas mayores» que incrementa su

presupuesto en 554,74 millones de euros. Lo que probablemente refleja el creciente número de personas mayores que requieren ayudas de todo tipo.

Por otra parte, el grupo de los «inmigrantes» registra una importante caída presupuestaria del orden de los 230,2 millones de euros, lo que contrasta con el creciente número de personas que siguen engrosando este colectivo en España.

Por último, el objetivo de «movilización de agentes», si bien aún no registra un importante peso en el total del presupuesto, ha experimentado un importante aumento tanto en términos porcentuales (161,5%) como presupuestarios (178,1 millones de euros).

Si bien debemos reconocer que el aumento presupuestario global para el bienio 2003-2005 es un claro indicador en la intención de querer profundizar y mejorar la lucha contra la exclusión, también es cierto que todavía existe una gran tarea pendiente: equiparar el gasto social con la media europea.

Los Planes Nacionales de Acción españoles desde una perspectiva discursiva

Cuando analizamos los planes de actuación contra la exclusión social, no sólo interesa observar los cambios en cuanto a las cantidades presupuestarias o el número de las medidas entre un plan y otro. También es importante explorar qué dicen las medidas en concreto y cómo se formulan en el nivel más operativo o más práctico. En este sentido, nos interesa resaltar a continuación cuáles son las diferencias entre un plan y otro, poniendo el acento en aspectos más cualitativos.

Tal como hemos comentado en las páginas anteriores, España ha adoptado el modelo de plan propuesto por la Unión Europea. Ello significa que se deben plantear medidas, planes y programas que se ajusten a la estructura general de la propuesta europea, sin renunciar por ello al diseño e implementación de sus propias políticas, de acuerdo con las necesidades y posibilidades que se contemplan en cada plan.

Si analizamos el conjunto de medidas propuestas en los dos planes españoles, lo primero que debemos destacar es el cambio en el lenguaje uti-

lizado y el nivel de concreción en que se expresan las estrategias y medidas a implementar. El segundo plan ha ganado en precisión y en claridad tras haber incorporado un lenguaje más específico y también más técnico. A modo de ejemplo podemos ver que mientras la primera «línea estratégica»⁽¹⁰⁾ del plan 2001-2003 se expresaba como: «una nueva forma de hacer para la inclusión permanente», en el segundo se lee: «reducir en un 2% el número de personas con una renta inferior al 60% de la mediana de ingresos en el periodo de vigencia del plan».

Consideramos que este cambio en el lenguaje es positivo ya que transmite una metodología y unas líneas de trabajo mucho más concretas, minimizando las ambigüedades –aunque todavía queden un buen número de ellas– con las que nos encontramos en el primer plan.

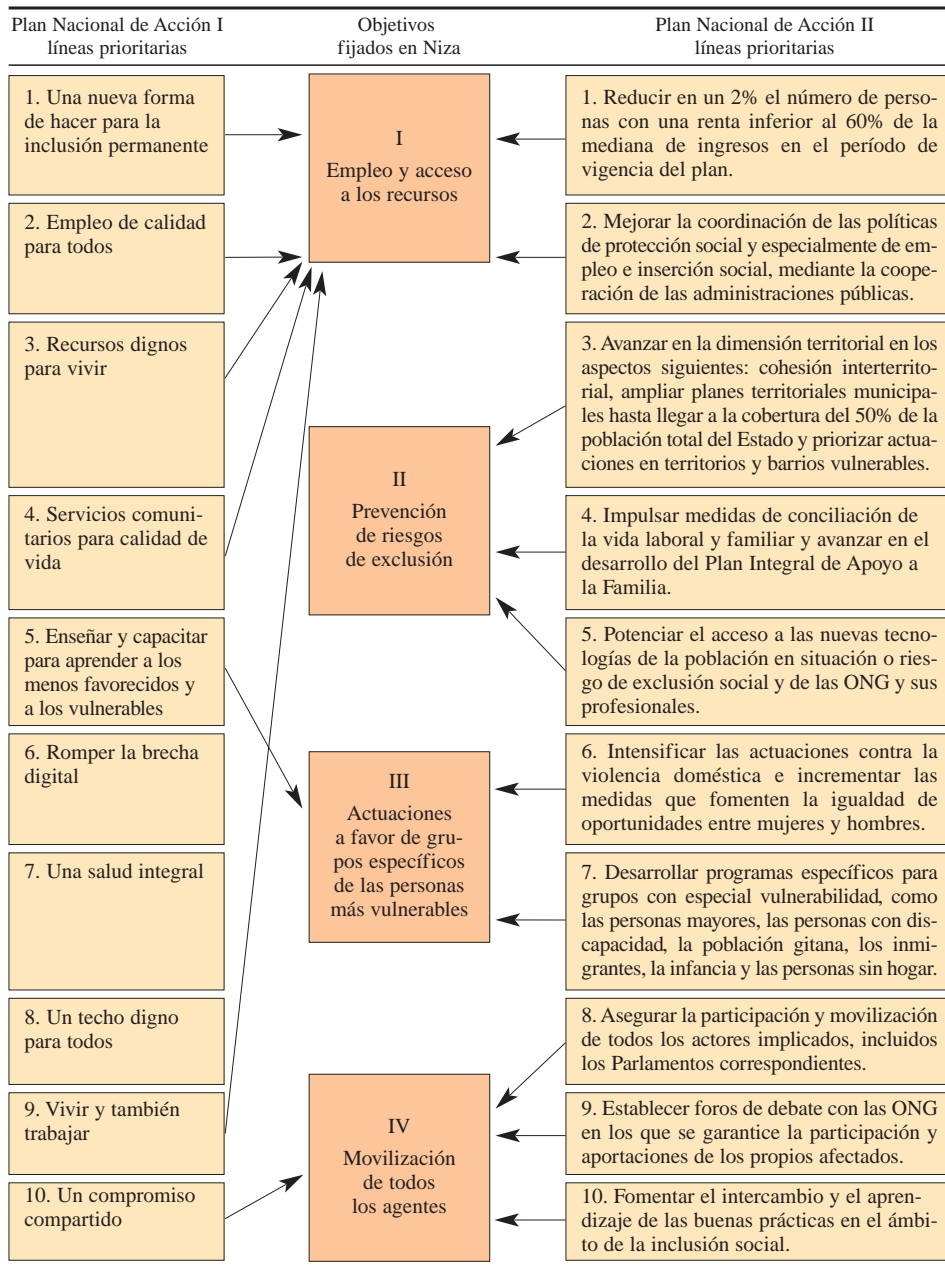
En segundo lugar, observamos que en el plan 2003-2005 se ha logrado una mejor aproximación entre los cuatro grandes objetivos planteados por Niza –véase cuadro 2.17– y las diez líneas o metas prioritarias que España se plantea a conseguir con él. Así, mientras que en el primer plan cinco de las diez metas se concentraban en un solo objetivo –al mismo tiempo que se dejaban objetivos sin ninguna meta que le correspondiera–, el segundo plan prevé entre dos y tres metas propias para cada uno de los objetivos planteados por la UE –véase cuadro 2.17–. Este aumento en la correspondencia entre metas y objetivos es un claro intento por lograr una mayor integralidad entre ámbitos y factores que influyen o pueden influir en los procesos de exclusión social.

Por otro lado, en el segundo plan observamos que la estructura y organización de las medidas –agrupadas en objetivos, subobjetivos, grupos de medidas y medidas– se vieron levemente modificadas por el aumento del número de medidas (sobre todo en los objetivos 2 y 3, donde las medidas se incrementaron un 50%), así como por la reagrupación de algunas medidas dentro de algún otro subgrupo.

Cuando analizamos las metas por cada uno de los objetivos, nos encontramos, en líneas generales, con muchas más similitudes que diferencias, entre uno y otro plan. Y estas similitudes no se limitan a la forma o

(10) Las líneas estratégicas o prioritarias son un conjunto de diez medidas que España se propone, en cada uno de los planes, como las grandes metas a cumplir con el Plan Nacional de Inclusión Social.

LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN ESPAÑOLES SEGÚN LÍNEAS PRIORITARIAS Y OBJETIVOS



Fuente: Elaboración propia.

estructura recién comentada, sino que nos encontramos con medidas muy similares y muchas veces repetidas. Cabe decir que la repetición de medidas no tiene por qué ser considerada negativamente de por sí (podríamos pensar que hay medidas que requieren de un mayor tiempo de implementación o que su éxito promueve una segunda implementación), pero sí creemos que podrían haberse realizado algunas modificaciones en la definición de las medidas, de acuerdo con los resultados que se hayan obtenido en el primer plan.

El primero de los objetivos que se presenta en el plan, «empleo y acceso a los recursos», es seguramente el más importante de los cuatro, no sólo por el número de medidas y de recursos que se destinan, sino por el contenido de las medidas que se concentran en él. Este objetivo es el reflejo o la respuesta más inmediata a los principales problemas de la sociedad industrial (desempleo y desigualdad de recursos), donde el trabajo y el Estado de bienestar son los principales mecanismos de inclusión y de la integración social. Y si bien los planes deberían contemplar todas las dimensiones o ámbitos donde la exclusión social tiene su efecto, en realidad seguimos observando cómo el trabajo y los recursos clásicos del Estado de bienestar (vivienda, educación, salud, etc.) ocupan un lugar central en la planificación de las políticas públicas contra la exclusión.

Sobre las medidas que hacen referencia al empleo, llama la atención que, tanto en el primero como en el segundo plan, el objetivo de reducir el empleo «temporal» aparezca mencionado una sola vez, cuando se trata de uno de los principales problemas del mundo del trabajo en la actualidad, entendiendo que esta condición laboral es muchas veces sinónimo de «trabajo precario» (bajos salarios, empleo inestable, poco cualificado, etc.).

Por último, sobre el segundo gran grupo de medidas de este objetivo, «recursos, derechos y bienes», nos interesa destacar no sólo su peso en términos cuantitativos en ambos planes (aspecto ya comentado en páginas anteriores), sino también el amplio desarrollo y variedad de ámbitos, factores y colectivos que contemplan las medidas de este apartado. Estamos en el campo del Estado de Bienestar, y la experiencia e historia previa de tra-

bajo en estas problemáticas se manifiestan en estas medidas, sobre todo en aquellas que hacen referencia a la vivienda, la salud y la educación.

Sobre las medidas que plantea el **segundo de los objetivos**, «prevención de los riesgos de exclusión», cabe destacar que en el plan 2003-2005 se han incorporado un conjunto de medidas a favor y de ayuda a la familia. Entre ellas, las más novedosas y originales son aquellas vinculadas a la conciliación de la vida familiar y laboral, que tienden a ayudar, sobre todo a las madres de niños pequeños. Un ejemplo de estas medidas es la de: «Ampliar la red pública y la concertada de centros para niños y niñas de 0-3 años, especialmente en zonas de dificultad social y con horarios amplios que permitan la conciliación de la vida laboral y familiar, mediante convenios de la administración general del estado con comunidades autónomas» (Plan Nacional de Acción II, 2.2.1).

Sin embargo, creemos que todavía queda pendiente la inclusión de todas aquellas medidas que tiendan a apoyar y promover la «corresponsabilidad familiar», ya que se trata de acciones más favorables a la igualdad de género en el ámbito de las responsabilidades familiares.

El capítulo destinado a las «actuaciones a favor de grupos específicos de las personas más vulnerables» –tercer objetivo de los planes– está absolutamente dedicado a ayudar a aquellos colectivos que por distintas razones son considerados con un mayor riesgo de exclusión social.

Los planes españoles que estamos analizando han considerado como grupos específicos en riesgo de exclusión social los siguientes: «mayores desfavorecidos», «personas con discapacidades», «mujeres desfavorecidas», «jóvenes en riesgo de exclusión social», «infancia y familias desfavorecidas», «población gitana excluida», «inmigrantes» y «personas sin hogar». En el segundo plan también se agregan a los «emigrantes retornados».

La elección por un plan de enfoque mixto (aquel en que trabajan sobre factores y sobre colectivos) debería cuidar que las medidas no se dupliquen entre sí, según sean medidas vinculadas a factores o a colectivos. Ahora bien, creemos que este aspecto no está del todo resuelto en ninguno de los dos planes, ya que encontramos numerosos casos de repeticiones de

medidas muy similares. Pongamos un ejemplo: en el segundo plan existe una medida dentro del objetivo n.º 1 acerca del fomento al empleo y las personas discapacitadas que dice: «incrementar hasta el 5% el cupo reservado para personas con discapacidad en las ofertas de empleo público» (Plan Nacional de Acción II, punto 1.1.18). Más adelante, en el objetivo n.º 3, el que estamos analizando, descubrimos que existe una meta muy similar: «impulsar el cumplimiento de la cuota de reserva para puestos de trabajo (4%) y establecer medidas alternativas para la inserción laboral de las personas discapacitadas» (Plan Nacional de Acción II, punto 3.2.13). Con este ejemplo, no sólo vemos la repetición de medidas similares, sino que, además, se observan discordancias en el porcentaje mínimo establecido de personas con discapacidades.

Otro de los puntos débiles que encontramos al explorar este objetivo, a pesar de los avances que se han hecho sobre este aspecto en otros objetivos tanto en el primer plan como en el segundo, es el elevado nivel de abstracción de las medidas; se trata de propuestas generales, de nivel macro: «Elaborar un programa de actuación de promoción social de la mujer con discapacidad» (Plan Nacional de Acción I, punto 3.2.8), «Realizar programas de sensibilización y fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres gitanos» (Plan Nacional de Acción II, punto 3.6.7).

En síntesis, lo que se observa a partir de este punto es que el diseño de estos planes aún requiere de un trabajo más coordinado y más atento, intentando dar un sentido coherente, integral y no repetitivo al conjunto de acciones que España propone para combatir la exclusión social.

Por último, el cuarto objetivo hace referencia a la «movilización de todos los agentes». Sin embargo, en este apartado no sólo encontramos medidas que fomentan la participación de toda la ciudadanía, sino que también se incluyen aquellas acciones más vinculadas con la evaluación del plan y el estudio del fenómeno de la exclusión social (ya sea sobre conocimiento de carácter más teórico o más empírico como los bancos de buenas prácticas en relación con la inclusión social). Se trata, entonces, de un conjunto de medidas muy variadas que intentan implicar distintos ámbitos y actores que van desde los niveles más altos de gobierno —«incluir en la agenda del Parlamento espa-

ñol el debate sobre el fenómeno de la exclusión social en España y las líneas de actuación en esta materia», (Plan Nacional de Acción II, punto 4.1)– hasta la vinculación entre España y América Latina –«Potenciar la Red Iberoamericana de Lucha contra la Pobreza» (Plan Nacional de Acción II, punto 4.33)–.

Cabe destacar, y al margen de los aspectos críticos ya mencionados, que en la comparación de las metas de este objetivo entre los dos planes españoles, encontramos un importante avance en varios aspectos: el nivel de concreción de las medidas, la mayor planificación de indicadores, evaluaciones y seguimientos a cargo de instituciones reconocidas, y el fuerte apoyo financiero que se prevé para el trabajo de las ONG en las distintas tareas a las que son convocadas.

Como conclusión del análisis comparativo de los planes nacionales españoles, y retomando nuestro planteamiento inicial, podemos decir que España ha cumplido, en el diseño de sus planes, con las recomendaciones europeas, al haber contemplado múltiples factores y ámbitos donde las personas o grupos están más expuestos al riesgo de la exclusión. Al mismo tiempo, España ha logrado identificar algunos colectivos más específicos con quienes se busca trabajar de forma rápida y concreta. Pero, en el futuro se debería intentar mejorar aquellos puntos débiles previamente comentados como, por ejemplo, la repetición de las medidas, el bajo nivel de concreción que todavía existe en muchas medidas y el papel incierto que juegan las ONG en los distintos ámbitos. Asimismo, no deben perderse de vista las fortalezas que el plan ha ido consiguiendo: un lenguaje más concreto, una mayor integración entre objetivos, ámbitos y medidas, la originalidad o innovación en algunas de sus medidas y el fortalecimiento en los aspectos evaluativos y de seguimiento de los resultados del plan.

Y es que España, a través de los planes, cuenta con un marco amplio y generoso para trabajar a favor de la inclusión social. Pero no hay que olvidar que para trabajar contra la exclusión se requiere de un fuerte compromiso y decisión política que ponga en marcha todos los mecanismos que el plan dispone. Hasta aquí sólo hemos analizado el nivel discursivo del plan: las propuestas, las intenciones y los objetivos. Un análisis más completo

debería contemplar la evaluación de los resultados concretos de los planes, para poder confrontar y evaluar la correspondencia entre las medidas contempladas y los resultados obtenidos.

2.4. Síntesis del capítulo

A lo largo de este segundo capítulo hemos repasado los planteamientos europeos en materia de inclusión social así como su materialización a través de un instrumento concreto: los Planes Nacionales de Acción. Dicha estrategia, que supone la aplicación del método abierto de coordinación en materia de inclusión social, es un intento de hacer convergir la acción nacional en lo que desde las instancias europeas se ha establecido como estrategia europea. Sin embargo, el análisis comparado de los quince planes nacionales de acción para el bienio 2003-2005 refleja que tanto la conceptualización de la problemática como el diseño de políticas y medidas para combatirla parte, entre los estados europeos, de puntos de vista diferentes. Por ello, el resultado final es un conjunto de planes que aun estando enmarcados bajo un mismo paraguas, plantean medidas sustancialmente diferentes tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.

Desde un punto cualitativo, entre los quince planes nacionales de acción vigentes hoy en Europa aparecen diferencias no tanto en los ámbitos y colectivos a los que hacen referencia sino a su nivel de concreción y a la transversalidad de las medidas propuestas. Pese a ello, es notable destacar que no únicamente parecen existir deficiencias en los planteamientos de aquellos países cuyo Estado de Bienestar es relativamente joven, sino que también se observan carencias en países europeos con un desarrollo mayor de sus respectivos sistemas de protección social como pueden ser Francia o Suecia. En contrapartida, planes como el español se sitúan entre el grupo de planes que mayor adecuación a los postulados europeos contiene.

En este sentido, cabe destacar que nos movemos en el plano discursivo y, por lo tanto, no podemos emitir argumentaciones relativas a los efectos y resultados que cada una de estas medidas puedan generar en cada ámbito de actuación. Es por ello que la correlación entre las características básicas de cada uno de los Planes Nacionales de Acción y el nivel de gasto social de

cada Estado miembro incorpora nuevos e importantes elementos a destacar. Resaltando dos casos muy gráficos de esta situación cabe destacar en primer lugar a Francia, un país con un gasto social sobre el PIB de los más elevados de la Unión pero con un plan nacional de inclusión extremadamente centralista y basado en el ámbito gubernamental que aparentemente deja al margen la valiosa actuación que lleva a cabo el tercer sector en la lucha contra la exclusión social. En el otro extremo encontramos el caso de España que es uno de los países cuyo segundo plan de acción está formulado con unos planteamientos adecuados, pero el hecho de que su gasto social sobre el PIB se encuentre por debajo de la media europea nos delata que España debería actuar no tanto en el diseño de las políticas como en la introducción de aquellos elementos que hacen factible su implementación.

Precisamente este segundo plan de acción de España refleja una importante mejora en cuanto al nivel de concreción de las medidas propuestas con respecto al primer plan de 2001-2003. Y es que el segundo plan español ha incorporado una serie de medidas que suponen un acercamiento de los planteamientos e iniciativas políticas a la realidad social española. Un buen ejemplo, al menos a nivel discursivo, de este acercamiento a la realidad española es la introducción de medidas encaminadas a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar o la inclusión de los retornados como un colectivo en situación o riesgo de exclusión social.

Asimismo, la distribución presupuestaria y las prioridades temáticas establecidas –estudiadas a través del número de medidas contempladas para cada apartado, que en total ha significado un aumento en el presupuesto total del 40,56% y un incremento de 78 medidas nuevas– del primer plan español al segundo ha cambiado. Estos cambios denotan un cambio de prioridades, por parte de los poderes públicos españoles, del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios y, sobre todo en lo relativo a la garantía de recursos, la cual aumenta su dotación presupuestaria en un 66,4%. En cuanto a los colectivos se denota un aumento importante del conjunto de medidas destinadas a las personas mayores (pasando de 5 a 11 medidas para el bienio 2003-2005). Sin embargo, esta redistribución de los recursos y número de medidas ha supuesto un descenso de la dotación presupuestaria dirigida a la atención de los inmigrantes y a la familia.

Aunque en general cabe destacar los avances conseguidos por España entre los dos planes de acción, aparecen algunos elementos que aún requieren su atención y corrección si lo que se pretende es disponer de un marco normativo de lucha contra la exclusión social efectivo. Pese a ello, tampoco se puede olvidar que los Planes Nacionales de Acción no dejan de ser el marco normativo propuesto por cada uno de los estados, el conjunto de intenciones que cada uno de éstos plantea llevar a la práctica para abordar esta problemática. Por lo tanto, y presuponiendo que las intenciones políticas plasmadas se materialicen en acciones gubernamentales, en la medida en que los respectivos poderes públicos inicien las correcciones pertinentes para paliar las deficiencias aquí señaladas, mayores serán las posibilidades de convergencia de las políticas estatales en torno a los principales objetivos de la UE. Y, por ende, mayores serán las posibilidades de reducir la exclusión social existente en el conjunto del territorio europeo.

III. La exclusión social en España: factores y colectivos

Los objetivos fundamentales de este capítulo pueden ser resumidos en dos: ver cuáles son los principales factores generadores de la exclusión social, e identificar cuáles los colectivos o perfiles de excluidos o personas en situación de vulnerabilidad social. La intención de este capítulo es pues mostrar qué fuentes tiene y qué rostros adopta la exclusión social en España. Para ello nos hemos servido de los datos que contiene la encuesta Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000,⁽¹⁾ sobre los cuales hemos aplicado distintos análisis estadísticos (véase Anexo metodológico) obteniendo los resultados que a continuación se presentan.

3.1. El Panel de Hogares de la Unión Europea

Probablemente, las encuestas no son la mejor herramienta para el estudio de la exclusión social. A menudo, la amplia y estructurada recogida de datos que realizan las encuestas durante un período relativamente corto de tiempo no permite, precisamente, acercarse a los colectivos y personas socialmente más desfavorecidos que pueden verse fácilmente excluidos de la muestra de entrevistados/as. En muchas ocasiones estos segmentos de población resultan de difícil estudio aunque solamente sea por sus propias

(1) El Panel de Hogares de la Unión Europea –en adelante PHOGUE– es una encuesta de periodicidad bianual que se realiza en 15 países de la Unión Europea, entre ellos España.

condiciones de vida y las dificultades de acercamiento que ello supone para los propios entrevistadores. Piénsese, por ejemplo, en el colectivo de personas sin hogar, o en personas en redes de prostitución, o en ancianos en una situación de aislamiento relacional intenso. Sin embargo, puesto que pocas veces mediante una encuesta se obtiene información sobre los grupos más excluidos de la población –los sin techo, por ejemplo– el presente análisis debe empezar advirtiendo del hecho que, lo que muestran los datos, permite solamente un acercamiento a la exclusión social. Es decir, que mediante el trabajo sobre el Panel de Hogares se ha obtenido –por las propias limitaciones de la fuente– una fotografía de la vulnerabilidad social, más que de la exclusión en sí misma. Por tanto, lo que sigue a continuación es una visión global, para todo el territorio español, de cuáles son las fuentes principales de vulnerabilidad social, y cuáles son los colectivos que las padecen con mayor intensidad.

En España existen distintas fuentes estadísticas para el estudio de la exclusión social, como, por ejemplo, la Encuesta de Presupuestos Familiares, la Encuesta sobre la Población Activa, etc. Sin embargo, para nuestro propósito, entendemos que el Panel de Hogares de la UE es el instrumento que mejor se ajusta a los objetivos planteados por el hecho de que en él se recaba información sobre un mayor abanico de temáticas, y porque además, posee una doble vertiente de encuesta individual y por hogares.

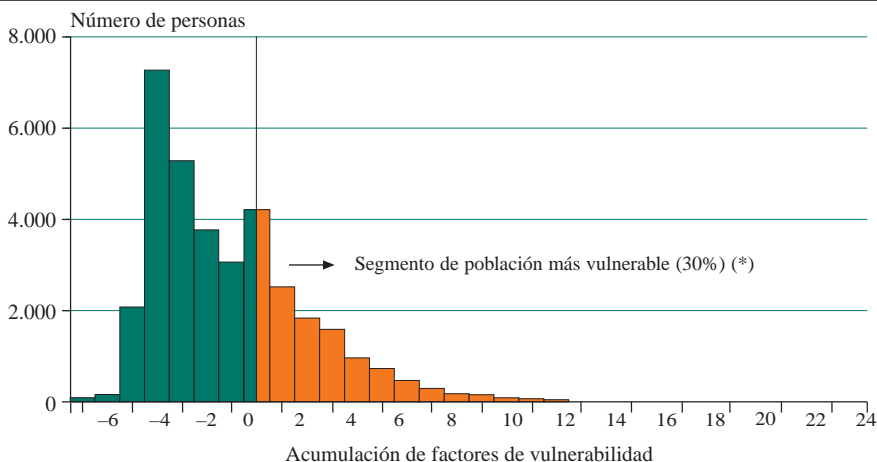
3.2. La población vulnerable y socialmente excluida

Con los argumentos anteriores alrededor de las dificultades que supone la información procedente de encuestas para el estudio de la exclusión social, previamente al análisis detallado de esta cuestión ha sido preciso someter a estudio los datos generales que ofrece la encuesta con el objetivo de establecer un primer filtro capaz de distinguir entre la población que se halla en una situación más precaria, es decir, más vulnerable, y el resto. El objetivo de este primer paso ha sido encontrar dentro del conjunto de la población encuestada, 36.148 personas, aquellas que padecen una mayor vulnerabilidad social. Para ello fue aplicado un primer análisis

Gráfico 3.1

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE LA VARIABLE DE ACUMULACIÓN DE FACTORES DE EXCLUSIÓN

Distribución de la variable de acumulación de factores de vulnerabilidad



Nota: La variable de acumulación está centrada y tiene media cero. Así, los valores elevados significan alta vulnerabilidad, los cercanos a cero indican vulnerabilidad media y los valores negativos significan poca vulnerabilidad.

(*) Total de la muestra: 36.148 personas.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

factorial⁽²⁾ sobre el total de la población y, a partir del mismo, se midió la acumulación de factores de vulnerabilidad que inciden sobre cada uno de los componentes de la muestra general (véase Anexo metodológico). Con este método se ha llegado a determinar una submuestra de 10.262 individuos, que se caracteriza por presentar un mayor riesgo de exclusión social; es decir, por hallarse en una situación de mayor vulnerabilidad ante la exclusión. Como muestra el gráfico 3.1, la distribución poblacional de la acumulación de factores no es simétrica, sino que presenta una cola hacia la derecha. Ello indica que hay un grupo reducido de individuos sobre el que inciden simultáneamente un elevado número de factores de vulnerabilidad. Éstas son las personas que tienen un

(2) El análisis factorial es una técnica estadística que permite descubrir las dimensiones subyacentes a un conjunto de variables correlacionadas entre sí que pueden ser recogidas en un conjunto reducido de factores. Las puntuaciones o valores individuales de cada factor pueden ser utilizados en el análisis en sustitución de las variables iniciales, con lo que los resultados ganan en parsimonia e interpretabilidad.

mayor riesgo de exclusión social. Así, como puede apreciarse en el gráfico, a efectos de este estudio y como punto de partida, se ha considerado población vulnerable a los 10.262 individuos que componen el 30% superior de la distribución de la población sobre la variable de acumulación de factores.

Las características sociodemográficas de la población vulnerable

Para conocer cuáles son las características básicas de la población que padece una mayor acumulación de factores de exclusión –30% respecto al total de encuestados– se ha construido el cuadro 3.1, donde pue-

Cuadro 3.1

POBLACIÓN VULNERABLE

		Población vulnerable de la muestra		Toda la muestra	
		núm.	%	núm.	%
Sexo	Hombre	3.477	33,9	17.107	47,3
	Mujer	6.785	66,1	19.041	52,7
Grupos de edad	16-29 años	1.922	18,7	8.837	24,4
	30-44 años	2.101	20,5	9.175	25,4
	45-64 años	3.357	32,7	9.726	26,9
	65-99 años	2.882	28,1	8.410	23,3
Tipo de hogar	Unipersonal menor de 65 años	215	2,1	857	2,4
	Unipersonal mayor o igual a 65 años	430	4,2	1.528	4,2
	2 o más adultos sin niños (*)	5.507	53,7	16.548	45,8
	1 adulto con niños	123	1,2	392	1,1
	Varios adultos y 1-2 niños	3.694	36	15.557	43
	2 adultos con 3 o más niños	292	2,8	1.262	3,5
Lugar de nacimiento	España o CE	10.063	98,3	35.561	98,8
	Países anglosajones (**)	4		13	
	Resto del mundo	172	1,7	432	1,2
Total		10.262	100,0	36.148	100,0

■ Porcentajes por encima de la muestra total

■ Porcentajes por debajo de la muestra total

(*) Se ha considerado bajo la categoría «niño» ser menor de 16 años, o ser un joven con una edad comprendida entre los 16 y los 25 años, que se declare económicamente inactivo, o desempleado desanimado, o que trabaje menos de 15 horas semanales, y viva en el mismo hogar que el padre, la madre o ambos (véase Anexo metodológico).

(**) Se incluyen en esta categoría nacidos en América del Norte, Australia y Oceanía (véase Anexo metodológico).

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

den observarse comparativamente ambos grupos. En términos generales, entre los y las más vulnerables se produce una sobrerrepresentación de mujeres, de los grupos de más edad y de los núcleos familiares formados por dos adultos sin hijos. A su vez, se produce una infra o subrepresentación de hombres, de personas entre 16 y 44 años, y de personas que viven en hogares compuestos por varios adultos y uno o dos niños.

3.3. Los factores de vulnerabilidad y exclusión social

Una vez seleccionada la muestra de población con mayor vulnerabilidad social, y habiendo conocido cuáles son sus características sociodemográficas básicas, en este apartado se indagará sobre cuáles son los factores de exclusión que afectan a dicha población. Ello se realizará, en primer lugar, mediante una selección específica de las variables o aspectos de la encuesta que, a través de los análisis estadísticos correspondientes (véase Anexo metodológico), han resultado ser las más relevantes para el estudio de la exclusión social. En segundo lugar, y una vez obtenido el conjunto de variables más apropiadas a nuestros objetivos y planteamientos, se expondrán los resultados de la aplicación del método de análisis factorial.

Las variables

En base al cuestionario de la encuesta fue construido un grupo inicial de 46 indicadores o variables. Esta construcción se realizó considerando los diversos elementos teóricos que ya fueron expuestos en el primer capítulo. Bajo estos criterios se ha procurado establecer variables vinculadas a los distintos ámbitos señalados (económico, laboral, relacional, residencial, etc.) y que pudieran dar razón de situaciones de exclusión experimentadas con mayor o menor intensidad por toda la población, o por determinados grupos o segmentos sociodemográficos. Tras la aplicación de métodos estadísticos de validación, el conjunto inicial de variables construidas quedó reducido a 30, que son las que poseen mayor capacidad explicativa para el total de la muestra.

A continuación adjuntamos un cuadro donde se pueden observar las 46 variables construidas inicialmente y las 30 que finalmente han sido incluidas en el análisis.

Cuadro 3.2

CONSTRUCCIÓN Y SELECCIÓN DE VARIABLES

Ámbito económico	Personas sin ingresos	Personas sin ningún tipo de ingresos en el año anterior
	Hogar pobre	Personas que viven en un hogar con menos del 60% (y más del 30%) de la mediana de los ingresos del total de la población
	Hogar muy pobre	Personas que viven en hogares con menos del 30% de la mediana de los ingresos del total de la población
	Personas pobres	Personas con unos ingresos entre 30% y 60% de la mediana del total de la población
	Personas muy pobres	Personas con unos ingresos inferiores al 30% de la mediana del total de la población
	Pobreza subjetiva	Personas que pertenecen a hogares que manifiestan tener mucha dificultad o dificultad para llegar a fin de mes
	Necesidades básicas insatisfechas	Personas que pertenecen a hogares que no pueden comer carne o pescado cada dos días ni comprarse ropa nueva
	Retraso en el pago de servicios básicos	Personas que pertenecen a hogares que han sufrido retrasos en el pago de servicios básicos de la vivienda (agua, gas, electricidad...)
	Retraso en pago del alquiler	Personas que pertenecen a hogares que han sufrido retrasos en el pago del alquiler
	Hogares perceptores de becas, ayudas monetarias y/o ayudas para el alquiler	Personas que pertenecen a un hogar que recibió ayudas en forma de becas, ayudas monetarias y/o ayudas para el alquiler
	Hogares perceptores de otras ayudas no monetarias	Personas que pertenecen a un hogar que recibió ayuda no monetaria de los fondos públicos para la asistencia social en el año anterior
	Desprotección de las prestaciones por desempleo	Personas desempleadas sin prestación
	Hogar que depende de prestaciones inferiores al SMI	Personas que pertenecen a un hogar cuya principal fuente de ingresos son las prestaciones sociales por un importe inferior al Salario Mínimo Interprofesional

■ Variables finales

CONSTRUCCIÓN Y SELECCIÓN DE VARIABLES

Ámbito laboral	Desempleo de larga duración	Personas que han estado en desempleo más de un año en los últimos cinco
	Desempleados y/o desempleados desanimados	Personas cuya actividad principal es de desempleo y/o personas en desempleo que no buscan trabajo porque consideran que no lo hay adecuado a sus características (desempleados desanimados)
	Desempleado por cargas familiares	Personas en desempleo que por cargas familiares no pueden mejorar su nivel de ingresos desempeñando un trabajo que sí realizarían en caso de no tener dichas cargas
	Empleo de bajo salario	Personas que solamente recibieron ingresos producto del trabajo por cuenta ajena por un valor inferior o equivalente al salario mínimo interprofesional
	Sin experiencia laboral	Personas con escasa y nula experiencia laboral
	Trabajo no cualificado	Personas en ocupaciones no cualificadas
	Abandono del trabajo por discapacidad o enfermedad	Personas que abandonaron su trabajo anterior por discapacidad o enfermedad propia
	Abandono del trabajo por cargas familiares	Personas que abandonaron su trabajo anterior para asumir el cuidado de personas ancianas, enfermas o discapacitadas
	Trabajo precario	Trabajadores a tiempo parcial en ocupaciones de baja calificación con un salario inferior al SMI
	Trabajo sin contrato	Personas trabajando sin contrato
	Trabajo doméstico y familiar	Personas cuya actividad principal son las labores del hogar y el cuidado de niños u otras personas
	Sobrecarga familiar	Personas cuyas ocupaciones diarias incluyen como quehaceres no remunerados el cuidado de niños propios o ajenos, o el cuidado de otros adultos necesitados de ayuda especial por ancianidad, enfermedad, discapacidad...
	Trabajo parcial	Trabajo parcial por cargas familiares y/o trabajo parcial por no hallar trabajo a tiempo completo
Trabajo temporal	Personas con contrato eventual o temporal	
Ámbito formativo	Formación básica de adultos entre activos	Personas que siguen un curso de educación general en primera etapa de enseñanza secundaria o inferior
	Formación ocupacional	Personas que están realizando algún curso de formación profesional bajo programas específicos del INEM u otro organismo público, dentro de las medidas contra el desempleo
	Analfabetismo en edad activa	Personas analfabetas y sin estudios
	Estudios primarios	Personas con estudios primarios (EGB ciclo medio e inicial y primaria de ESO)

■ Variables finales

CONSTRUCCIÓN Y SELECCIÓN DE VARIABLES

	Estudios obligatorios completos	Personas con estudios obligatorios completos
	Sin estudios obligatorios completos ni formación en curso	Personas con bajo nivel de instrucción que no cursan ningún tipo de enseñanza compensatoria
Ámbito residencial	Vivienda alquilada por instituciones	Personas que habitan en una vivienda alquilada por una institución pública o privada sin ánimo de lucro
	Infravivienda o deficiencias en instalaciones básicas	Personas que ocupan un edificio no destinado a vivienda (colegio, taller, barraca, chabola, cueva...) y/o personas en viviendas con alguna deficiencia en las instalaciones básicas: instalación fija de baño o ducha, inodoro con agua corriente en el interior de la vivienda o agua caliente
	Deficiencias en estructuras básicas	Personas en viviendas con deficiencias en la estructura del edificio: humedades o podredumbre en suelos o ventanas
	Promiscuidad	Personas que disponen de menos de 1 dormitorio cada 2
Ámbito sociosanitario	Mal estado de salud subjetivo	Personas que manifiestan tener un estado de salud malo o muy malo
	Mal estado de salud	Personas que acudieron a la consulta de un médico especialista 10 o más veces en el último año
	Hospitalización	Personas que en el último año han pasado más de 10 noches en el hospital
	Discapacidad	Personas que padecen una incapacidad o deficiencia o una enfermedad crónica (física o mental) que les impide intensamente o hasta cierto punto el desarrollo de su vida diaria
	Obesidad	Personas que padecen obesidad (IMC de 30 o más)
Ámbito relacional	Escasez de amistades	Personas que no ven nunca o menos de una vez al mes a amigos o parientes con quien no residen
	No habla con los vecinos	Personas que no hablan nunca o menos de una vez al mes con sus vecinos
	Sin contactos personales	Personas que durante la semana anterior no hablaron con nadie que no fuera miembro de su hogar (en la compra, el transporte, por teléfono...)

■ Variables finales

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el mayor número de variables seleccionadas se concentra en los ámbitos económico y laboral. Sin embargo, consideramos que las variables relativas a los ámbitos formativo, sociosanitario y relacional han quedado suficientemente representadas para el análisis propuesto. A pesar de ello, también es importante recalcar que quizás el ámbito sociosanitario es, de

los tres citados, el que menor atención recibe en la encuesta. Así, por ejemplo, apenas se alude directamente a la existencia o padecimiento de enfermedades crónicas, físicas o mentales. Por otra parte, los elementos vinculados al estado de la vivienda y la participación política y social han quedado fuera del conjunto final de variables. En el caso de la participación ello se debe a que el propio PHOGUE no contempla suficientes preguntas al respecto y, por tanto, no es posible construir las variables apropiadas. En cuanto a la vivienda, hay que tomar en cuenta el hecho más arriba destacado de las dificultades que supone mediante encuesta recabar información de población que vive bajo condiciones residenciales muy deterioradas como por ejemplo en barrios marginales de chavolas, o que padece un aislamiento social y/o comunitario muy acusado. Es previsible que muchas de estas personas, al no residir en un inmueble oficialmente registrado, no puedan ser interpeladas, o que en caso de ser contactadas para la realización de la encuesta, hayan rehuido la misma.

Identificación e incidencia de los factores de exclusión

A partir del momento en el que han sido identificados los individuos que constituyen el sector más vulnerable de la muestra, el análisis se ha centrado en determinar cuáles son los factores de exclusión social que les afectan y en qué medida lo hacen. Para ello se ha realizado un nuevo análisis factorial del conjunto de variables descritas en el apartado anterior para los 10.626 individuos vulnerables y, posteriormente, se ha observado la incidencia que los factores identificados tienen en distintos grupos sociales definidos a partir de algunas características sociodemográficas básicas como son sexo, edad, composición del hogar y procedencia o lugar de nacimiento. Ello se ha conseguido comparando el valor medio de cada factor para cada uno de los grupos.

La interpretación de estos datos es sencilla. Aquellos grupos sociales que tengan un valor medio elevado para un determinado factor son colectivos que están muy afectados por la situación que describe ese factor. En el otro extremo, aquellos grupos sociales que tengan un valor medio muy negativo son colectivos poco afectados por ese problema. Finalmente, los grupos sociales con un valor medio cercano a cero son colectivos que no son afectados ni mucho ni poco por la problemática asociada a ese factor,

sino que se pueden considerar con una incidencia similar a la de la media.⁽³⁾ Esta estrategia de análisis ha permitido conocer de forma más ajustada las características de los individuos que se identifican o se hallan inmersos en las situaciones recogidas por cada factor.

Para el conjunto de la población vulnerable, las variables observadas se han agrupado en diez grandes factores de exclusión o vulnerabilidad social que, por orden de importancia, son los siguientes:

Cuadro 3.3

LOS FACTORES DE EXCLUSIÓN

1) Desempleo desprotegido	6) Precariedad laboral
2) Enfermedad o discapacidad	7) Analfabetismo
3) Nivel formativo muy bajo	8) Aislamiento relacional
4) Pobreza severa	9) Precariedad económica asistida en el hogar
5) Falta de experiencia laboral por trabajo doméstico	10) Dificultades económicas en el hogar

Fuente: Elaboración propia.

Como es lógico, estos factores pueden afectar con distintas intensidades a personas y/o colectivos sociales muy diversos originando procesos más o menos graves que pueden oscilar entre la precariedad relativa y la exclusión social, en un abanico extenso de situaciones particulares. A continuación expondremos concretamente qué se comprende bajo cada uno de estos 10 grandes enunciados y cuáles son los segmentos de población que se hallan más directamente afectados en cada caso.

Las páginas que siguen contienen también un conjunto de gráficos que deben permitir al lector percatarse rápidamente de cuáles son los colectivos más afectados por cada factor. En todos ellos, el eje vertical indica el valor medio del factor en cuestión (que, recordemos, se trata de una variable estandarizada y, por lo tanto, tiene media cero) para cada uno de los grupos sociales definidos por el cruce de sexo con alguna de las variables de edad, composición del hogar o procedencia. Así, por ejemplo, el gráfico 3.2,

(3) Debe tenerse en cuenta que los factores son variables estandarizadas, y que, por lo tanto, su media para el total de individuos vulnerables es cero.

titulado «Incidencia del desempleo desprotegido según sexo por grupos de edad», muestra claramente que esa situación afecta fuertemente a los individuos más jóvenes (16-29 años) y muy poco a los mayores (65-99 años). Pero, a su vez, permite ver que entre los jóvenes el desempleo desprotegido afecta más a las mujeres que a los hombres, mientras que en los grupos de más edad, la relación se invierte. En este caso, la interpretación del dato debe remitir a la decreciente presencia de mujeres en el mercado de trabajo, a medida que avanzan en edad.

Desempleo desprotegido

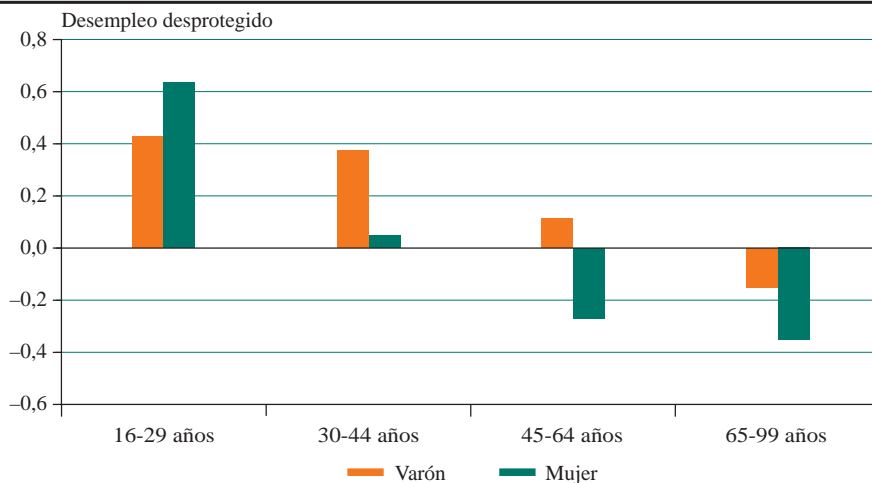
El primer factor de exclusión que aparece en el análisis es el del desempleo desprotegido. Bajo este nombre se contemplan situaciones en las que las personas, además de hallarse en situación de desempleo y, por tanto, de no disponer de una fuente de ingresos procedente de su actividad en el mercado de trabajo, no son beneficiarios de ninguna prestación o subsidio por dicha causa.

Como ya se apuntaba en el primer capítulo de este libro, en España, la existencia de un sistema de prestaciones sociales altamente contributivo y estrechamente vinculado a la participación de los individuos en el mercado, genera grandes espacios de desprotección social que padecen con mayor intensidad aquellos grupos o colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado laboral en unas determinadas condiciones: las que permiten obtener posteriormente una protección ante el desempleo. Hay que tener en cuenta que estas prestaciones se otorgan en relación con la duración y la remuneración percibida del último trabajo que se tuvo.

La incidencia de este factor, como es lógico, disminuye con la edad –véase gráfico 3.2–. Así los jóvenes y muy especialmente las mujeres jóvenes son el colectivo más afectado por el desempleo desprotegido. Sin embargo, a medida que observamos los siguientes grupos de edad las mujeres resultan menos afectadas por esta circunstancia debido, muy probablemente a la desigualdad de género que atraviesa el mercado de trabajo: a determinada edad muchas mujeres salen o son expulsadas del mercado laboral para llevar a cabo tareas domésticas y familiares. Algunas de ellas ya no se rein-

INCIDENCIA DEL DESEMPLEO DESPROTEGIDO SEGÚN SEXO, POR GRUPOS DE EDAD

Valor medio del factor para cada grupo



Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

corporarán más. Otras sí, aunque sea desempeñando trabajos temporales o a tiempo parcial que les permitan atender al mismo tiempo aquellas responsabilidades domésticas y familiares que les son socialmente atribuidas.

Por su parte, los hombres entre 30 y 64 años sufren con mayor frecuencia esta situación de desempleo desprotegido porque, entre otros motivos, son mayoría en el mercado de trabajo. Es decir, que hombres y mujeres en una situación de desempleo desprotegido, experimentarán procesos diferentes: mientras que los hombres tenderán a mantenerse en dicha situación de «activos» desempleados, muchas mujeres terminarán por abandonar su estado de población «activa» para convertirse en lo que se llaman personas «inactivas»: jubilados, amas de casa, estudiantes e incapacitados. En el caso de las mujeres amas de casa, habitualmente se trata de personas que trabajan exclusivamente en el ámbito de lo doméstico y lo familiar sin recibir a cambio ningún salario ni poseer ninguna garantía laboral ni social.

Ellas, por tanto, se convertirán en «amas de casa» mientras que ellos simplemente serán considerados desempleados de larga duración que agotaron su cuota de protección social.

Enfermedad o discapacidad

El segundo factor de vulnerabilidad social hace referencia a un conjunto de situaciones de enfermedad o discapacidad. Discapacidades o enfermedades muy diversas que tienen una consecuencia común y enormemente relevante en relación con la vulnerabilidad y la exclusión social: limitan la autonomía individual de las personas que las padecen. Así, por ejemplo, uno de los aspectos que aparecen reflejados en este factor es el de la necesidad de abandonar el trabajo desarrollado anteriormente a causa de alguna discapacidad o enfermedad sobrevenida, o el considerarse a sí mismo una persona con una salud mala o muy mala. Por otra parte, en este factor también se acumulan aquellas variables que hacen referencia a un estado de salud frágil, pero desde una mirada más objetiva. Así, en su composición también hallamos las variables de hospitalización, de visitas frecuentes a médicos especialistas, etc.

En relación con la incidencia de enfermedades o discapacidades sobre los grupos sociales considerados, como es lógico, esta circunstancia afecta más a los grupos de mayor edad. Sin embargo, es importante resaltar que, entre ellos, los hombres son los más afectados. En este sentido cabe decir que es muy probable que ellos tengan un acceso más fácil al reconocimiento administrativo de la enfermedad o discapacidad, en tanto que son trabajadores o personas activas en el ámbito laboral con mayor frecuencia que las mujeres. Éstas, en cambio, especialmente las de mayor edad que han dedicado sus vidas al cuidado y mantenimiento de la familia, pero también las que han desarrollado trabajos sin contrato, se hallan más a menudo en una situación de desventaja en el momento de ver reconocidas aquellas dolencias fruto del trabajo desarrollado.

Gráfico 3.3

INCIDENCIA DE ENFERMEDADES O DISCAPACIDADES SEGÚN SEXO, POR GRUPOS DE EDAD

Valor medio del factor para cada grupo



Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

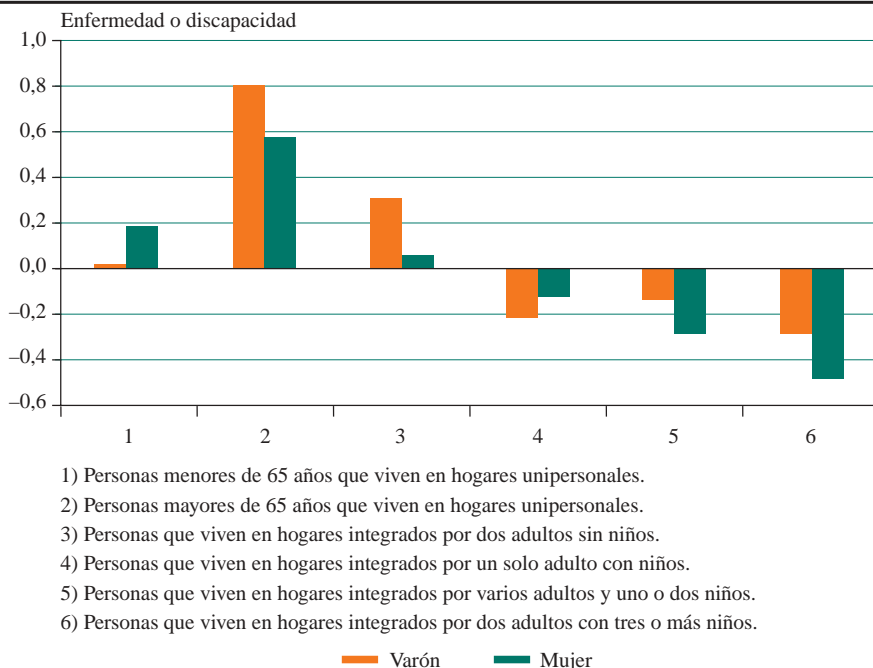
Por otra parte, y según la composición del hogar, en el gráfico 3.4 podemos observar que el colectivo más afectado por la enfermedad o la discapacidad son los hombres mayores de 65 años que viven solos, aunque también destaca la incidencia algo menor del factor sobre aquellas mujeres mayores que también viven solas.

En segundo lugar, los hogares formados por dos adultos sin niños, muchas veces integrados por personas mayores cuyos hijos ya se han emancipado, padecen también una incidencia elevada de situaciones de enfermedad o discapacidad. Cabe anotar, sin embargo, que entre todas las personas que se hallan viviendo con otro adulto/a, pero sin niños, son los hombres los que (tres veces más que las mujeres) se encuentran en situación de discapacidad o enfermedad.

Gráfico 3.4

INCIDENCIA DE ENFERMEDADES O DISCAPACIDADES SEGÚN SEXO, POR TIPOS DE COMPOSICIÓN DEL HOGAR

Valor medio del factor para cada grupo



Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

En el otro extremo, las personas que presentan una menor incidencia de este factor son sobretodo mujeres que viven en hogares compuestos por dos o más adultos y niños. Ello quizás podría relacionarse con la asunción de un volumen importante de responsabilidades y cargas domésticas y familiares que difícilmente pueden ser asumidas bajo un estado de salud deteriorado tanto objetiva como subjetivamente.

Finalmente, las diferencias que se aprecian según el lugar de nacimiento de las personas, probablemente se deben a que habitualmente los nacidos en el extranjero procedentes de países no anglosajones ni de la UE

que llegan a España, son personas jóvenes y, por lo tanto, no acostumbran a tener un mal estado de salud ni a padecer limitaciones en su autonomía personal a causa de enfermedades.

Nivel de formación muy bajo

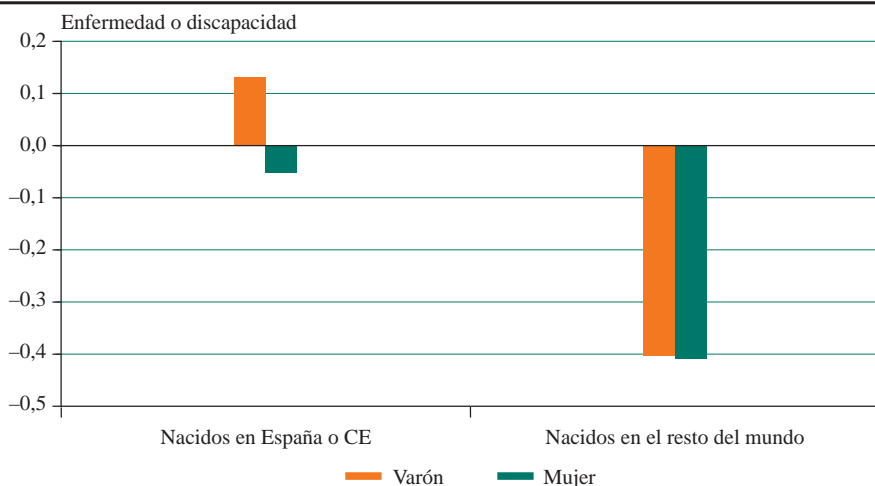
Este eje o factor de vulnerabilidad social viene a recoger todas aquellas situaciones en que las personas, en el ámbito de la formación reglada, únicamente realizaron estudios primarios o que no lograron terminar los estudios obligatorios ni se hallan en la actualidad realizando ningún tipo de aprendizaje para mejorar dicha situación.

Los grupos sociales que mayoritariamente se ven afectados por este factor son los mayores de 45 años, tanto hombres como mujeres. Ello queda perfectamente representado en el gráfico 3.6 donde se refleja la incidencia del factor por edad y sexo. Cabe destacar, sin embargo, que entre el

Gráfico 3.5

INCIDENCIA DE ENFERMEDADES O DISCAPACIDADES SEGÚN SEXOS, POR PAÍSES DE NACIMIENTO

Valor medio del factor para cada grupo



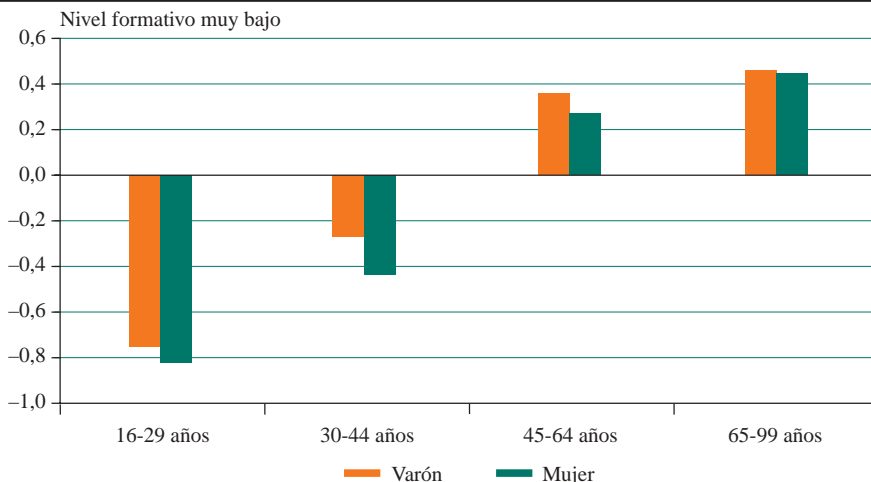
Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

Gráfico 3.6

INCIDENCIA DE NIVELES DE FORMACIÓN MUY BAJOS SEGÚN SEXO, POR GRUPOS DE EDAD

Valor medio del factor para cada grupo



Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

colectivo más joven son los hombres y no las mujeres quienes padecen con una intensidad moderada la incidencia de los niveles formativos bajos.

Pobreza severa

La pobreza a que se refiere el presente factor ha sido considerada de carácter severo porque se trata de situaciones personales en que los ingresos no superan el 30% de la mediana de los ingresos para el total de la población. En una gran parte de estos casos, la persona no posee ningún tipo de ingresos. Este factor apunta hacia la pobreza individual, lo cual no significa que las personas afectadas por esta situación vivan necesariamente en un hogar que también sea pobre económicamente. Por sus propias características este elemento de vulnerabilidad o exclusión social aparece en parte vinculado a la falta de experiencia laboral y al trabajo doméstico y familiar. Es por ello que se presenta a priori como un factor que incide especialmen-

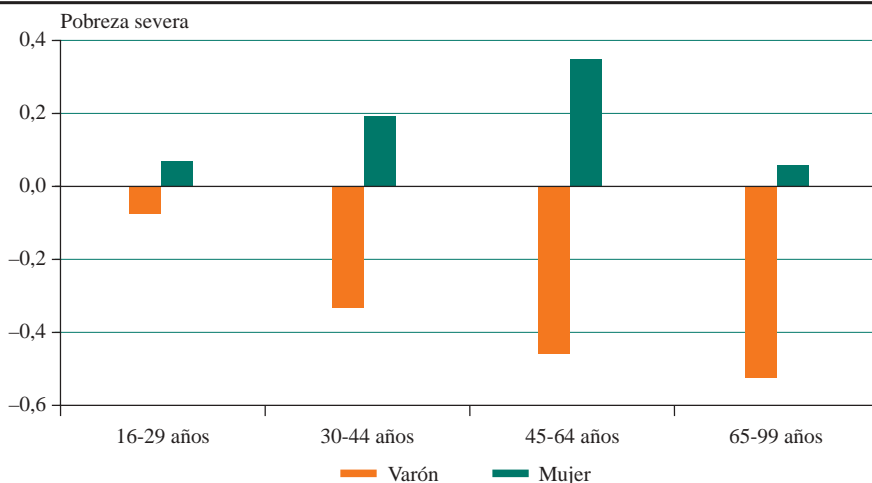
te sobre las mujeres. Al observar los gráficos que se aportan a continuación, puede constatarse el hecho de que, si bien puede haber algunos hombres afectados por esta circunstancia, la gran mayoría son mujeres. Además, por edades, puede comprobarse claramente a través del gráfico 3.7 cómo, a más baja edad, las tendencias de hombres y mujeres en relación con la pobreza severa se invierten: mientras los hombres disminuyen la incidencia de este factor con la edad, entre las mujeres, el impacto de la pobreza aumenta y se multiplica según avanzamos hacia los grupos de personas de mayor edad. Pensamos que ello podría deberse bien a la mayor longevidad de las mujeres, bien a su mayor exclusión del mercado de trabajo, lo cual les impide en muchas ocasiones ser preceptoras de determinadas prestaciones o ayudas económicas.

Por otra parte, y atendiendo al tipo de hogar, vemos que la pobreza severa se manifiesta justo entre aquellos que viven en hogares donde habi-

Gráfico 3.7

INCIDENCIA DE LA POBREZA SEVERA SEGÚN SEXO, POR GRUPOS DE EDAD

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra



Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

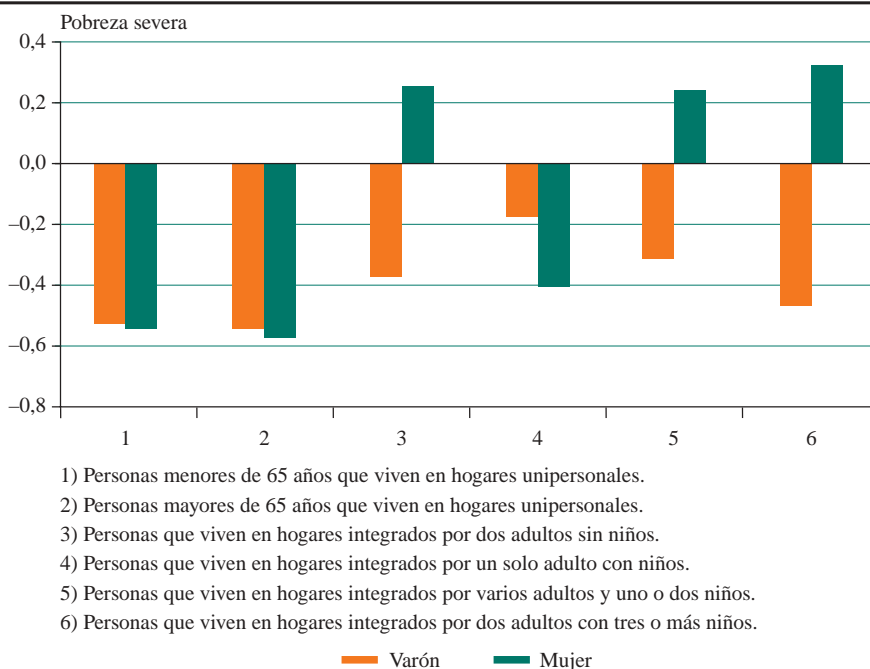
Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

tualmente son las mujeres quienes asumen la totalidad del trabajo doméstico y familiar. Así, se observa en el gráfico 3.8 cómo las que se ven más afectadas por la pobreza severa son las mujeres de los hogares donde viven dos adultos sin hijos, y las de los hogares en que conviven varios adultos con uno o dos niños. En el primer caso es muy probable que se trate de parejas de edad avanzada en las que el hombre desempeña o ha desempeñado un trabajo remunerado gracias al cual percibe una prestación de jubilación. La mujer, por su parte, se ha dedicado principalmente, y se sigue dedicando, a las tareas domésticas y, por ello, sus ingresos personales son inexistentes. En estos casos, pues, la tendencia es a que estas mujeres se hallen sujetas a

Gráfico 3.8

INCIDENCIA DE LA POBREZA SEVERA SEGÚN SEXO, POR TIPOS DE COMPOSICIÓN DEL HOGAR

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra



Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos incidencia inferior a la media.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

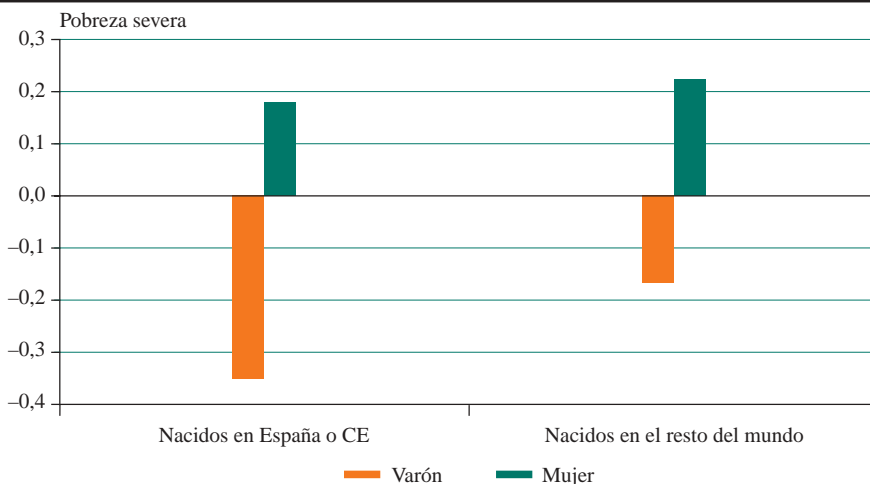
la dependencia económica de otro/s miembros del hogar a causa de una pobreza individual severa, muchas veces relacionada con el trabajo doméstico y familiar desarrollado a lo largo de sus vidas.

La incidencia diferenciada de la pobreza severa según sexo es una pauta que se mantiene también al fijarnos en la procedencia de las personas. Así, entre los nacidos fuera de España o la CE, las mujeres padecen una incidencia similar de la pobreza severa respecto a los hombres, aunque ambos poseen una dispersión de valores mayor que los nacidos en España o la Comunidad Europea. Ello significa que esta circunstancia de extranjería, no es determinante, por sí misma, de la situación de pobreza económica que algunas de estas personas puedan padecer.

Gráfico 3.9

INCIDENCIA DE LA POBREZA SEVERA SEGÚN SEXO, POR PAÍSES DE NACIMIENTO

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra



Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

Falta de experiencia laboral por trabajo doméstico

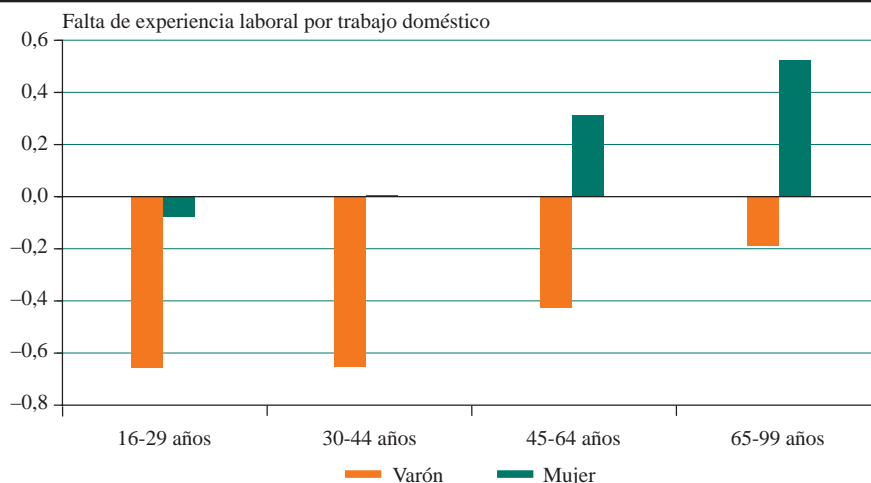
Este factor de exclusión o vulnerabilidad social está muy relacionado con el anterior; en este sentido, se define y se padece sobre todo en femenino. Es decir, viene determinado por el género, por las desigualdades que éste impone en el campo del trabajo y de lo doméstico y por las dificultades existentes en la conciliación de la vida familiar y laboral de muchas mujeres. Si en general la falta de experiencia laboral dificulta el acceso al mercado de trabajo, cuando ésta se halla vinculada al trabajo doméstico y familiar, muy fácilmente se puede desembocar en la pobreza individual severa y la dependencia económica, tal como las consideramos en el factor anterior.

El colectivo que se halla más afectado por esta situación es el de las mujeres y, entre ellas, el de las de mayor edad en hogares unipersonales, y el de las que presuntamente asumen mayores cargas domésticas, tal como puede apreciarse en los gráficos 3.10 y 3.11.

Gráfico 3.10

INCIDENCIA DE LA FALTA DE EXPERIENCIA LABORAL POR TRABAJO DOMÉSTICO SEGÚN SEXO, POR GRUPOS DE EDAD

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra

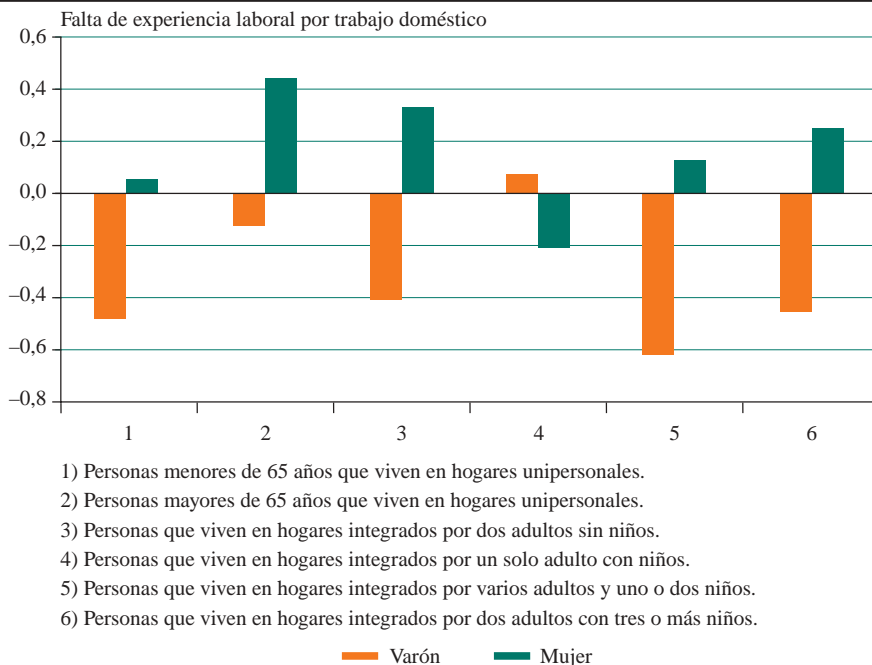


Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

INCIDENCIA DE LA FALTA DE EXPERIENCIA LABORAL POR TRABAJO DOMÉSTICO SEGÚN SEXO, POR TIPOS DE COMPOSICIÓN DEL HOGAR

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra



Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

Precariedad laboral

En este factor se concentran todos los elementos de precariedad laboral: el trabajo a tiempo parcial, el trabajo sin contrato, los empleos de bajo salario, e incluso parte de los empleos de baja calificación que, en muchos casos, coinciden con las anteriores fórmulas. Se trata pues de un factor muy claro de vulnerabilidad social, que viene determinado por una inclusión relativa o muy frágil en el mercado de trabajo. Relativa por el hecho de que algunas de estas formas de precariedad dejan a las personas en una situación de desprotección prácticamente total; y frágil porque las somete a una

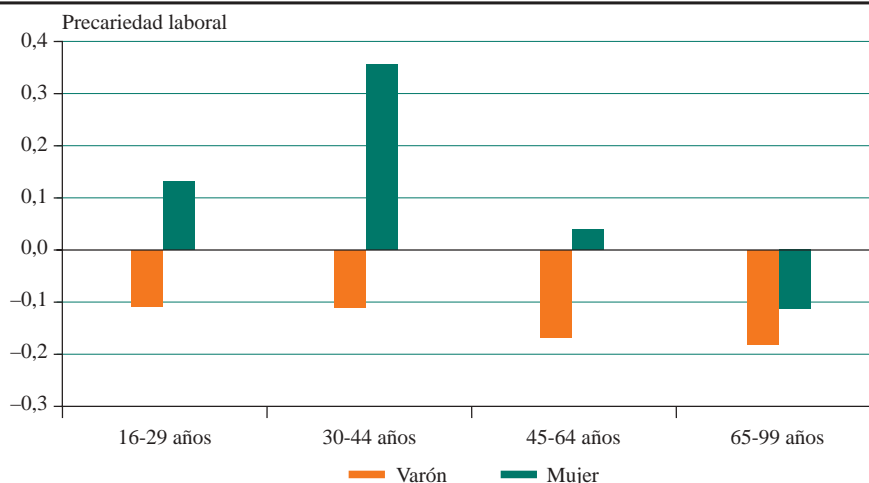
presencia parcial, intermitente y en definitiva no plenamente garantizada en el mercado de trabajo. Así, por ejemplo, el trabajo sin contrato, al no cotizar, no está sujeto a garantías ni derechos laborales. De modo similar ocurre con el trabajo a tiempo parcial que, aunque pudiera ser estable, a menudo no llega a los mínimos necesarios de cotización para poder ser beneficiario de una prestación por desocupación o una pensión de jubilación.

Como muestra el gráfico 3.12, la precariedad laboral que señalamos aquí afecta muy intensa y especialmente a las mujeres, y sobre todo a las menores de 45 años. Sin embargo, aunque por ello pudiera parecer que la precariedad laboral femenina disminuye con la edad, lo que muy probablemente explica este descenso es, precisamente, la retirada de este colectivo del mercado de trabajo a partir de ciertas edades, es decir, su transición hacia las actividades consideradas «no productivas»: las tareas domésticas y familiares.

Gráfico 3.12

INCIDENCIA DE LA PRECARIEDAD LABORAL SEGÚN SEXO, POR GRUPOS DE EDAD

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra



Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

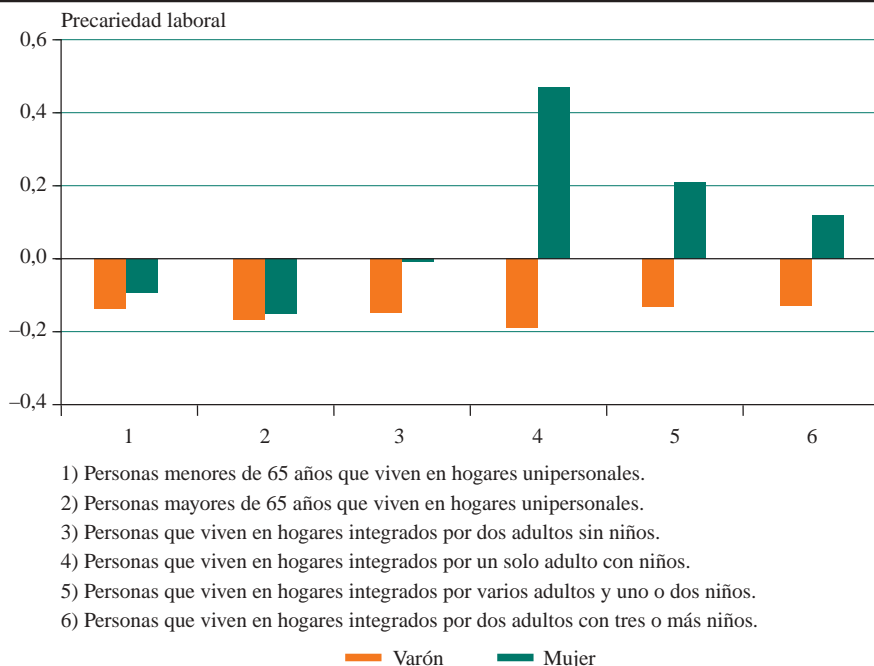
Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

Por tipos de familia, como muestra el gráfico 3.13, quienes sufren más intensamente este factor son algunas de las mujeres que integran hogares monomarentales –aunque la dispersión de valores es mucho más elevada para las mujeres en dicha situación familiar que para los hombres–, así como las que viven en hogares compuestos por varios adultos y uno o más niños. Estas dos son situaciones en que el trabajo doméstico y familiar que el hogar acarrea para la mujer puede intervenir en el acceso precario al mercado laboral, pudiendo únicamente desempeñar trabajos a jornada parcial, sin contrato, a domicilio... Además, hay que tomar en cuenta que, ya sea por su baja calificación o por el bajo número de horas trabajadas, los ingresos

Gráfico 3.13

INCIDENCIA DE LA PRECARIEDAD LABORAL SEGÚN SEXO, POR TIPOS DE COMPOSICIÓN DEL HOGAR

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra



Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

derivados de dichos trabajos tienden a ser escasos, y muchas veces no pasan de ser concebidas como una «ayuda» a la economía familiar.

Finalmente, el lugar de nacimiento no parece suponer grandes diferencias en relación al sesgo de género que define este factor. Su incidencia se mantiene básicamente sobre las mujeres independientemente de su lugar de origen. Así encontramos niveles muy parecidos de precariedad laboral entre las mujeres extranjeras no anglosajonas y las españolas o de la UE. Al mismo tiempo, como muestra el gráfico 3.14, unas y otras mantienen distancias similares con respecto a los hombres de cada grupo.

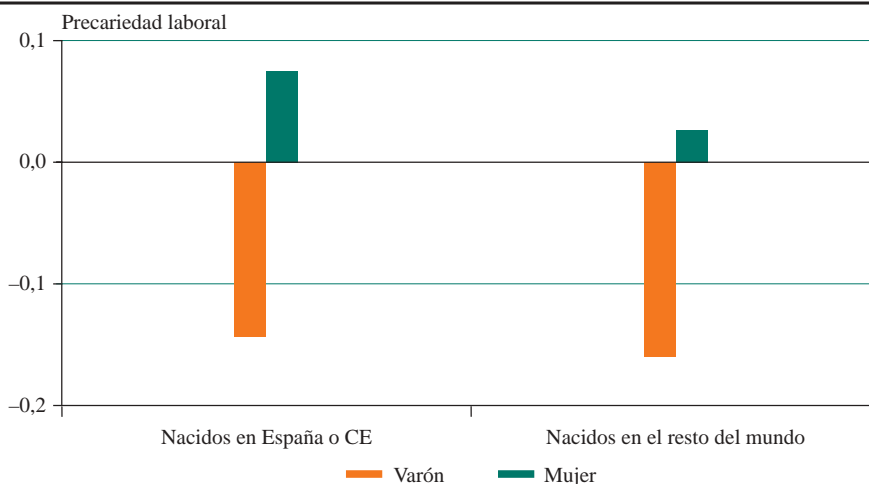
Analfabetismo

Este factor viene definido prácticamente por una sola variable: el analfabetismo en edad activa entendido como aquellas personas que hallándose entre los 16 y los 65 años, es decir, en edad de trabajar, no saben leer

Gráfico 3.14

INCIDENCIA DE LA PRECARIEDAD LABORAL SEGÚN SEXO, POR PAÍSES DE NACIMIENTO

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra



Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

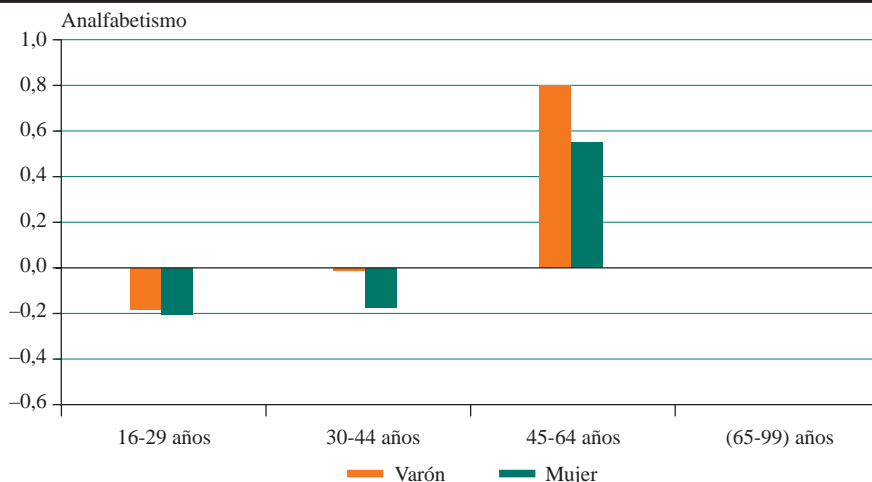
y escribir. Sin embargo, si lo que queremos es medir el impacto excluyente del analfabetismo es evidente que éste será mayor entre los que tienen edad de trabajar. En este sentido, como se puede observar en el gráfico 3.15, el analfabetismo en edad activa afecta sobre todo a hombres y mujeres entre 45 y 64 años. Por otra parte, destaca también el hecho de que en todos los grupos de edad, la incidencia del analfabetismo entre los hombres es siempre superior –aunque sea ligeramente– a la de las mujeres.

Por tipo de hogar, se puede constatar a través del gráfico 3.16 que, el analfabetismo en edad activa tiene un impacto mayor entre las personas que viven solas, independientemente de si éstas son hombres o mujeres. Sin embargo, y en relación con el sexo, también es importante resaltar el hecho de que, entre el resto de personas de la muestra, al margen del tipo de hogar en que residan, el analfabetismo está más extendido entre los hombres que entre las mujeres.

Gráfico 3.15

INCIDENCIA DEL ANALFABETISMO(*) SEGÚN SEXO, POR GRUPOS DE EDAD

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra



Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

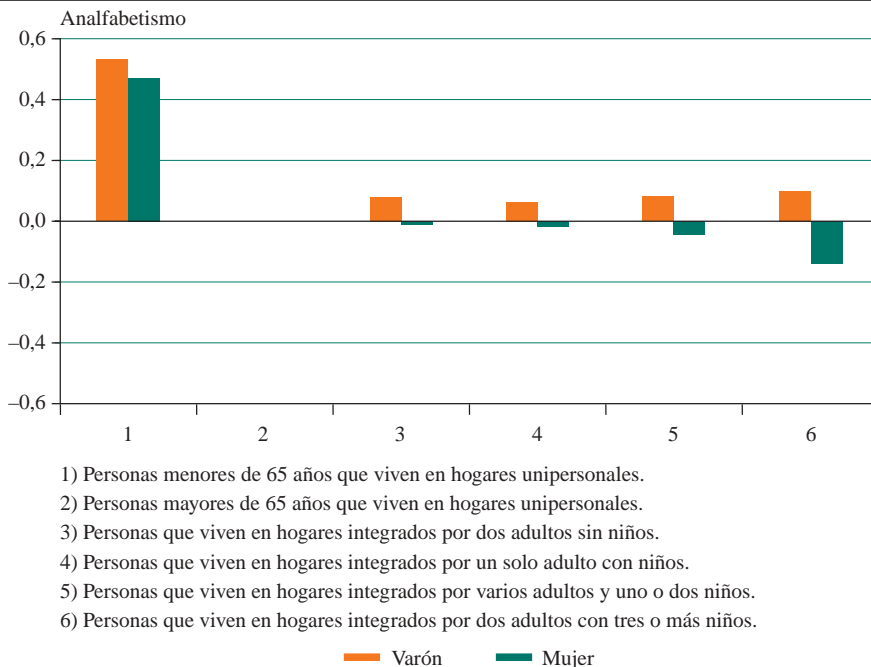
(*) Solamente se ha considerado el analfabetismo entre la población en edad activa (16-64 años).

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

Gráfico 3.16

INCIDENCIA DEL ANALFABETISMO(*) SEGÚN SEXO, POR TIPOS DE COMPOSICIÓN DEL HOGAR

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra



- 1) Personas menores de 65 años que viven en hogares unipersonales.
- 2) Personas mayores de 65 años que viven en hogares unipersonales.
- 3) Personas que viven en hogares integrados por dos adultos sin niños.
- 4) Personas que viven en hogares integrados por un solo adulto con niños.
- 5) Personas que viven en hogares integrados por varios adultos y uno o dos niños.
- 6) Personas que viven en hogares integrados por dos adultos con tres o más niños.

■ Varón ■ Mujer

Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

(*) Solamente se ha considerado el analfabetismo entre la población en edad activa (16-64 años).

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

Aislamiento relacional

Bajo el título de aislamiento relacional se han aglutinado tres variables relativas a la escasez o inexistencia de contactos personales con parientes fuera del hogar, con vecinos y con amigos. Esta situación puede ser fruto de circunstancias diversas como, por ejemplo, la edad, la salud o la sobrecarga familiar y doméstica. Sin embargo, proceda de donde proceda, en muchas ocasiones el aislamiento relacional juega un papel de obstáculo añadido al desarrollo personal y social pleno.

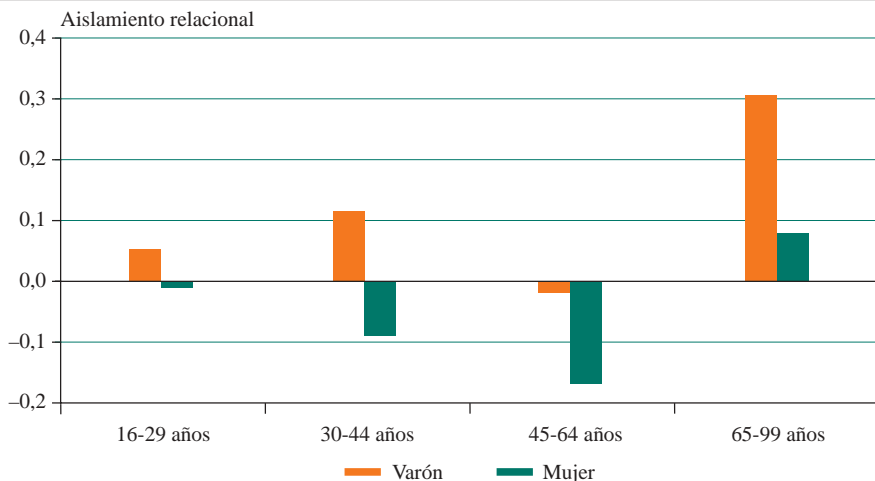
Por edades, como se observa en el gráfico 3.17, los más mayores, y especialmente los hombres, son los que sufren con mayor frecuencia el aislamiento relacional. Sin embargo, también los hombres jóvenes –entre 16 y 44 años– se ven afectados por esta circunstancia aunque de forma más moderada. Por otra parte, entre las mujeres, únicamente se observa alguna incidencia del factor entre las más mayores.

La incidencia del aislamiento relacional según la composición del hogar (gráfico 3.18) revela que son los hogares encabezados por un único adulto con niños a cargo, los que padecen un mayor aislamiento relacional. Ello es así, tanto si estos hogares están integrados por hombres, como si lo están por mujeres. Por otra parte y coincidiendo con el análisis por edades, entre las personas mayores que viven en hogares unipersonales o de dos adultos sin niños, continúan siendo los hombres los que padecen con mayor frecuencia la incidencia de este factor, agravándose con la edad.

Gráfico 3.17

INCIDENCIA DEL AISLAMIENTO RELACIONAL SEGÚN SEXO, POR GRUPOS DE EDAD

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra



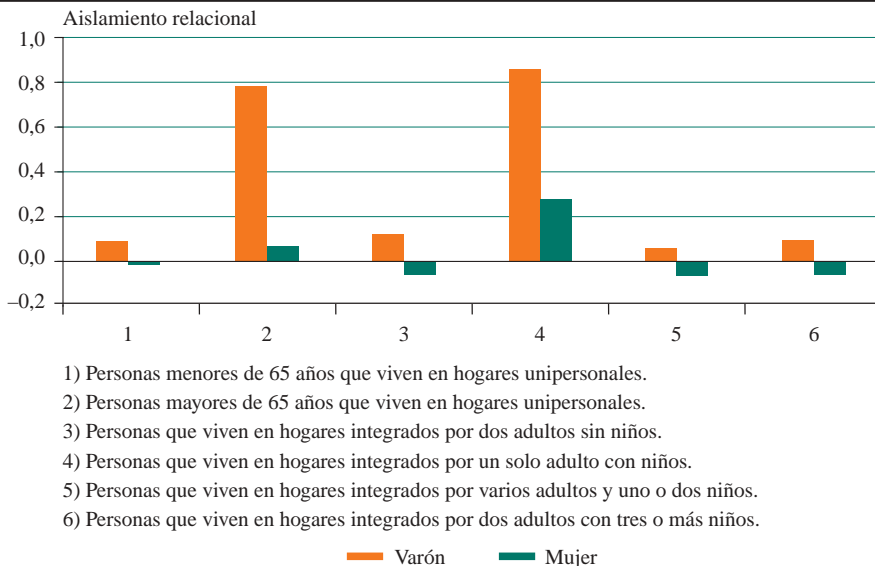
Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

Gráfico 3.18

INCIDENCIA DEL AISLAMIENTO RELACIONAL SEGÚN SEXO, POR TIPOS DE COMPOSICIÓN DEL HOGAR

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra



- 1) Personas menores de 65 años que viven en hogares unipersonales.
- 2) Personas mayores de 65 años que viven en hogares unipersonales.
- 3) Personas que viven en hogares integrados por dos adultos sin niños.
- 4) Personas que viven en hogares integrados por un solo adulto con niños.
- 5) Personas que viven en hogares integrados por varios adultos y uno o dos niños.
- 6) Personas que viven en hogares integrados por dos adultos con tres o más niños.

Varón Mujer

Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

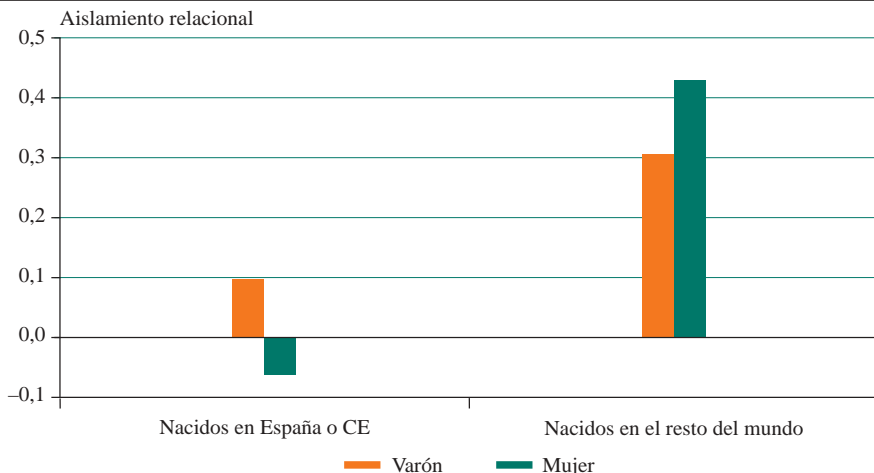
Finalmente, también es destacada la incidencia del aislamiento según procedencia como se ha reflejado en el gráfico 3.19. Los nacidos en países no anglosajones ni pertenecientes a la UE son los que poseen niveles más elevados de aislamiento relacional, y, por tanto, los que menos redes sociales y familiares poseen.

Precariedad económica asistida en el hogar

Este factor remite a la situación sufrida por personas que pertenecen a un hogar cuya principal fuente de ingresos son prestaciones sociales por importe inferior al Salario Mínimo Interprofesional, lo cual les puede situar tanto a nivel personal como colectivamente, muy cerca o incluso por debajo del umbral de la pobreza; es decir, les convierte en personas pobres.

INCIDENCIA DEL AISLAMIENTO RELACIONAL SEGÚN SEXO, POR PAÍSES DE NACIMIENTO

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra



Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

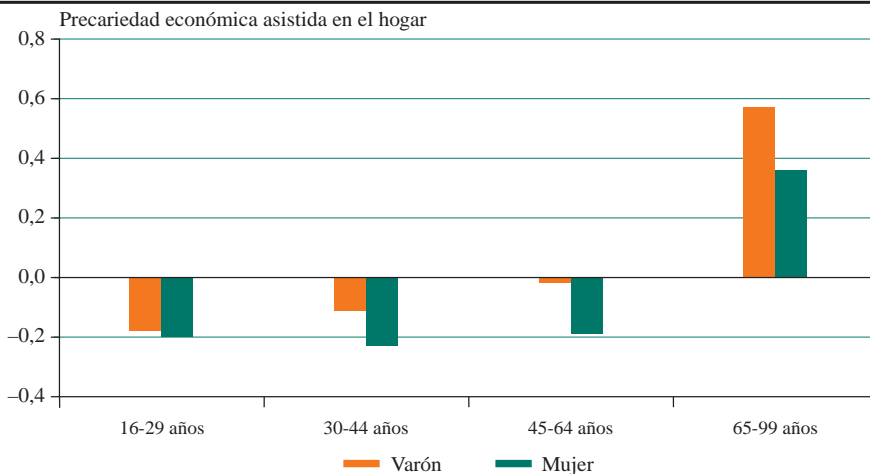
Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

Hemos llamado a este factor precariedad económica asistida en el hogar en la medida en que se trata de personas cuyos hogares dependen principalmente de algún tipo de ayuda o prestación, pero que, aun con ello, las cantidades percibidas son muy escasas. Con la lectura de este factor, se pone claramente de manifiesto un aspecto tan relevante como la insuficiencia de las prestaciones que reciben los hogares con dificultades económicas graves.

Por edades, este factor tiene su mayor incidencia entre la población de mayor edad, lo cual se debe probablemente al hecho de que es en este segmento donde se concentra un mayor número de personas receptoras de prestaciones públicas. A la vez, nos permite constatar la pobreza a la que someten dichas prestaciones a una parte de la población que, además, no dispone de otras posibilidades para aumentar sus ingresos si no es realizando algún tipo de actividad no declarada, o mediante la ayuda de hijos u otros familiares. Si observamos comparativamente los gráficos 3.20 de grupos de edad, y 3.21 por tipos de hogar podemos observar que, en términos genera-

INCIDENCIA DE LA PRECARIEDAD ECONÓMICA ASISTIDA DEL HOGAR SEGÚN SEXO, POR GRUPOS DE EDAD

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra



Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

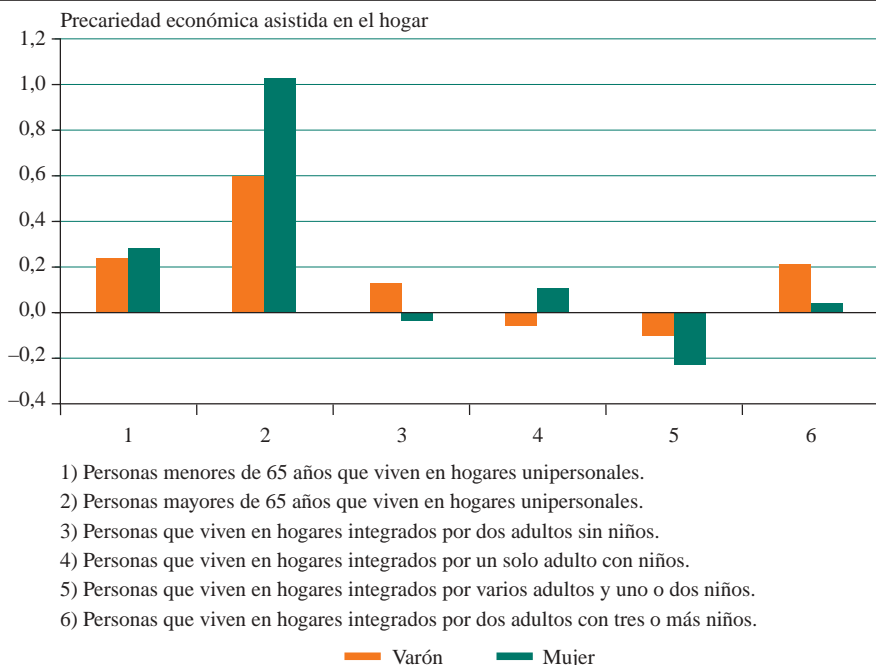
les, los que viven solos (hombres y mujeres, mayores o menores de 65 años) y los hombres que pertenecen a hogares formados por dos adultos y tres o más niños, son los que poseen los valores medios más elevados. Es decir, los que se ven más afectados por el hecho de pertenecer a un hogar pobre dependiente de prestaciones. A continuación de éstos, y con una intensidad moderada, hallamos por una parte las mujeres que encabezan hogares monomarentales formados por una adulta y niños y, por otra, los hombres que viven con otro adulto/a sin niños.

Dificultades económicas en el hogar

El último factor emergido del análisis comprende diversos aspectos indicativos de dificultades económicas en el hogar. Así, por ejemplo, incluye a aquellas personas que declararon residir en hogares en los que se han producido retrasos en el pago del alquiler o de los servicios básicos como el agua, el gas o la electricidad.

INCIDENCIA DE LA PRECARIEDAD ECONÓMICA ASISTIDA DEL HOGAR SEGÚN SEXO, POR TIPO DE COMPOSICIÓN DEL HOGAR

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra



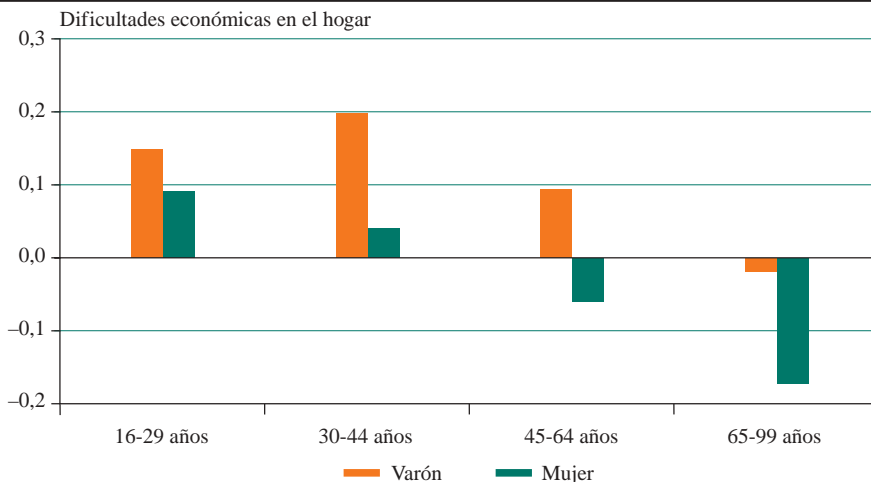
Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

Como se muestra en los gráficos 3.22 y 3.23, los grupos de población que sufren una mayor incidencia de este factor son los hombres de 30 a 44 años y los procedentes de países no anglosajones ni de la UE. También las mujeres con dichas características se hallan afectadas por las dificultades económicas del hogar aunque en menor medida que los hombres. Por otra parte, como muestran los mismos gráficos, la incidencia de este factor disminuye con la edad. Finalmente, y observando la composición del hogar, ninguno de los grupos considerados llega a poseer valores medios elevados sobre este factor, aunque los que presentan una mayor incidencia sean los hogares monoparentales y los compuestos por dos adultos con tres o más hijos. En este últi-

INCIDENCIA DE LAS DIFICULTADES ECONÓMICAS DEL HOGAR SEGÚN SEXO, POR GRUPOS DE EDAD

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra



Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

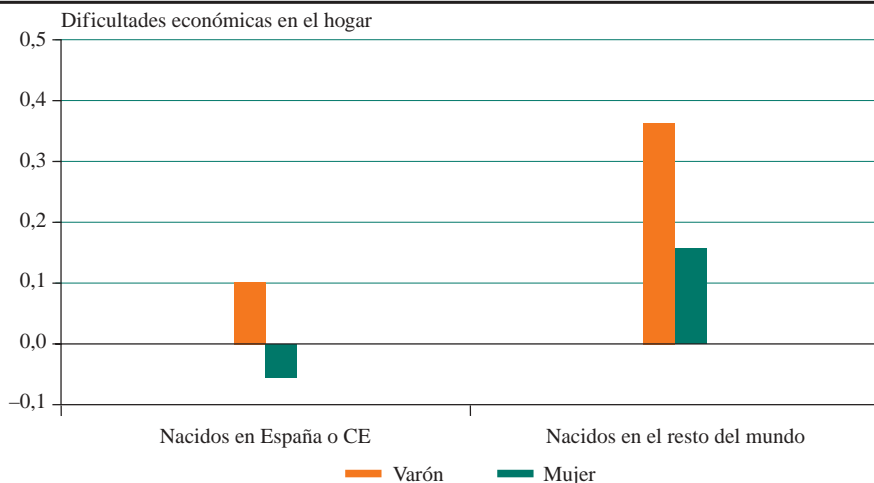
Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

mo colectivo además, la dispersión de valores para los hombres es mucho más elevada que para las mujeres, lo cual pone nuevamente de manifiesto la existencia de importantes sesgos de género. Así, entre los hombres que se hallan en una situación familiar de monoparentalidad, la variabilidad de situaciones económicas es mucho mayor que entre las mujeres.

El cuadro 3.5 presenta a modo de resumen general la incidencia de los factores sobre la población vulnerable por sexos, según edad, composición del hogar y procedencia. Hasta aquí se ha visto la lectura horizontal de este cuadro. Es decir, se han ido comentando los factores de exclusión prestando especial atención a la incidencia que poseen éstos sobre determinados grupos de población. Ahora, mediante el referido cuadro, proponemos una nueva lectura, esta vez en sentido vertical, para poder apreciar cuáles son los factores que inciden de forma más directa sobre cada uno de los segmentos de población considerados.

INCIDENCIA DE LAS DIFICULTADES ECONÓMICAS DEL HOGAR SEGÚN SEXO, POR PAÍSES DE NACIMIENTO

Valor medio del factor para el conjunto de la muestra



Nota: El factor está estandarizado y tiene media cero. Valores positivos indican incidencia superior a la media y valores negativos, incidencia inferior a la media.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

En general, y para las distintas categorías, se desprende del cuadro el hecho de que las mujeres acostumbran a acumular un mayor número de factores de exclusión, independientemente de la intensidad de los mismos. Solamente en el caso de hombres menores de 65 años que viven en hogares unipersonales, la acumulación de factores es superior a la de las mujeres en idéntica situación. En el mismo sentido, destaca la emergencia de factores que prácticamente tienen siempre su mayor, e incluso único impacto, sobre mujeres de distinta edad, procedencia y topología familiar: la pobreza severa, la falta de experiencia laboral por trabajo doméstico y la precariedad laboral.

Considerando globalmente estos resultados parece contrastarse la hipótesis inicial de que efectivamente la exclusión social debe ser analizada tomando en cuenta los tres grandes ejes de género, edad y procedencia que, en nuestro contexto, siguen determinando contundentemente las relaciones sociales.

3.4. Los colectivos vulnerables o excluidos

Después de haber identificado los principales factores de exclusión y habiendo analizado cuáles son por sexos los segmentos de población que se hallan más afectados según la edad, la composición del hogar y la procedencia, ha sido aplicado sobre la base de los factores un nuevo análisis estadístico para detectar los colectivos principales y sus rasgos, entre el total de población vulnerable. Se pretende pues analizar la incidencia conjunta de los 10 factores de vulnerabilidad en los individuos. Para ello se ha empleado la técnica del análisis de conglomerados.

El análisis de conglomerados permite clasificar a los individuos de una muestra en un reducido número de grupos. Los integrantes de dichos grupos lo son en la medida en que comparten ciertas características. Éstas, finalmente, son las que permiten identificar y nombrar el grupo a nivel social. El número adecuado de grupos a considerar depende del número de individuos y de su heterogeneidad. En general, se realizan varios análisis exploratorios y se decide el número de grupos en función de las posibilidades interpretativas y la coherencia que presenten los resultados (véase Anexo metodológico).

En el análisis se han hallado seis colectivos diferenciados, dos de los cuales contemplan ciertas variantes con especificidades particulares. Estos seis grandes grupos identificados son los formados por personas que se encuentran en las siguientes situaciones:

Cuadro 3.4

LOS COLECTIVOS VULNERABLES Y EXCLUIDOS

1) Exclusión social en edad activa	4) Inclusión social precaria
2) Inclusión laboral muy precaria	5) Precariedad económica del hogar
3) Exclusión del mercado laboral	6) Exclusión social en la vejez

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 3.6 aparecen reflejadas cuáles son las características sociodemográficas de cada uno de estos grupos. Éstas, así como los factores de exclusión que intervienen en cada caso, serán comentados a continuación.

INCIDENCIA DE LOS FACTORES POR SEXOS SEGÚN EDAD, COMPOSICIÓN DEL HOGAR Y PROCEDENCIA

Factores de vulnerabilidad (10)	Edad								
	17-29 años		30-44 años		45-64 años		65-99 años		
	V	M	V	M	V	M	V	M	
Desempleo desprotegido	■	■	■	■	■				
Enfermedad o discapacidad					■		■	■	
Nivel formativo muy bajo					■	■	■	■	
Pobreza severa		■		■		■		■	
Falta de experiencia laboral por trabajo doméstico				■		■		■	
Precariedad laboral		■		■		■			
Analfabetismo			■	■	■	■			
Aislamiento relacional	■	■		■			■	■	
Precariedad económica asistida en el hogar							■	■	
Dificultades económicas en el hogar	■	■	■	■	■				

■ Intensidad moderada ■ Intensidad elevada

Nota: V=Varón; M=Mujer.

Fuente: Elaboración propia.

Exclusión social en edad activa

Este colectivo se define por una incidencia muy destacada del factor de aislamiento relacional. Sin embargo, al mismo tiempo, también confluyen en su formación los factores relativos a dificultades económicas del hogar, analfabetismo y pobreza severa. En menor medida también llegan a intervenir factores como no tener experiencia laboral a causa del desempeño de trabajo doméstico, o poseer niveles formativos muy bajos.

Los componentes de este colectivo son mayoritariamente (en un 70%) mujeres, aunque también hay un porcentaje significativo de hombres (30%). En relación con el total de la población vulnerable, observamos que el porcentaje de mujeres es ligeramente superior en este colectivo de lo que representan en el conjunto: un 66,1%. Recordemos además que, a su vez, esta proporción de mujeres también es superior al porcentaje que éstas representan sobre el total de la población, donde alcanzan solamente el 52,7% del total.

Composición del hogar												Procedencia			
Unipersonal menor de 65 años		Unipersonal mayor o igual a 65 años		Dos o más adultos sin niños		Un adulto con niños		Varios adultos con uno o dos niños		Dos adultos con tres o más niños		España o UE		Resto no anglosajona	
V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M
■				■				■		■		■			
■		■	■	■	■							■			
		■	■	■	■							■			
			■		■	■	■		■		■		■		■
■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
■	■	■	■	■			■	■		■	■	■			■
				■				■		■	■	■		■	■

Por edades, más de la mitad, un 60% son jóvenes entre 17 y 29 años, un 20% tienen entre 30 y 44, y el otro 20% se reparte de forma equitativa entre los dos grupos de edad restantes. También en el caso de los jóvenes, y comparativamente con lo que este grupo representa sobre el total de la muestra analizada, éstos aparecen con una frecuencia mucho más alta. Así, mientras que sobre la población vulnerable los de menor edad representan solamente un 18,7%, en el interior del colectivo son, como hemos apuntado, un 60%.

La composición del hogar es quizás más diversa aunque, con una frecuencia del 40%, se trata de familias integradas por un solo adulto con niños, es decir: familias monomarentales. El 60% restante se divide en partes iguales de un 20% entre los hogares formados por dos o más adultos sin niños, varios adultos con uno o dos niños, y dos adultos con tres o más niños; es decir: familias numerosas. En este aspecto destaca el hecho de que las familias monomarentales, pese a representar tan sólo un 1,2% del total

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS BÁSICAS DE LOS COLECTIVOS VULNERABLES O EXCLUIDOS

Porcentajes por columnas dentro de cada característica sociodemográfica

		Exclusión social en edad activa	Inclusión laboral muy precaria
Sexo	Hombre	30	4,3
	Mujer	70	95,7
Edad	17 a 29 años	60	17,3
	30 a 44 años	20	54
	45 a 64 años	10	28,1
	65 a 99 años	10	0,7
Composición del hogar	Unipersonal menor de 65 años	–	–
	Unipersonal mayor o igual a 65 años	–	–
	Dos o más adultos sin niños	20	28,1
	Un adulto con niños	40	5,8
	Varios adultos y uno o dos niños	20	61,9
	Dos adultos y tres o más niños	20	4,3
Procedencia	España y UE	80	100
	Extranjeros no UE ni anglosajones	20	–
	Número absoluto de individuos	10	139
	% sobre la población vulnerable	0,1	1,4

■ Porcentajes elevados ■ Porcentajes moderados

Nota: En negrilla, los valores que presentan diferencias significativas respecto al total de los individuos vulnerables.

Fuente: Elaboración propia.

de la población vulnerable y un 1,2% del total, entre el colectivo de exclusión social en edad activa, su presencia es del 40%.

Finalmente, y en relación con la procedencia, cabe destacar que un 20% de las personas que integran el colectivo de excluidos en edad activa son de procedencia extranjera no anglosajona ni de la UE. Además, se da la circunstancia que, en relación con lo que este porcentaje representa sobre el total de la muestra de población vulnerable –un 1,7%– así como del total –un 1,2%–, estas personas se hallan especialmente sobrerrepresentadas en este colectivo por encima de cualquier otro.

Excluidos del mercado laboral	Inclusión social precaria	Precariedad económica del hogar	Exclusión social en la vejez	Total población vulnerable	Total población
31,3	37,7	45,7	44	33,9	47,3
68,7	62,3	54,3	56	66,1	52,7
13,6	25	42,4	6,9	18,7	24,4
15,7	25,8	35,4	11,2	20,5	25,4
26,4	45,9	17,1	11,2	32,7	26,9
44,3	3,4	5,2	70,7	28,1	23,3
1,5	3,2	2,1	0,9	2,1	2,4
6,7	0,5	0,3	6,9	4,2	4,2
59,1	48,4	24,3	66,4	53,7	45,8
0,4	1,7	5,7	0,9	1,2	1,1
30,1	42,9	57,4	25	36	43
2,1	3,2	10,3	–	2,8	3,5
99	97,5	95,6	98,2	98,3	98,8
1	2,5	4,4	1,8	1,7	1,2
5.997	3.611	387	116	10.260	36.148
58,5	35,2	3,8	1,1	100	100

Inclusión laboral muy precaria

Este segundo colectivo viene muy claramente definido por un único factor que, a su vez, comprende distintos elementos. Se trata del factor de la precariedad laboral, donde se incluían elementos como el trabajo a tiempo parcial, el trabajo sin contrato, los empleos de bajo salario e incluso parte de los empleos de baja calificación. Además también presenta una ligera incidencia del desempleo desprotegido, los niveles formativos bajos y las dificultades económicas del hogar.

Este grupo de personas con una situación laboral muy precaria está formado prácticamente en su totalidad por mujeres. Éstas representan un 95,7% del colectivo, mientras que, recordemos, su presencia en el total de la

población y de los más vulnerables era de un 52,7% y un 66,1%, respectivamente. En cuanto a la edad de dichas mujeres, un poco más de la mitad, un 54%, tienen entre 30 y 44 años y en un 61,9% pertenecen a hogares integrados por varios adultos y uno o más niños. En este caso se trata con mucha probabilidad de mujeres que desarrollan algún tipo de trabajo temporal, parcial o sumergido para ayudar a levantar una precaria economía familiar, pero que, al mismo tiempo, y debido a las características de los hogares a que suelen pertenecer, han de asumir la responsabilidad sobre un volumen considerable de trabajo doméstico y familiar. Ambos porcentajes se sitúan por encima de los niveles hallados para los totales de población que se sitúan entre un 20% y un 25% en el caso del grupo de edad, y entre un 36% y un 43% en la composición del hogar formada por varios adultos y uno o más niños. Sin embargo, también hallamos un porcentaje significativo, un 28,1%, que viven con dos o más adultos sin niños. Por otra parte, aunque representen un pequeño porcentaje, la alta precariedad laboral también está integrada por un 5,8% de mujeres monomarentales. Ello es destacable en la medida en que –recordemos– esta topología, en el conjunto de la población y en la muestra estudiada, representaba poco menos de un 2%. Finalmente, el 100% de este colectivo aparece como personas de nacionalidad española o de algún otro país de la UE, lo cual viene a confirmar la mayoritaria presencia de los extranjeros en el colectivo de activos excluidos socialmente.

Exclusión del mercado laboral

Los factores que intervienen en la composición de este grupo, considerados de mayor a menor intensidad son: los niveles formativos muy bajos, el desempleo desprotegido, la falta de experiencia laboral a causa de la dedicación al trabajo doméstico, la precariedad económica del hogar y la enfermedad o discapacidad.

Los excluidos del mercado laboral forman el colectivo mayoritario entre la población vulnerable y presentan una heterogeneidad considerable en cuanto a sus características sociodemográficas. Como se observa en el cuadro de referencia (cuadro 3.6), representan un 58,5% del total de la muestra de población vulnerable. Siendo así se ha considerado pertinente

Cuadro 3.7

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DEL COLECTIVO DE EXCLUIDOS DEL MERCADO LABORAL

Porcentajes por columnas dentro de cada característica sociodemográfica

	Amas de casa	Desempleados	Enfermos o incapacitados	Total excluidos del mercado laboral	Total población vulnerable	Total población
Hombre	20,9	41,7	35,9	31,3	33,9	47,3
Mujer	79,1	58,3	64,1	68,7	66,1	52,7
17 a 29 años	5,2	50,7	0,6	13,6	18,7	24,4
30 a 44 años	18,0	32,3	3,6	15,7	20,5	25,4
45 a 64 años	37,3	16,9	20,6	26,4	32,7	26,9
65 a 99 años	39,5	0,1	75,2	44,3	28,1	23,3
Unipersonal menor de 65 años	1,48	1,19	1,7	1,5	2,1	2,4
Unipersonal mayor o igual a 65 años	3,9	0,1	13,5	6,7	4,2	4,2
Dos o más adultos sin niños (%)	55,7	50,3	67,9	59,1	53,7	45,8
Un adulto con niños	0,5	0,6	0,3	0,4	1,2	1,1
Varios adultos y uno o dos niños	35,0	45,3	16	30,1	36	43
Dos adultos y tres o más niños	3,4	2,5	0,5	2,1	2,8	3,5
España y UE	98,9	98,3	99,5	99	98,3	98,8
Extranjeros no comunitarios ni anglosajones	1,1	1,7	0,5	1	1,7	1,2
Número de individuos	2.363	1.346	2.288	5.997	10.260	36.148
% sobre vulnerables	23	13,1	22,3	58,5	100	100
% sobre el grupo de excluidos del mercadolaboral	39,4	22,4	38,2	100		

■ Porcentajes elevados ■ Porcentajes moderados

Nota: En negrilla, los valores que presentan diferencias significativas respecto al total de los individuos vulnerables.

Fuente: Elaboración propia.

realizar un nuevo análisis en su interior, con el objetivo de distinguir algunos subgrupos diferenciados. Como resultado de esta operación presentamos el cuadro 3.7, donde se pueden apreciar las tres variantes identificadas y sus características sociodemográficas. Los subgrupos de excluidos del mercado laboral que se han podido detectar son tres:

- a) «Amas de casa»
- b) Desempleados
- c) Enfermos o incapacitados

Amas de casa

Este colectivo representa un 40% de la población excluida del mercado laboral. Como bien indica su nombre está formado en un 79% por mujeres cuya actividad principal es el trabajo doméstico y familiar. Los factores de exclusión que poseen mayor incidencia sobre este colectivo son el bajo nivel formativo y la pobreza severa, aunque también poseen una cierta presencia de precariedad económica asistida en el hogar y, en menor medida, de falta de experiencia laboral por trabajo doméstico. También es importante notar que solamente un 20% de las personas que se hallan en este colectivo son hombres.

Por edades, un 76,8% de estas amas de casa son mayores de 45 años, y un 39,5% tienen entre 65 y 99 años y ya no se hallan en edad activa. Este porcentaje destaca por encima del correspondiente al total de población vulnerable y en general, aunque no en relación con la que este grupo de edad representa, sobre el conjunto del colectivo de excluidos del mercado laboral.

Según la composición del hogar, y coincidiendo con los segmentos de edad mayoritarios, más de la mitad de las personas que integran este colectivo pertenecen a hogares formados por dos o más adultos sin niños, aunque también los que viven en hogares formados por varios adultos con uno o dos niños representan una parte importante del grupo: concretamente, un 35%.

Desempleados

El segundo colectivo identificado en el sí de los excluidos del mercado laboral son los desempleados, que representan un 22,4% del total. Este grupo se define principalmente por una intervención fuerte del factor de

desempleo desprotegido y, en menor medida, por la falta de experiencia laboral por trabajo doméstico.

La distribución por sexos en este grupo es bastante equitativa aunque refleja una presencia ligeramente mayor de mujeres. Éstas representan un 58,3% de las personas que integran el colectivo, mientras que los hombres son un 41,7%. Al margen del sexo, la mayor parte de desempleados son personas entre 17 y 44 años. Sin embargo, el grupo de menor edad, los que tienen entre 17 y 29, son un poco más de la mitad del colectivo: un 50,7%. Este porcentaje, además, contrasta vivamente con los registrados para este segmento de edad sobre el total de excluidos del mercado laboral, un 13,6%, y sobre el de la población vulnerable, un 18,7%. Igualmente, también es muy superior a la proporción que los más jóvenes representan en el conjunto de la población: un 24,4%.

En relación con la tipología de hogar a la que pertenecen los desempleados, destaca el hecho de que la mitad de ellos pertenecen a hogares formados por dos o más adultos sin niños, y prácticamente toda la otra mitad, un 45,3%, corresponde a personas que viven en hogares integrados por varios adultos y uno o dos niños. En este caso, el porcentaje de personas con dicha característica también es superior a los observados para el conjunto de población excluida del mercado laboral, la población vulnerable y el total general, aunque sólo ligeramente.

Enfermos o incapacitados

Finalmente, el tercer subgrupo dentro de los excluidos del mercado laboral son los que hemos dado en llamar enfermos o incapacitados, que reúnen un 38,2% de esta población. Los factores que poseen mayor incidencia sobre este colectivo son los relativos al estado de salud. Así, el factor definido como enfermedad o discapacidad es el que mayor incidencia posee. Sin embargo, los relativos a la precariedad económica asistida del hogar, así como el de bajos niveles formativos, aparecen también como elementos secundarios en la configuración del subgrupo.

Más de la mitad de los individuos que integran el grupo de enfermos o incapacitados son mujeres. Concretamente ellas representan un 64,1% de la población, mientras que los hombres son un 35,9%. Por edades, un 96% de ellos, son mayores de 45 años y un 75% tienen más de 65. Este porcentaje destaca especialmente en relación con la proporción de población que este segmento de edad representa sobre el total de excluidos del mercado laboral, que no llega a ser de un 45%, así como de la población vulnerable y general, ambas por debajo del 30%.

Por otra parte, en relación con la composición del hogar, un 67,9% de los enfermos o incapacitados son personas que pertenecen a hogares formados por dos o más adultos sin niños. Sin embargo, también es importante destacar en el sí de este colectivo de enfermos o discapacitados la presencia de un 13,5% de personas que viven en hogares unipersonales de mayores de 65 años. Este porcentaje se halla muy por encima de los observados para el total de los excluidos del mercado laboral, donde éstos no llegan al 7%, y más respecto a lo que representa este grupo de mayores solos sobre el total de vulnerables y la población en general que, en ambos casos, es de un 4,2%. De lo observado para este colectivo, se desprende que las personas mayores, especialmente si viven solas y con cierta precariedad económica, poseen un elevadísimo riesgo de exclusión social en caso de hallarse enfermas o incapacitadas por cualquier circunstancia.

Inclusión social precaria

El cuarto grupo estadísticamente delimitado representa un 35% de la población vulnerable analizada y, al igual que en el caso anterior, presenta una heterogeneidad importante en cuanto a las características sociodemográficas de quienes lo forman. El grupo está básicamente definido sobre la base del analfabetismo, los bajos niveles formativos, la precariedad laboral, la falta de experiencia laboral por trabajo doméstico... Mediante la aplicación de nuevos análisis en el interior del grupo (véase Anexo metodológico) las diferencias más importantes que se han podido detectar están muy vinculadas a las variables edad y sexo, que acaban por intervenir en la defi-

nición de los factores de exclusión que afectan a unos y otros bajo el fondo común del analfabetismo y el trabajo precario o el doméstico.

Así, entre los grupos sociales con una inclusión más precaria podemos hallar segmentos de población tan diversos como: hombres y mujeres analfabetos mayores de 45 años que sufren algún tipo de enfermedad o discapacidad; amas de casa de edad avanzada con un nivel significativo de pobreza severa y la falta de experiencia laboral por trabajo doméstico; hombres y mujeres jóvenes en ocupaciones precarias; y mujeres jóvenes o de mediana edad que padecen aislamiento relacional y falta de experiencia laboral por trabajo doméstico.

Atendiendo a los datos reflejados en el cuadro 3.6, este grupo está compuesto en un 62,3% por mujeres. A la vez, comprende todos los grupos de edad excepto los más mayores, aunque un 45,9% son personas entre 45 y 64 años. El porcentaje que representa este segmento de población dentro del grupo es casi dos veces superior al que representa el mismo sobre la población vulnerable y la total global. Finalmente, y aunque sea muy pequeño, el porcentaje de población extranjera no anglosajona ni procedente de países de la UE que recoge este grupo prácticamente dobla la proporción observada para el conjunto de la población vulnerable y la total.

Hogares económicamente vulnerables

Las personas que pertenecen a estos tipos de hogares, que representan un 3,8% del total de la población vulnerable, sufren dificultades económicas en el hogar con mayor incidencia que ningún otro factor. Es decir, que se trata de personas que viven en hogares que han sufrido retrasos en el pago de servicios básicos, alquiler... Sin embargo, también se aprecia una ligera presencia de otros elementos importantes. Algunos muy relacionados con lo anterior, como la precariedad económica asistida en el hogar, y otros como el aislamiento relacional y la falta de experiencia laboral por trabajo doméstico, no tanto.

Por sexos, el grupo está compuesto por hombres y mujeres en proporción similar, aunque por poco son mayoría estas últimas con un 54,3%

de la población. Destaca el hecho de que en este grupo, si bien el porcentaje de hombres se acerca al del total de la población –un 47,3%–, es significativamente superior que la proporción registrada entre los más vulnerables: un 33,9% ante un 45,7%. Por edades, el grueso de personas que componen el grupo con precariedad económica en el hogar son jóvenes: un 42,4% tienen entre 17 y 29 años, y un 35,4% están entre los 30 y los 44 años. Así, el grupo de mayores de 65 años es el que menos representado queda.

En relación con la composición del hogar, la mayoría de personas –un 57,4%– pertenecen a hogares formados por varios adultos y uno o dos niños, mientras que sólo un 24,3% convive con uno o dos adultos más, sin niños. En este aspecto es conveniente notar que la proporción que representa la tipología de hogar predominante sobre el total de hogares con dificultades económicas, así como las que se observan para los monoparentales y las que pueden considerarse familias numerosas (dos adultos con tres o más niños), es significativamente superior a los porcentajes registrados para estos grupos en el conjunto de la población, así como entre los más vulnerables. De forma similar ocurre con la procedencia: si bien las personas extranjeras representan tan sólo un 4,4% de los individuos que pertenecen a hogares con dificultades económicas, esta proporción resulta mucho mayor que la hallada en el análisis de la población vulnerable –un 1,7%– y la total –un 1,2%–.

Personas mayores vulnerables

Finalmente se ha constituido un último grupo que, si bien constituye solamente un 1,1% del total de la población vulnerable, presenta unas características muy particulares y bastante homogéneas. El factor de exclusión que interviene en mayor medida sobre el grupo de personas que sufren exclusión social en la vejez es el aislamiento relacional. Sin embargo, el colectivo de las personas mayores tiende a acumular toda una serie de factores que, interrelacionados, condicionan su situación de exclusión. Estos factores son, por orden de importancia, los siguientes: el bajo nivel formativo, la enfermedad o discapacidad, el analfabetismo, la pobreza severa y, en menor medida, el desempleo desprotegido y la falta de experiencia laboral por trabajo doméstico.

En primer lugar, la característica sociodemográfica predominante entre los componentes de este grupo es la edad: un 70% son mayores de 65 años, porcentaje muy superior al 23,3% y 28,1% registrados entre el total de la población y los más vulnerables respectivamente. Sin embargo, también se observa una existencia destacada –un 22%– de personas entre 30 y 64 años. Por sexos, los porcentajes son similares aunque con una presencia ligeramente mayor de mujeres con un 56%. De nuevo, los hombres representan un porcentaje significativamente mayor en este grupo –un 44%– que el que puede observarse para el conjunto de la población vulnerable –un 33,9%– aunque no respecto a la totalidad de la muestra, donde los hombres son un 47,3%.

En cuanto a la composición del hogar, la mayor parte de personas que componen este grupo –un 66,4%– pertenecen a hogares formados por dos o más adultos sin niños, mientras que un 25% son de hogares donde conviven varios adultos con uno o dos niños.

3.5. Síntesis del capítulo

En este capítulo hemos presentado una aproximación a la realidad de la exclusión social en España, utilizando el instrumento del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000. En el mosaico de factores y colectivos expuesto no se puede pasar por alto el papel clave que juegan los tres grandes ejes de desigualdad social: el género, la edad y la etnia y/o la procedencia. La exclusión social entraña fuertes diferencias y desigualdades en función de estos tres elementos que atraviesan la realidad social por completo.

En este sentido, las mujeres, al igual que los jóvenes o los ancianos, poseen factores de exclusión específicos, determinados por su propia posición en el sistema social. Así, las mujeres, por ejemplo, son mayoría en casi todos los grupos identificados e incluso, en algún caso, podemos hablar de colectivos altamente feminizados como ocurre con las mujeres amas de casa.

Por otra parte, la edad también se erige como uno de los grandes ejes que determinan situaciones de exclusión específicas: los jóvenes y los más mayores son quienes, por motivos vinculados a la edad y su posición en relación con los beneficios y prestaciones sociales, se convierten en los principales protagonistas de ciertos factores como la precariedad laboral en un caso,

o las enfermedades o discapacidades en el otro. Finalmente la estigmatización, el rechazo social y la inaccesibilidad a espacios básicos de ciudadanía a causa de la procedencia, el lugar de nacimiento o la etnia es el tercero de los elementos que permite comprender ciertas situaciones de vulnerabilidad o exclusión. Evidentemente, estos tres grandes ejes se entrecruzan dando lugar a combinaciones de «alto riesgo» en las que la incidencia de un determinado factor puede precipitar procesos irreversibles de exclusión social.

Con los datos que ofrece el PHOGUE podemos hilar más fino y examinar de manera diferenciada cada uno de los factores de exclusión para ver cómo afectan a las distintas personas. Así, por ejemplo, las mujeres, cuando son jóvenes, se ven muy afectadas por situaciones de desempleo sin protección alguna. En cambio, entre el colectivo femenino de más edad, mayoritariamente integrado por mujeres amas de casa, que a menudo también realizan trabajos domésticos irregulares e informales, se observa una presencia menor en los factores de desempleo y de enfermedad o discapacidad, puesto que ellas quedan en mayor medida excluidas del ámbito laboral formal. Por otra parte, entre dicho colectivo de mujeres, y especialmente entre aquellas que integran hogares monomarentales, destaca la pobreza severa con el doble de incidencia que entre este tipo de hogar, cuando es encabezado por un hombre. Los hombres, por su parte, padecen una mayor incidencia de factores de exclusión a medida que se hacen mayores y que pierden relaciones sociales, mientras aumenta su condición de dependientes. Así, por ejemplo, en todos los grupos de edad, los hombres padecen un nivel mucho mayor de aislamiento relacional que las mujeres. En el grupo de edad más avanzada, este aislamiento es casi tres veces superior entre los hombres. Para el colectivo masculino la soledad y la condición de extranjero aparecen como factores de vulnerabilidad especialmente significativos.

En general pues, se confirma que la exclusión social, en sus distintos componentes y factores desencadenantes, debe ser analizada tomando muy en cuenta las dinámicas de agravamiento o modulación que generan los ejes del género, la edad y la procedencia.

Hemos también querido trascender del análisis de factores personales y trazar, en la medida de lo posible, los perfiles de la población español-

la más vulnerable, siempre a partir de los datos que nos proporciona el mencionado panel. Los seis colectivos establecidos concentran sobre todo factores de riesgo en el campo laboral, sea por su marginación del mercado de trabajo, sea por la precariedad endémica con la que trabajan (58,5% y 1,4%, respectivamente, sobre el total de la población vulnerable; véase cuadro 3.6). En este sentido hay que recordar que, a menudo, estas circunstancias aparecen relacionadas con las dificultades de acceso a los mecanismos de protección social. Por otra parte, también destacan las situaciones de exclusión derivadas de la ancianidad (1% sobre el total de la población vulnerable; véase cuadro 3.6), además de los hogares que padecen graves dificultades económicas (3,8% sobre el total de la población vulnerable; véase cuadro 3.6), elemento éste que respondería de manera más cercana a la clásica visión de pobreza. También en este otro análisis de los datos que ofrecemos, podemos comprobar que el género, la edad y la procedencia vuelven a ser determinantes a la hora de explicar situaciones y carencias.

Entre los seis colectivos detectados, el de mayor volumen es el de los excluidos del mercado de trabajo (un 59% de los individuos vulnerables de la muestra).⁽⁴⁾ Consideramos que ello confirma el enorme peso que el industrialismo confirió a la condición formalizada de asalariado para el acceso al núcleo de las prestaciones asistenciales derivadas de las políticas sociales. La combinación de baja formación, de falta de experiencia laboral formal o de condiciones de salud deterioradas son los factores esenciales a destacar entre este colectivo de excluidos del mercado laboral. Por otra parte, en los restantes colectivos identificados destacan fundamentalmente los factores de analfabetismo y de aislamiento relacional como desencadenantes de riesgos y situaciones de exclusión.

En líneas generales, diríamos que se confirman nuestras hipótesis iniciales en relación con la complejidad que tiene el análisis de la exclusión social en España, y la importancia de avanzar en el conocimiento de esta cuestión mediante estudios que tengan en cuenta los distintos factores y sus diferentes combinaciones a la hora de generar vulnerabilidades y riesgos. De lo visto hasta ahora, surge una primera fotografía de la exclusión social

(4) Véase cuadro 3.6.

en España en la que podemos distinguir la presencia de mujeres cuyo trabajo en el ámbito de lo doméstico, no es reconocido, ancianos con problemas de soledad y pobreza, y inmigrantes que viven aislados y en condiciones de precariedad significativa... Pero por debajo de esos trazos gruesos, encontramos múltiples combinaciones y concatenación de factores que dibujan perfiles difícilmente abordables sin perspectivas integrales, sin políticas de respuesta finas y tan complejas como las situaciones a las que deben hacer frente. A esos retos dedicaremos las próximas páginas.

IV. A modo de síntesis final: qué es la exclusión social y cómo la podemos afrontar

En este capítulo final, y como propuesta de síntesis, trataremos de responder a las preguntas esenciales que rodean el concepto de exclusión social y su aplicación al caso europeo y español. Para acabar, proponemos algunas líneas básicas y esquemáticas sobre las que sería posible construir políticas públicas de respuesta desde las distintas esferas de gobierno y desde la iniciativa social solidaria, y que probablemente precisarían de un mayor desarrollo en publicaciones futuras.

4.1. ¿Qué es la exclusión social?

Como hemos visto, con el término de exclusión social se quiere describir una situación concreta, resultado de un proceso creciente de desconexión, de pérdida de vínculos personales y sociales, que hacen que le sea muy difícil a una persona o a un colectivo el acceso a las oportunidades y recursos de que dispone la propia sociedad. Un conjunto de factores, de combinaciones y solapamiento de causas, de pequeños y grandes fracasos, de conflictos y carencias que ha podido conducir a ello. Estamos pues hablando de proceso. No de algo derivado del lugar donde se nace, de la edad que uno tiene, o fruto del poco o mucho dinero que se posea.

La exclusión social hace, además, que las personas se sientan al margen a pesar de estar ahí; que no se sientan plenamente ciudadanos aun a pesar de tener sus papeles o documentos oficiales en el bolsillo; que se sien-

tan desamparados u olvidados por la sociedad: sin filiación ni vínculos. Sin embargo, la exclusión social no es una situación estática e inamovible sufrida por los segmentos de población menos favorecidos. La sensación de vulnerabilidad aparece y se expande con más fuerza que nunca al conjunto de la población debido a la creciente precariedad en las condiciones de trabajo, la degradación o debilidad de los lazos familiares y comunitarios, las dificultades de acceso a la vivienda y las deficientes condiciones de habitabilidad de muchos edificios e incluso barrios. Así, los más jóvenes topan con grandes obstáculos para encontrar un trabajo estable, mientras los de mayor edad malviven con una pensión de subsistencia, sin conocidos o familiares a los que recurrir. Ciertamente, no hay un proceso de exclusión idéntico a otro, aunque en todos ellos se repiten muchos factores, muchas situaciones y muchas carencias en los servicios que hipotéticamente deberían afrontarlos.

Por lo tanto, cuando hablamos de exclusión social, queremos reflejar una manera distinta de describir los problemas de siempre, que parte del intento de conceptualizar las nuevas formas de desigualdad y desajuste social que se escapan de los parámetros o definiciones convencionales. Ello puede parecer contradictorio, pero en esa ambivalencia de novedad y continuidad que ofrece el concepto de exclusión, reside precisamente su interés y su creciente uso por parte de analistas y operadores políticos. En la historia de las desigualdades sociales, el actual es tan sólo un momento más con sus peculiaridades y especificidades que, en su versión postindustrial y globalizada, sigue alimentando continuamente esa problemática con nuevas formas de fractura de la integración y la cohesión social. Fracturas que toman forma en la falta de conexión entre trabajo y utilidad social, en la carencia de un tejido social que se sienta corresponsable de lo que ocurre en cada ámbito, y en la inexistencia de mecanismos adecuados de diagnóstico e intervención que permitan mejorar la situación presente.

4.2. ¿En qué se diferencia de la pobreza?

Como acabamos de comentar, detrás de las situaciones de exclusión social es muy frecuente encontrar la falta de recursos económicos,

aunque no es éste, muchas veces, el elemento determinante que ha generado o genera la desconexión, la desvinculación social. Nuestras sociedades se han ido haciendo complejas, menos ordenadas y estructuradas socialmente. De algún modo, para determinados segmentos de la clase trabajadora es más fácil ahora que antes escalar en la pirámide de posiciones sociales, o cambiar en pocos años situaciones de carencia o de falta de recursos económicos que se habían prolongado por generaciones. Pero también es cierto lo contrario, es decir, que personas o grupos sociales que tradicionalmente habían gozado de buenas condiciones de vida, o que por estudios y puesto de trabajo se sentían muy seguros en su posición, vean ahora crecer las sensaciones de incertidumbre, de vulnerabilidad, o entren coyuntural o estructuralmente en situaciones de exclusión y de falta de recursos para sobrevivir dignamente. A su vez, esas nuevas incertidumbres y dinámicas de exclusión se abren todavía más en relación al alargamiento de los ciclos vitales, y las situaciones de dependencia que se generan en edades avanzadas. Asimismo, también surgen de los grandes movimientos migratorios que afectan a muchísimos países y que generan situaciones de precariedad en las condiciones de ciudadanía más allá de las concretas condiciones de formación o incluso de recursos económicos de que se disponga.

Así pues, no toda exclusión social deriva de la falta de recursos económicos, aunque siga siendo cierto que toda persona que sufra una situación de pobreza presenta muchas más posibilidades de caer en una espiral de desconexiones y déficits de ciudadanía que una persona cuya situación económica sea desahogada. En este sentido, el término exclusión social resulta útil para expresar un conjunto pluriforme de situaciones de carencia económica, relacional, habitacional, administrativa, etc. que son cada vez más habituales en nuestras sociedades, y que nos hablan de recuperar un sentido integral de la humanidad, de la condición de persona, de ciudadano. Así pues, con el concepto de exclusión social queremos abarcar y recoger aspectos de desigualdad propios de la esfera económica, pero también de muchas otras que pueden ser tan o más importantes que ésta en la determinación de los procesos de exclusión observados.

4.3. ¿Qué factores provocan exclusión?

Por todo lo que hemos venido diciendo, se entiende que no existe un nexo causal único entre una situación de exclusión social y un factor desencadenante específico. Hemos ya argumentado que la falta de recursos económicos, la pobreza o la absoluta dependencia de la ayuda oficial, no pueden considerarse como elemento explicativo único de la vulnerabilidad y la exclusión social, aunque, como hemos admitido, sigue siendo un factor esencial y muchas veces determinante.

Muy cerca de la falta o insuficiencia de los recursos económicos encontramos los problemas derivados de la mejor o peor conexión con el mercado de trabajo. En este campo muchas veces se alude a la falta de «empleabilidad» de determinadas personas entendiendo así que su falta de empleo se debe exclusivamente a ellos mismos y sus propias características ante el mercado de trabajo. En estos casos se termina por considerar que la labor de instituciones y profesionales es «convertirlos» en individuos empleables; es decir, amoldándolos a las exigencias que el mercado imponga en cada momento. En una gran parte de las veces estos procedimientos solamente sirven para transformar un desempleado en un trabajador en precario endémico, que va transitando de parado a precario y vuelta a empezar, cronificando situaciones de vulnerabilidad que finalmente generarán personas excluidas y dependientes.

Por otro lado, los problemas de calificación educativa, el bajo dominio de la lengua, la falta de experiencia, el exceso de edad, la edad fértil en las mujeres, las situaciones de discapacidad parcial o cualquier combinación de éstos u otros elementos, acaban simplemente convirtiendo en una aventura heroica el encontrar un trabajo con unas mínimas condiciones de dignidad y estabilidad. Si a esa situación se añaden otros factores de los que aquí comentamos, los riesgos de exclusión se multiplican.

Es asimismo evidente que las condiciones de salud y la capacidad de acceso a los recursos sociosanitarios (no siempre fáciles para ciertas dolencias crónicas o difícilmente reversibles) generan asimismo situaciones y riesgos de desvinculación, desconexión y rechazo social muy claros. Igualmente, el acceso y las condiciones de la vivienda, junto con el entorno en que se habi-

ta han estado, y son cada vez más, elementos críticos para explicar la existencia de situaciones, colectivos o personas que van quedando fuera de los flujos de interrelación social habitual. Edificios, barrios o incluso ciudades se etiquetan como entornos peligrosos, irresolubles y ello, en una espiral temible, multiplica esos mismos factores, estigmatizando a las personas que habitan en ellos, sean o no protagonistas de los sucesos que se atribuyen al conjunto. Por muy distintos que sean los factores y las razones, lo cierto es que muchas veces esa misma situación de «estar fuera» se siente y se percibe también en las áreas rurales aisladas y con bajísimos niveles de población.

Al margen o junto a estas situaciones más o menos objetivas, es importante resaltar la importancia de los factores relacionales en los temas de exclusión y vulnerabilidad social. Así, las personas que han perdido referentes familiares, que han visto cortados sus lazos vecinales y/o sociales, y que por tanto se sienten y viven aisladas, concentran muchos riesgos de exclusión. Además, esa misma situación hace muy difícil su «recuperación» social, ya que no tienen en qué o en quienes fundamentar su trayectoria de inclusión. En este sentido, la dependencia institucional no es para nada una solución definitiva a problemas que son de fondo.

No podemos dejar de mencionar los aspectos de participación social y política como un último factor de exclusión a destacar. Y ello es especialmente significativo en el caso de los inmigrados o las personas recluidas como situaciones más extremas, pero no únicas en la medida en que se trata de un fenómeno que se autoalimenta con la presencia más o menos fuerte del resto de factores considerados. Un simple análisis que relacione situaciones de paro, bajo nivel formativo, pobreza, degradación urbanística o de vivienda, y porcentajes de participación política, nos sorprendería muy probablemente por la contundencia de la correlación que hallaríamos entre dichos extremos.

Por todo ello insistimos, una vez más, en que no conviene aislar unos factores de otros como de hecho se hace muchas veces al tratar de responder con instrumentos sectoriales a situaciones complejas e interrelacionadas. La riqueza y la dificultad del concepto de exclusión, viene precisamente de ese entrecruzamiento de miradas y factores.

4.4. ¿Hay personas o colectivos más vulnerables?

Junto con los factores que acabamos de reseñar de manera breve, hemos de señalar que existen una serie de circunstancias que acaban provocando mayores niveles de vulnerabilidad y de intensidad en las situaciones de exclusión. Nos referimos a elementos como el género, la edad o la etnia o el origen de las personas afectadas.

Son muy numerosos los estudios que demuestran algo que podemos observar en nuestra realidad más cercana y que después comentaremos más en concreto. Las mujeres presentan índices de vulnerabilidad y de exclusión social más elevados que los hombres en casi todas las categorías o tipologías que podamos construir (véase capítulo III). Ello se debe, por un lado, a la persistencia de tradiciones bien conocidas que las han apartado de los recursos formativos durante generaciones, asignándoles en exclusiva la responsabilidad sobre las tareas domésticas y familiares no valoradas por el mercado, o situándolas en los escalones más bajos en cuanto a las condiciones de trabajo. Por otro lado, en las circunstancias actuales en que muchos países de nuestro entorno poseen niveles formativos muy similares entre hombres y mujeres, no se ha experimentado una mejora en la igualdad en el acceso y la permanencia en el mercado de trabajo. Así, siguen existiendo múltiples factores que penalizan las mujeres en su condiciones laborales, en la minusvaloración de las labores cuidadoras que desempeñan, en la proliferación de violencia doméstica o en el acceso a prestaciones asistenciales en condiciones que respeten su autonomía. Así, entre los colectivos que padecen exclusión del mercado laboral (amas de casa, desempleados y discapacitados), las amas de casa representan casi un 40% del total.

La edad es asimismo un factor central en las trayectorias de exclusión. Y lo es tanto por defecto como por exceso. Los jóvenes encuentran numerosísimas dificultades para acceder a un trabajo en condiciones estables, disponer de vivienda, contar con espacios de relación propios, o canalizar sus ansias de participación al margen de los cauces institucionales. En definitiva, para emanciparse y ser ellos mismos. Y ello genera muchísimas situaciones de vulnerabilidad y de exclusión, que pueden multiplicarse por

la facilidad con que ello deriva en automarginación, conductas insalubres o asociales, en una espiral bien conocida.

Pero, con características bien distintas, en el otro extremo de la escala vital, en el mundo de las personas mayores, la edad multiplica también los riesgos y las exclusiones. En esta circunstancia destaca, más que en cualquier otra, la presencia masculina. No es necesario insistir demasiado en ello cuando al lado de las noticias sobre el alargamiento constate de la esperanza de vida, topamos cada día con múltiples ejemplos de condiciones sanitarias precarias, de hábitat deteriorados, de movilidad reducida, de falta de autonomía personal, de dificultades o conflictos en las relaciones sociales, familiares y humanas, o de institucionalización deficiente.

Tampoco podemos dejar de mencionar los temas de origen o de diferenciación étnica como un factor cada vez más presente en nuestras sociedades, y que explica muchas de las dramáticas noticias que pueblan los medios de comunicación, mostrando condiciones de vida patéticas, explotación laboral, riesgos innumerables para acceder a nuestras costas o constantes conflictos derivados de la falta de regularización de sus condiciones de estancia. Pero más allá del dramatismo mediático también sabemos cotidianamente de las dificultades de conseguir vivienda, del hacinamiento en las mismas, de la guetificación de ciertos entornos, de brotes de racismo más explícitos o implícitos, etc.

4.5. ¿Se puede combatir la exclusión social o es algo inevitable?

La exclusión no es algo inevitable. Ni tampoco algo consustancial y escrito en las nuevas formas de desarrollo económico. Es un fenómeno «politizable», es decir, sujeto a respuesta desde las instituciones públicas y desde la capacidad de reacción de la sociedad civil. ¿Por qué creemos que es importante hacer hincapié en todo esto? En otros momentos históricos, por ejemplo en las etapas centrales de la sociedad industrial, el colectivo sometido a relaciones de desigualdad y subordinación había adquirido conciencia de su situación y, por tanto, capacidad de autoorganización social y política. Se había convertido en agente portador de un modelo alternativo,

con potencial de superación de las relaciones de desigualdad vigentes. Ello no pasa con la exclusión. Hoy los colectivos y personas marginadas no conforman ningún sujeto homogéneo y articulado de cambio visible, y con capacidad de superación de la exclusión. De ahí que sea mucho más complicado generar procesos de movilización y definir en qué consiste una práctica autónoma y superadora de la exclusión. De ahí también que a menudo se cuestione la posibilidad de «hacer algo» de carácter emancipatorio en relación con la exclusión. Y se imponga con facilidad, en cambio, una cierta perspectiva cultural que lleva a considerar la exclusión como algo inherente a las sociedades avanzadas y a sus nuevas formas de desarrollo.

De hecho, la Unión Europea parece no aceptar esa resignación, y pretende recoger ese reto en la cumbre de Lisboa del año 2000, cuando proclama que no puede haber construcción de Europa sin capacidad competitiva del conjunto de países de la Unión, pero tampoco sin capacidad de luchar por la cohesión social. Y de hecho, en cada sociedad concreta, las mediaciones políticas y colectivas que se logren articular sobre la exclusión, acabarán convirtiéndose en uno de los factores explicativos clave de cual es la «salud» de cada país en relación con la cohesión social.

4.6. ¿Qué son los Planes Nacionales de Inclusión Social?

Como hemos mencionado, la iniciativa de la Unión Europea del año 2000 se traslada a los países miembros, que de forma complementaria a sus propias políticas diseñan y aprueban unos Planes Nacionales de Acción que muestren de forma integrada sus respuestas a los retos de la cohesión social. Desde la cumbre de Lisboa se llevan aprobados dos planes en cada país de los 15 de la Unión Europea, y se ha ido siguiendo un proceso de convergencia entre los mismos y las iniciativas de la Comisión, siguiendo el método abierto de coordinación. Las recomendaciones de la UE apuntaban a que la problemática de la pobreza y la exclusión social debía estar inscrita en el conjunto de ámbitos políticos. Al mismo tiempo se recomendaba que se reconociera la importancia de la dimensión local y regional, y que se avanzara en un enfoque integrado y estratégico, que incluyera una perspectiva transversal que se consideraba esencial para afrontar las situaciones de

exclusión. Se insistía en que se tenían que definir y desarrollar respuestas políticas para ayudar a las personas más marginadas y excluidas, integrando mejor los ámbitos de la salud o la cultura en los restantes ámbitos de actuación. La UE insistió también en que los Planes Nacionales de Acción incorporaran la dimensión de igualdad entre las mujeres y los hombres en cada etapa de los planes, en la definición de los retos, en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas, en la selección de indicadores y objetivos y en la participación de los interesados.

Los objetivos que marcó la estructura de los Planes Nacionales de Acción impulsados desde la Unión Europea fueron los de acceso al empleo y recursos, derechos, bienes y servicios de todos los ciudadanos; la prevención de los riesgos de exclusión; la actuación a favor de los más vulnerables y la movilización de todos los agentes sociales en todos los ámbitos y propuestas de cada Plan.

En estos momentos estamos en pleno proceso de implementación y seguimiento de los quince planes aprobados por otros tantos países de la Unión Europea en el año 2003, con vigencia hasta el 2005, que representan la segunda oleada de planes desde la cumbre de Lisboa.

4.7. ¿Ocurre lo mismo en toda Europa?

El análisis del conjunto de Planes Nacionales de Acción, refleja que tanto los conceptos que se utilizan para definir la exclusión social, como las líneas de respuesta que se apuntan son muy distintas de país a país. Por ello, no nos puede extrañar que el resultado final sea un conjunto de planes que si bien se nos presentan con formatos semejantes y dentro de una misma perspectiva europea, en realidad son sustancialmente diferentes tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.

Si los analizamos desde un punto cualitativo, lo cierto es que no hay muchas diferencias sobre los colectivos o sobre los ámbitos en los que se pretende actuar. Las diferencias surgen cuando examinamos su nivel de concreción y el grado de transversalidad de las medidas que proponen. Y es significativo reseñar que las tradiciones de políticas de bienestar de cada país, sus distintos y bien conocidos puntos de partida y sus niveles de gasto social,

poco nos indican en relación con la «calidad» intrínseca de los planes presentados. Lo cual apunta a que estamos tratando de un tema relativamente nuevo, sobre el que los estados, al margen de su trayectoria histórica, no disponen de mucha experiencia acumulada, lo que permite que países de incorporación tardía a las políticas de bienestar, presenten planes de relativo calado, mientras que países con políticas de bienestar bien enraizadas, aparezcan con deficiencias significativas en sus planteamientos.

No hemos de olvidar que hasta principios de los años ochenta, los países avanzados presentaban estructuras sociales relativamente homogéneas cruzadas por una lógica de estratificación muy clásica. Ello había comportado la consolidación histórica de un patrón de necesidades sociales uniformes, concentradas en determinados estratos, derivadas de la incapacidad del acceso a algunos bienes básicos, debido a rentas salariales insuficientes o falta coyuntural de trabajo. A esta configuración de necesidades, el modelo clásico de bienestar respondía con una oferta centralizada y estandarizada de servicios y transferencias, articulada básicamente en torno a sistemas nacionales de salud y a mecanismos de seguro social. Ahora, cuando los factores antes analizados han generado la nueva polarización inclusión/exclusión, que se superpone al eje clásico de desigualdad vertical, el problema es que ninguno de los regímenes de bienestar europeos se encuentra bien equipado para enfrentar el problema de la exclusión social. Un ejemplo de esta situación lo encontramos en la falta de integralidad (sólo un 3,4% de las medidas abarcan más de tres ámbitos de exclusión) del conjunto de acciones propuestas. En estos años se han tratado de hacer cosas en toda Europa frente a estos retos. Y los Planes Nacionales de Acción son un ejemplo de las potencialidades, pero también de las complejidades y límites de lo que hasta ahora se ha hecho y se sigue haciendo.

4.8. ¿Qué características tiene la exclusión social en España?

El análisis que hemos realizado de la situación en España nos señala y confirma algunos de los elementos conceptuales o analíticos que hemos venido utilizando en este volumen. Si nos fijamos en las características per-

sonales de los sujetos más vulnerables, veremos que las personas que padecen más frecuentemente situaciones de desvinculación o exclusión social, son las mujeres, los ancianos y los hogares de mayores de 65 años sin hijos. Estos tres colectivos poseen un lugar destacado en los análisis realizados sobre la incidencia de cada uno de los factores de exclusión, siendo los que aparecen con mayor frecuencia como principales afectados. Así, acostumbran a representar más de la mitad de individuos que se aglutinan en cada uno de los seis grupos hallados. En cambio, las personas que relativamente presentan una menor concentración de factores de vulnerabilidad serían los hombres, las personas comprendidas entre los 16 y 44 años y los hogares compuestos por adultos con uno o más niños.

Si tratamos de ver de manera diferenciada cada uno de los factores de exclusión y sus relaciones con las 10.262 personas de la muestra que hemos utilizado para nuestro análisis, podremos ver cómo las mujeres jóvenes se ven mucho más afectadas que los hombres por situaciones de desempleo sin protección alguna. En cambio, más adelante, al trabajar como «amas de casa», o realizar trabajos domésticos irregulares e informales, su visibilidad como colectivo «desconectado» es menor, aunque no su grado de vulnerabilidad, tanto en lo referente al tema del desempleo como a aspectos como la enfermedad o discapacidad. A pesar de ello, los factores que recaen con mayor fuerza sobre el colectivo femenino de edades diversas son la pobreza severa, casi siempre derivada de la dedicación en exclusiva al trabajo doméstico y familiar, y la acumulación de factores de dificultad económica del hogar, precariedad laboral y sobrecarga doméstica. Estos son elementos que aglutinan muchos hogares monomarentales que se hallan en situaciones de vulnerabilidad social extremadamente frágiles.

Por su parte, los hombres solamente ven claramente agravada su situación cuando alcanzan edades más avanzadas, y van perdiendo relaciones mientras incrementan su condición de dependientes. En muchos casos, el hecho de vivir solos y/o de ser extranjeros lleva a un agravamiento rápido de situaciones de vulnerabilidad sostenidas hasta el momento.

Si nos referimos a la situación general, confirmaríamos para el caso español que la exclusión social, en sus distintos componentes y factores

desencadenantes, no debería analizarse sin tener en consideración cómo afecta el género, la edad y la procedencia geográfica sobre la intensidad y presencia de unos u otros factores. Y a ello nos hemos referido en multitud de ocasiones en esta investigación.

Si vamos más allá de los factores personales, y queremos trazar algunos perfiles de los colectivos de la población española más vulnerables, veremos que el campo laboral sigue resultando muy determinante (la mitad de los grupos de vulnerabilidad hallados se refieren a factores de tipo laboral). Sea porque no se logra entrar en el mismo, sea porque no se logra estabilidad alguna, sea porque sin trabajo no hay prestaciones sociales seguras. Y más allá de ello la ancianidad y la pobreza son rasgos colectivos muy claros. Y una vez más, género, edad o procedencia siguen siendo determinantes a la hora de explicar situaciones y carencias. No podemos dejar de reseñar el enorme peso que la tradición industrial otorgó al hecho de trabajar como pasaporte a las prestaciones derivadas de las políticas sociales. Si no dispones de buena formación, si tus condiciones de salud están deterioradas o no tienes experiencia laboral acreditada (y en ella no sirve el trabajar horas y horas en labores cuidadoras o domésticas), tus riesgos de exclusión aumentan exponencialmente. Y si no hablamos de trabajo, entonces la soledad o el analfabetismo son muy relevantes en el desencadenamiento de riesgos y situaciones de exclusión. Así, un 35% de la población vulnerable analizada se inscribe en el colectivo que hemos llamado de «inclusión social precaria» (véase cuadro 3.6).

De lo visto hasta ahora, surge una fotografía aún borrosa, pero significativa de la exclusión social en España. Fotografía en la que podemos distinguir claramente el perfil de las mujeres cuyo trabajo en el ámbito de lo doméstico no es reconocido, de jóvenes con trayectorias muy frágiles de inserción laboral, de ancianos con problemas de soledad y pobreza, y de extranjeros no comunitarios que viven relacionamente muy aislados y en condiciones de precariedad laboral y de derechos significativas. Pero más allá de esos perfiles y de los demás ya mencionados, sabemos de combinaciones múltiples y de factores que se superponen y que exigen una mayor complejidad y finura en las políticas de respuesta.

4.9. ¿Qué políticas deberían plantearse ante esta situación?

Hemos convenido en que la exclusión tiene un carácter estructural. Por tanto, las posibles respuestas a esa situación requieren acciones estratégicas, que tiendan a debilitar los factores que generan precariedad y marginación. Por otro lado, la propia complejidad de la exclusión exige que las políticas que traten de darle respuesta se formulen desde una visión integral, y se planteen su puesta en práctica desde modelos transversales, con formas de coordinación flexible, y desde la mayor proximidad territorial posible.

Por otro lado, si la exclusión acostumbra a ser dinámica, con entradas y salidas múltiples y súbitas, las acciones de respuesta deberían tender hacia procesos de prevención, inserción y promoción, fortaleciendo y restableciendo vínculos laborales, sociales, familiares y comunitarios. Es evidente asimismo que si lo que queremos es reforzar la autonomía de las personas, las políticas públicas deben tender a incorporar procesos e instrumentos de participación, de activación de roles personales y comunitarios, y de fortalecimiento del capital humano y social.

Por todo ello, las políticas de inclusión afrontan ineludiblemente el reto de la innovación. No son políticas que podamos considerar sólidamente asentadas en las agendas públicas y de gobierno, y como hemos visto, no son acciones con anclaje directo en la tradición del Estado de Bienestar tradicional. Y ello exige voluntad de experimentación, y necesariamente capacidad de contar con las instancias autonómicas y locales, ya que el factor proximidad, la posibilidad de adaptar las políticas al territorio será determinante.

No quisiéramos eludir la confección de una posible lista de políticas públicas de respuesta. Proponemos, conscientes de la subjetividad que implica toda selección, la siguiente lista:

- Políticas de universalización de servicios sociales y rentas básicas.
- Políticas contra la exclusión laboral y por la calidad del empleo.
- Políticas de vivienda social y regeneración integral de barrios.

- Políticas sociosanitarias de carácter integral y preventivo.
- Políticas educativas comunitarias e integrales.
- Políticas contra la fractura digital.
- Políticas de ciudadanía e interculturalidad.
- Políticas por la plena igualdad de género.
- Políticas integrales de ciclo de vida: infancia, adolescencia y gente mayor vulnerable.
- Políticas que fomenten la articulación y responsabilidad social de las redes comunitarias.

Sin duda, estas propuestas genéricas tienen significación distinta y niveles de prioridad también distintos. Pero, nuestro objetivo en este apartado es simplemente apuntar algunas líneas de trabajo que puedan ser objeto de mayor profundización en el futuro.

4.10. ¿Cuál es la responsabilidad social al respecto?

La complejidad de factores y de dinámicas cruzadas que, como hemos visto, plantea la exclusión social, sitúa muy alto el listón para combatir ese fenómeno que amenaza la cohesión social presente y futura de nuestras sociedades. Como ya hemos dicho, parece claro que no podemos aplicar las políticas de bienestar surgidas y coherentes con las situaciones de desigualdad estable y concentrada de la sociedad industrial al contexto particular en que nos hallamos hoy. Tampoco nos parece que sea posible seguir considerando a la exclusión social como una situación personal, poco o nada arraigada en factores más estructurales. Desde esta visión, lo que se plantean son respuestas de corte paternalista, asentadas en el imaginario tradicional, y se reacciona ante la pobreza con medidas asistenciales y paliativas, desde una visión clásica de asistencia social. Esta manera de abordar la exclusión social sólo provoca estigmatización y cronificación.

Creemos haber contribuido a demostrar que cuando hablamos de exclusión social a principios del siglo XXI estamos hablando de otra cosa. Y

ello requiere dar un giro sustancial tanto a las concepciones con las que se analiza el fenómeno como a las políticas que pretendan darle respuesta. Requiere buscar las respuestas en dinámicas más «civiles», menos dependientes exclusivamente de lo público o de organismos con planteamientos estrictamente de caridad. Requiere armar mecanismos de respuesta de carácter comunitario, que construyan autonomía, que reconstruyan relaciones, que recreen personas. Creemos que el factor esencial de la lucha contra la exclusión hoy día, pasa por la reconquista de los propios destinos vitales por parte de las personas o colectivos afectados por esas dinámicas o procesos de exclusión social. Lo cual, precisa incentivar de algún modo procesos colectivos que faculten el acceso a cada quien para formar parte del tejido de actores sociales. Por tanto, no se trata de hacer un camino en solitario hacia una hipotética inclusión social. No se trata sólo de estar con los otros, se trata de estar entre los otros. Devolver a cada quien el control de su propia vida, significa devolverle sus responsabilidades, y ya que entendemos las relaciones vitales como relaciones sociales de cooperación y conflicto, esa nueva asunción de responsabilidades no se plantea sólo como un sentirse responsable de uno mismo, sino sentirse responsable con y entre los otros.

La inclusión no puede ser concebida como una aventura personal, en la que cada «combatiente» con sus armas va superando una carrera de obstáculos hasta llegar a un punto predeterminado por los especialistas. Inclusión y exclusión son términos cambiantes que se van construyendo y reconstruyendo socialmente. Entendemos por tanto la inclusión como un proceso de construcción colectiva no exenta de riesgos. En ese proceso los poderes públicos deben actuar sobre todo como garantes, y quizás no tanto como gerentes, en la búsqueda de la autonomía, y no de la dependencia. Si el objetivo es construir un verdadero régimen de inclusión, ello quiere decir que debemos entender la inclusión como un proceso colectivo, en el que un grupo de gente, relacionada informal y formalmente, desde posiciones públicas y no públicas, tratan de conseguir un entorno de cohesión social para su comunidad. Ello exige activar la colaboración, generar incentivos, construir consenso y, al mismo tiempo, aceptar los riesgos. Para todo ello, las personas y los colectivos han de tener la oportunidad de participar desde el prin-

cipio en el diseño y puesta en práctica de las medidas de inclusión que les afecten. Si no les queda otra alternativa —no pueden «salir» individualmente— han de poder participar —«hacerse oír» ante los demás—. Todo proceso de inclusión es un proyecto personal y colectivo, en el que los implicados, los profesionales encargados del acompañamiento, las instituciones implicadas, y la comunidad en la que se inserta todo ello, participan, asumen riesgos y responsabilidades, y entienden el tema como un compromiso colectivo.

Así pues, sería bueno imaginar el espacio público como un ámbito de corresponsabilidad entre poderes públicos y sociedad. Creemos que una sociedad que cuenta con un tejido asociativo fuerte es una sociedad que genera lazos de confianza y son éstos los que permiten avanzar en una concepción de los problemas públicos (en este caso de la inclusión) como algo compartido, y no únicamente como un asunto de los poderes públicos. En el caso de las políticas de inclusión, este factor es, además, estratégico, ya que, como hemos repetido, no puede entenderse la inclusión sino es desde la proximidad, desde la integralidad de políticas y desde una lógica que permita y refuerze la implicación social en el proceso.

V. Anexo metodológico. La exclusión social en España: factores y colectivos

El presente anexo resume el análisis estadístico que ha fundamentado las reflexiones y conclusiones recogidas en el tercer capítulo, relativas a la vulnerabilidad y a los riesgos de exclusión social que experimentan ciertos grupos demográficos.

El objetivo de este anexo consiste, principalmente, en explicar de manera ordenada el proceso de construcción y operacionalización de la base de datos empleada para estudiar la exclusión social. En la primera sección, se presentará el origen de los datos, el Panel de Hogares de la Unión Europea, y la base de datos creada a partir del mismo. A continuación, se repasará la elaboración de los indicadores y variables diseñados y empleados durante el estudio. En tercer lugar, se presentarán las técnicas estadísticas desarrolladas a lo largo de este proyecto: el análisis factorial y el análisis de conglomerados. Para finalizar, se resumirán las operaciones y cálculos que han hecho posible la creación de dimensiones de vulnerabilidad y la identificación de colectivos potencialmente vulnerables.

5.1. Origen de los datos

El estudio se ha basado en los datos obtenidos por el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE, de ahora en adelante). El PHOGUE es un estudio transnacional llevado a cabo entre 1994 y 2001 en todos los Estados de la Unión. Se planteó como un cuestionario estandarizado, que debía llevarse a cabo anualmente sobre una muestra constante y representativa de

familias e individuos. Además, desde un inicio, fue concebido para recoger un muy amplio abanico de temas comunes y cotidianos para los hogares europeos: ingresos económicos, cuestiones laborales o educación, a título orientativo.

El PHOGUE fue diseñado para aplicarlo a nivel estatal. Si bien este enfoque deja de lado las particularidades autonómicas para el caso español, la calidad e intensidad de los datos que recoge la encuesta la convierten en una de las bases de datos más apropiadas para llevar a cabo el estudio sobre la exclusión social, siendo ésta, ya desde un inicio, un fenómeno difícilmente cuantificable.

La encuesta analiza una gran gama de ámbitos de la vida cotidiana en España. Entre todos ellos, serán especialmente provechosos para el estudio de la exclusión social todos aquellos relativos a la economía familiar (rentas, riqueza, prestaciones sociales percibidas); al ámbito laboral (actividad económica, causa del desempleo, políticas de recualificación); a la salud y sociabilidad (discapacidades, enfermedades, cargas familiares, redes sociales); y al acceso y mantenimiento de la vivienda.

La duración total del PHOGUE fue de 8 años, como ya se ha apuntado previamente. Este planteamiento en olas, o encuestas anuales, permitió hacer un seguimiento a las mismas familias a lo largo del tiempo, aspecto de amplio valor añadido para este tipo de encuestas. No obstante, en este estudio sobre la exclusión social sólo se han empleado los datos correspondientes a la séptima ola, que data del año 2000. Para esta ocasión, se entrevistó a más de 36.000 individuos, repartidos entre más de 15.000 familias, cifras extraordinarias con respecto a otras encuestas homologables. En las entrevistas se alternaron preguntas objetivas, cuantificables, con otras subjetivas. Sin duda, la doble naturaleza de las preguntas y respuestas contribuyeron a mejorar la información de la base de datos final. Precisamente, las respuestas a todas estas preguntas están contenidas en cinco bases de datos:

- Fichero 1, de hogares.
- Fichero 2, de personas adultas.
- Fichero 3, de miembros del hogar.
- Fichero 4, de incidencias.
- Fichero 5, de relaciones de parentesco.

El estudio sobre la exclusión social se ha realizado, a priori, empleando sólo tres de ellas: aquella que recoge información a nivel individual (fichero 2), aquella que recopila información sobre los hogares (fichero 1), y aquella que contempla las incidencias del estudio (fichero 4). De hecho, la información del tercer fichero es deducible en su totalidad del primero; Y la información del quinto fichero, muy escasa, no era relevante para este estudio. Por lo tanto, podría decirse que se ha exprimido la información de la encuesta tanto como ha sido posible y necesario.

Para mejorar sustantivamente la potencia de estas bases de datos se optó por vincular las variables procedentes de los tres ficheros principales (el primero, el segundo y el cuarto) en una nueva y única base de datos. Gracias a ello, ha sido posible contextualizar al individuo dentro de un núcleo familiar determinado, mejorando así la precisión y calidad de la información y de los resultados que de ella se deriven.

5.2. Variables e indicadores

El repaso a las variables empleadas para construir los factores de vulnerabilidad y los conglomerados se divide en dos apartados: en el primero, se contemplarán las variables estructurales; en el segundo, se revisarán el resto de variables consideradas como indicadores de vulnerabilidad susceptibles de conducir a la exclusión social. En esta sección, la mayoría de variables serán expuestas en cuadros. Sólo aquellas, cuya elaboración haya resultado algo más compleja, serán presentadas fuera de ellos.

Las variables estructurales:

sexo, edad, lugar de nacimiento y composición de hogar

Presentación de las variables estructurales

Las variables estructurales podrían ser definidas como un conjunto de precondiciones que, en general, sesgan la trayectoria vital de un individuo por el simple hecho de producirse o existir. A título orientativo, podemos pensar en cómo la actividad económica de una persona puede venir condicionada por su sexo, edad u origen.

Las variables estructurales no han sido incluidas en los análisis factorial ni de conglomerados. Esta decisión fue ampliamente meditada. No obstante, se concluyó que resultaría más interesante observar cómo los diferentes factores y conglomerados afectaban de distinta manera sobre los grupos sociales definidos a partir de cada variable estructural. Y así se ha procedido.

Construcción de las variables estructurales

La variables sexo y edad no ocasionaron ningún problema. Por cuestiones operativas, la variable edad se sintetizó en otra con sólo cuatro categorías: la variable grupos de edad. Estos grupos se ordenan según los siguientes intervalos de edad:

- Personas de entre 16 y 29 años
- Personas de entre 30 y 44 años
- Personas de entre 45 y 64 años
- Personas de entre 65 y 99 años

La variable lugar de nacimiento también tuvo que ser sintetizada. La diversidad de orígenes entre los entrevistados era notable; no obstante, el número de casos en muchas de las categorías era cuanto menos escaso. Para atajar este inconveniente estadístico, se construyeron grupos numerosos de colectivos de inmigrantes, hasta el punto de que se redujo a tres las categorías relativas al lugar de nacimiento del entrevistado:

- Español o europeo comunitario
- Anglosajón (América del Norte, Australia y Oceanía)
- Resto del mundo

Cabría señalar dos cuestiones adicionales: primera, esta variable sólo recoge el lugar de nacimiento del entrevistado y no su nacionalidad; y segunda, sólo hay 17 casos anglosajones. Consecuentemente, se optó por etiquetar estos casos como perdidos. La variabilidad dentro de este grupo era muy amplia, y cualquier estudio estadístico sobre el mismo carecería de sentido.

Si bien la consideración de estructural de las tres variables anteriores, sexo, edad y lugar de nacimiento, puede resultar hasta cierto punto

intuitiva, la inclusión en este grupo de la variable composición del hogar sólo fue planteada tras la observación de los primeros resultados estadísticos. Éstos revelaron su naturaleza de precondition ante el impacto de los factores de vulnerabilidad y otras variables.

La construcción de la variable composición del hogar no fue sencilla. Esta variable presentaba dos problemas básicos: el primero, la heterogeneidad de los núcleos familiares; el segundo, la existencia o ausencia de dependencias económicas dentro de la familia.

El primer dilema se superó concentrando el amplio abanico de núcleos familiares en un número de grupos más operativo, concretamente seis, establecido a raíz de un primer estudio del comportamiento de la variable.

El segundo escollo consistió en definir qué era dependencia económica. Para ello, y partiendo de la clasificación económica incluida en el PHOGUE, se decidió equiparar la dependencia económica al hecho de ser niño. Claro está, la definición de niño resultó más amplia que la de su uso cotidiano. Concretamente, se consideró niño a todo aquel que respondiese a alguno de los dos perfiles siguientes:

- Ser menor de 16 años.
- Ser un joven con una edad comprendida entre los 16 y los 25 años, que se declare económicamente inactivo, o desempleado desanimado, o que trabaje menos de 15 horas semanales, y viva en el mismo hogar que el padre, la madre o ambos.

Una vez definidos el concepto de niño y de dependencia económica, se elaboraron las 6 categorías para la variable composición del hogar.

- Hogar unipersonal siendo la persona menor de 65 años
- Hogar unipersonal siendo la persona mayor de 65 años
- Hogar compuesto por dos o más adultos sin niños
- Hogar compuesto por un adulto con niños (familia monoparental)
- Hogar compuesto por varios adultos con uno o dos niños
- Hogar compuesto por dos adultos con 3 o más niños.

Resto de variables del estudio

El trabajo realizado tiene por objeto identificar las diferentes causas que solas, por superposición o por interacción, derivan en la exclusión social. Partiendo de la literatura relativa a este concepto, y para facilitar el análisis cuantitativo, se ha optado por trabajar sólo con aquellas variables que potencialmente puedan formar parte del perfil de personas vulnerables ante la exclusión social. Estas variables e indicadores se agrupan por ámbitos: el económico, el laboral, el formativo, el sanitario, el relacional y la vivienda. A continuación, y durante las próximas páginas, se repasará cada uno de estos seis ámbitos.

Ámbito económico

En el ámbito económico se han contemplado variables que puedan reflejar el nivel de pobreza individual y familiar del sujeto entrevistado, sus niveles de dependencia de las ayudas públicas (o de otros miembros de la familia), o las dificultades ante los pagos de servicios y bienes de primera necesidad. A continuación proponemos una breve explicación sobre las mismas, en dos bloques: el relativo al conjunto de variables sobre pobreza, y el resto.

VARIABLES DE POBREZA ECONÓMICA

La pobreza individual (leve y severa) establecida, en primer lugar, estimando el volumen de ingresos totales que percibe un individuo al cabo de un año (renta, rendimientos del capital, prestaciones contributivas y no contributivas, entre otras). Concretamente, se ha considerado pobre a toda aquella persona situada por debajo del 60% de la mediana del total de ingresos obtenidos por los individuos de la muestra, exceptuando a menores y estudiantes.⁽¹⁾ Este primer umbral de pobreza individual, que responde a su faceta menos acusada, está también acotado inferiormente por una segunda categoría de pobreza individual: la severa. Concretamente, se ha incluido

(1) Existen dos procedimientos estándares para obtener el valor más representativo de una muestra: se puede emplear el 50% de la media o el 60% de la mediana. Para evitar que el valor pierda representatividad en una distribución con claros valores extremos, como es el caso, se ha optado por emplear la segunda estrategia, menos influenciada ante este tipo de distribuciones.

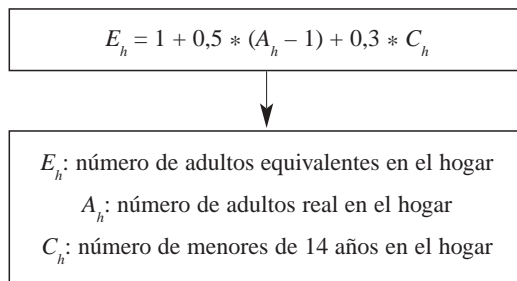
dentro del colectivo de pobreza individual severa a toda aquella persona situada por debajo del 30% de la mediana del total de ingresos de los individuos de la muestra.

En síntesis, se ha considerado la pobreza individual en dos grupos distintos: por un lado, la pobreza individual, correspondiente a los individuos con ingresos comprendidos entre el 30% y el 60% de la mediana de ingresos totales de la muestra; y por otro, la pobreza individual severa, correspondiente a los individuos con ingresos situados por debajo del 30% de la mediana de los ingresos totales individuales. Con esta dicotomía se persigue facilitar la apreciación de matices en el seno de la pobreza económica individual.

Se ha operado de una manera parecida aunque no similar para la medición de la pobreza del hogar. La pobreza del hogar (leve y severa) ha sido tomada teniendo en cuenta que su grado o nivel dependerá del número de personas que forman parte del mismo, así como de la capacidad de consumo de las mismas. Para considerar ambos aspectos en este estudio, se ha ponderado el volumen de ingresos de un hogar según el número de miembros del hogar y de su capacidad de gasto. La fórmula empleada fue propuesta por la OCDE, y recibe el nombre de escala de equivalencia modificada (véase cuadro 5.1). Esta escala permite hallar el número equivalente de adultos del hogar, a tenor de su capacidad de gasto y edad (aspectos relacionados).

Cuadro 5.1

CÁLCULO DE LA ESCALA DE EQUIVALENCIA MODIFICADA



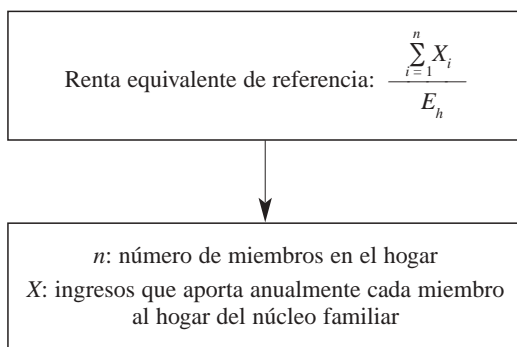
Fuente: Elaboración propia.

Con esta equivalencia se resuelven dos cuestiones fundamentales en la economía familiar: las economías de escala dentro del hogar; y la existencia de patrones de consumo diferentes entre un adulto y un niño (es de suponer que los primeros consumen más recursos que los segundos).

Una vez conocido el número equivalente de adultos, la renta equivalente de referencia del hogar (es decir, lo que percibiría cada uno de los individuos del hogar tras la ponderación anterior) se calcula fácilmente de la siguiente manera:

Cuadro 5.2

CÁLCULO DE LA RENTA EQUIVALENTE DE REFERENCIA



Fuente: Elaboración propia.

Aplicando esta receta a nuestra muestra, se obtiene que la mediana de la renta equivalente de referencia de los hogares españoles asciende en el año 2000 a 1.301.727 pesetas (7.823,54 €). Habiendo fijado esta cifra como referencia, se ha tomado el 60% de su valor para establecer el umbral de pobreza del hogar. En consecuencia, toda aquella persona que viva en un hogar cuya renta equivalente de referencia sea menor a 781.036 pesetas (4.694,12 €) al año, formará parte de un hogar pobre. Por el contrario, los hogares muy pobres serán aquellos por debajo del 30% de la cifra inicial, es decir, 390.518 pesetas (2.347,06 €).

Resumidamente, hogar pobre será todo aquel cuya renta equivalente de referencia se sitúe por debajo de 781.036 pesetas pero por encima de 390.518 pesetas. En cambio, los hogares muy pobres serán sólo los situados por debajo del 30% de la mediana de la renta equivalente de referencia de los hogares españoles, es decir, de 390.518 pesetas.

Las demás variables dentro del ámbito económico son las que se reflejan a continuación mediante los cuatro cuadros siguientes.

Cuadro 5.3

VARIABLES DEL ÁMBITO ECONÓMICO

Relativas a la pobreza económica

Nombre de la variable	Construcción de la variable
Persona sin ingresos	Si bien no existen hogares sin ingresos, sí existe un amplio grupo de personas que declaran no tener ningún tipo de ingresos en el año anterior a la entrevista. La cifra asciende al 21% de los encuestados.
Pobreza subjetiva	Además de la pobreza objetiva, el estudio ha estimado oportuno considerar la pobreza subjetiva, es decir, la propia percepción por parte del entrevistado de ser pobre. Las personas que se consideran pobres afirman tener dificultad o mucha dificultad para llegar a fin de mes con los ingresos mensuales netos que percibe su hogar.
Necesidades básicas insatisfechas	Los individuos que declaran tener este tipo de problemas confiesan vivir en hogares que no disponen de recursos suficientes para comer carne o pescado al menos una vez cada dos días, o para comprarse ropa nueva periódicamente.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.4

VARIABLES DEL ÁMBITO ECONÓMICO

Relativas a las dificultades económicas del hogar

Nombre de la variable	Construcción de la variable
Retraso en el pago de servicios básicos	Los individuos que responden afirmativamente a esta pregunta presentan frecuentemente dificultades a la hora de pagar los servicios básicos de la vivienda: el agua, el gas, la electricidad.
Retraso en el pago del alquiler	La vivienda es una fuente de riqueza económica. Parece adecuado considerar a aquellas personas incapaces de hacerse con una vivienda, y que además tienen dificultades para pagar el alquiler dentro de los plazos establecidos.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.5

VARIABLES DEL ÁMBITO ECONÓMICO

Relativas a la dependencia relativa de la protección social

Nombre de la variable	Construcción de la variable
Hogar que recibe becas, y/o ayudas monetarias, y/o ayudas para el alquiler	Todas ellas son ayudas públicas y monetarias. Las becas se refieren a ayudas para la escolarización de los menores en la etapa obligatoria. Las ayudas monetarias y las ayudas para el alquiler son prestaciones, subsidios o transferencias en metálico y finalistas.
Ayuda no monetaria	A diferencia de la variable anterior, este tipo de ayuda no es monetaria, sino que se refiere a las prestaciones que un hogar haya podido obtener de la asistencia social.
Hogar que depende de prestaciones sociales y éstas no superan el Salario Mínimo Interprofesional (SMI)	<p>Esta variable cumple dos condiciones: primera, el hogar debe depender de prestaciones sociales hasta el punto de que éstas sean su ingreso principal; y segunda, la cuantía de las prestaciones no debe superar el Salario Mínimo Interprofesional (SMI).</p> <p>Las prestaciones sociales que aquí se recogen pueden ser: pensiones contributivas y no contributivas, subsidios y prestaciones por desempleo, u otros subsidios y prestaciones sociales. No obstante, todas ellas mantienen un elemento común: son la principal fuente de ingresos del hogar. Para fijarnos en situaciones económicas que puedan conducir potencialmente a la vulnerabilidad, se ha optado por obviar todos aquellos casos en los que estas prestaciones sociales superen el SMI (así se supera el sesgo que suponen los pensionistas con prestaciones contributivas elevadas, por ejemplo). De esta manera, la variable sólo recogerá los casos más necesitados de entre todos los entrevistados.</p> <p>El SMI para el año 2000 se sitúa en 989.520 pesetas (5.947,13 ¤), cifra situada algo por debajo de la mediana de ingresos equivalentes de los hogares españoles para el mismo año (no obstante, una medida es individual y otra es colectiva, y son difícilmente comparables).</p>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.6

VARIABLES DEL ÁMBITO ECONÓMICO

Relativas a la falta de protección social

Nombre de la variable	Construcción de la variable
Desprotección de las prestaciones por desempleo	Las personas que responden afirmativamente a esta variable están desempleadas (el desempleo les supone su actividad principal), pero no reciben ninguna prestación económica o subsidio por desempleo.

Fuente: Elaboración propia.

Si bien conceptualmente existen otras variables que pueden resultar interesantes de cara a la identificación de situaciones económicas potencialmente vinculadas con la vulnerabilidad, sólo éstas han sido las final-

mente empleadas. No obstante, se ha barajado la inclusión de otras variables, como por ejemplo las reflejadas en el cuadro siguiente:

Cuadro 5.7

VARIABLES DEL ÁMBITO ECONÓMICO NO INCLUIDAS

Nombre de la variable	Explicación de la eliminación
Hogares sin ningún tipo de ingresos	Un simple cálculo de frecuencias demostró la inexistencia de ningún hogar que no tuviese ningún tipo de ingreso.
Incapacidad de ahorro	Las dificultades para ahorrar no son un elemento reservado a personas en peligro de exclusión. Es un fenómeno común en la mayoría de hogares españoles, lo que elimina las posibilidades de que sea ésta una variable que conduzca inevitablemente a la exclusión.

Fuente: Elaboración propia.

Ámbito laboral

En este ámbito interesa toda aquella información relativa a la entrada y salida del mercado de trabajo, así como a las condiciones laborales que en él encuentran los entrevistados.

Entre las primeras, el caso del desempleo y/o desempleados desanimados han sido fusionados en una sola categoría puesto que muy pocos desempleados se consideraban desanimados. Podría parecer que al sumar desempleados desanimados al colectivo de desempleados se estuviese, en realidad, contabilizando doblemente al primer grupo de individuos. No obstante, los únicos que se han sumado al colectivo de personas en situación de desempleo son sólo aquellos que, por cuestiones ajenas a este estudio, aun siendo desempleados desanimados, no fueron incluidos dentro de la categoría, más amplia, de desempleados. El número de casos que experimentan esta irregularidad son 13. Éstos son, en definitiva, los únicos desempleados desanimados que se han sumado al amplio colectivo de desempleados.

El resto de variables empleadas en este ámbito son las que se reflejan a continuación mediante los cuadros 5.8 y 5.9.

VARIABLES DEL ÁMBITO LABORAL

Relativas al acceso al mercado laboral

Nombre de la variable	Construcción de la variable
Paro de larga duración	Para no tratar al conjunto de desempleados como un colectivo homogéneo, se decidió resaltar la situación de aquellas personas que han estado en paro más de un año en los últimos cinco. La situación de desempleo para estos individuos, por lo tanto, no es esporádica y acotada, sino frecuente y prolongada en el tiempo.
Trabajo parcial	Esta variable agrupa los dos principales motivos del trabajo parcial: por un lado, las cargas familiares (labores domésticas y/o cuidado de otros, dependientes, o por discapacidad o enfermedad); y por otro, la incapacidad de encontrar trabajo a tiempo completo, pese a intentarlo repetidamente.
Empleo de bajo salario	Para este estudio se ha considerado un empleo de bajo salario a aquel cuyos trabajadores perciben ingresos producto del trabajo por cuenta ajena por un importe equivalente o inferior al Salario Mínimo Interprofesional para el año 2000 (989.520 pesetas o 5.947,13 €).
Falta de experiencia laboral	Las personas que dicen carecer de experiencia laboral son aquellas que admiten al menos una de las siguientes tres condiciones: primera, no haber tenido ningún empleo o negocio en el que trabajase más de 15 horas a la semana (y actualmente mantiene esa situación); segunda, es desempleado desanimado; o tercera, se declara económicamente inactivo. Es de entender que cualquiera de estas tres situaciones son impedimentos para reincorporarse al mundo laboral.
Trabajo no cualificado	El Panel de Hogares de la Unión Europea incluye una serie de categorías referente a los distintos tipos de ocupación que pueden tener los entrevistados. Una de las categorías a escoger es precisamente la de trabajo no cualificado (Clasificación ISCO 88).
Abandono del trabajo por cargas familiares	Estamos ante personas que abandonaron su trabajo anterior para asumir el cuidado de personas ancianas, enfermas o discapacitadas.
Desempleado por cargas familiares	Esta variable es diferente a la anterior, pues esta última (t10) hacía referencia a la salida del mercado de trabajo. La variable desempleado por cargas familiares, en cambio, se centra en la causa de la imposibilidad de reentrada. Las personas incluidas en esta categoría afirman estar en paro debido a que las cargas familiares no les permiten mejorar su nivel de ingresos desempeñando un trabajo que sí realizarían en caso de no tener dichas cargas.
Abandono del trabajo por discapacidad o enfermedad	La etiqueta de esta variable define el motivo de su existencia: son personas que han abandonado su trabajo anterior por enfermedad o discapacidad propia.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.9

VARIABLES DEL ÁMBITO LABORAL

Relativas a las condiciones laborales

Nombre de la variable	Construcción de la variable
Trabajo temporal	Son individuos trabajando con contrato eventual o temporal.
Trabajo precario	Son personas que trabajan a tiempo parcial, en ocupaciones de baja calificación (Clasificación ISCO 88), que además perciben un salario inferior al SMI, situado en el año 2000 en 989.520 pesetas. El conjunto de todas estas circunstancias nos impulsan a asignar a esta variable la etiqueta de «precariedad».
Trabajo sin contrato	En esta categoría se incluyen todas aquellas personas que trabajan sin contrato, pero que se declaran asalariados. La inexistencia de contrato les priva de los derechos laborales, de la Seguridad Social y de futuras prestaciones por desempleo.
Trabajo doméstico y familiar	Son personas cuya actividad principal son las labores del hogar y el cuidado de niños u otras personas.
Sobrecarga familiar	<p>Son personas cuyas ocupaciones diarias incluyen como quehaceres no remunerados el cuidado de otros adultos (necesitados de ayuda especial por razones de ancianidad, enfermedad, discapacidad o vejez), o de niños y otros adultos necesitados de ayuda especial. Cabe aclarar que el cuidado de niños propios no ha sido contemplado como sobrecarga familiar.</p> <p>La mayoría de personas que se incluyen en esta categoría rechazan que su actividad principal sea el trabajo doméstico y familiar (el 55% frente al 45%). Por lo tanto, es de suponer que el grueso de este colectivo dispone de otra ocupación principal. Esta circunstancia impulsa a pensar que estos individuos realizan como mínimo dos actividades diarias, la profesional y la familiar. Esta superposición de tareas justifica, en parte, la etiqueta que recibe esta variable: «sobrecarga familiar».</p>

Fuente: Elaboración propia.

En un primer momento se barajaron más variables sobre el ámbito laboral: no obstante, por diferentes motivos no fueron finalmente incluidas en el análisis. En el cuadro 5.10, quedan expuestas algunas de las descartadas.

Ámbito formativo

Las variables relativas a la educación reglada se centran en los niveles formativos bajos o inexistentes, pues son un aspecto común en el perfil de excluido/a social. Además, interesa conocer los diferentes esfuerzos que hacen los entrevistados para alfabetizarse o recualificarse (véanse cuadros 5.11 y 5.12).

Cuadro 5.10

VARIABLES DEL ÁMBITO LABORAL NO INCLUIDAS

Nombre de la variable	Explicación de la eliminación
Inactividad	Fue imposible reconocer el criterio con el que se había asignado esta etiqueta a algunos de los entrevistados. Para evitar conjeturas, se prescindió de esta variable, opción viable gracias a que existían otras vías para conocer la actividad principal de los entrevistados.
Suspensión de empleo	El abandono forzado por cuestiones tales como cierre de negocio o reducción de plantilla (ejemplos expuestos en el cuestionario) no parece una circunstancia circunscrita al riesgo de exclusión, sino una experiencia común a muchos trabajadores del sector privado, principalmente de las PYME.
Trabajo temporal y no cualificado	Esta variable une el trabajo temporal con el trabajo no cualificado. Los resultados para la matriz de individuos vulnerables animaron al equipo investigador a separar ambas categorías en dos nuevas variables para evitar problemas de colinealidad con otras variables del estudio.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.11

VARIABLES DEL ÁMBITO FORMATIVO

Relativas a la formación permanente

Nombre de la variable	Construcción de la variable
Formación básica para adultos en edad activa	Son personas en edad activa que en el último año han realizado un curso de enseñanza general perteneciente a la primera etapa de la enseñanza secundaria (ESO) o inferior.
Formación ocupacional	Son personas, no necesariamente desempleadas, que en el último año han estado sujetas a algún programa de formación ocupacional (políticas activas de empleo) con el fin de recualificarse.

Fuente: Elaboración propia.

Ámbito sociosanitario

En este apartado se han ideado cinco variables relativas al mal estado de salud. La mala salud es una causa potencial de vulnerabilidad y/o exclusión social: puede provocar la pérdida del empleo o el rechazo social, entre muchos otros aspectos. Por estos motivos, resulta necesario conocer el estado de salud de los entrevistados (cuadro 5.13).

Además de las variables anteriores, inicialmente se pensó en otras tantas. No obstante, por diferentes motivos no fueron finalmente incluidas en el análisis (cuadro 5.14).

Cuadro 5.12

VARIABLES DEL ÁMBITO FORMATIVO

Relativas al capital formativo

Nombre de la variable	Construcción de la variable
Analfabetismo en personas en edad activa	Personas que se declaran analfabetas y sin ningún tipo de estudios.
Estudios primarios	Personas que sólo han cursado los estudios primarios (EGB completa y sólo primer ciclo de ESO).
Estudios obligatorios completos	Personas con los estudios básicos obligatorios completos (EGB y ESO completos).
Sin estudios obligatorios y tampoco cursa estudios	Personas analfabetas y sin ningún estudio, o con sólo estudios primarios completos, que en la actualidad no sigue ningún curso de formación profesional u ocupacional.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.13

VARIABLES DEL ÁMBITO SOCIOSANITARIO

Relativas al mal estado de salud

Nombre de la variable	Construcción de la variable
Mal estado de salud subjetivo	El entrevistado se considera una persona que no goza en general de buena salud. Concretamente, el encuestado defiende que su estado de salud es malo o muy malo, ante una gama de 5 posibles respuestas.
Mal estado de salud por visitas al doctor	Por cuestiones metodológicas se ha considerado que las personas que hayan acudido a la consulta de un médico más de 10 veces en el último año no gozan de buena salud.
Hospitalizado más de 10 días	La hospitalización puede ser un síntoma de mala salud. Metodológicamente se ha acordado situar el umbral en 10 días de internación para considerar que el entrevistado padece de una enfermedad que amenaza su salud.
Discapacidad	Son personas que tienen una enfermedad crónica física o mental, o alguna incapacidad o deficiencias crónicas que le impiden desarrollar su actividad diaria.
Obesidad	Las personas con un índice de masa corporal superior a 30 sufren obesidad grave o mórbida. Esta enfermedad, además de perjudicar la salud, supone una alteración de la imagen corporal. El índice de masa corporal se calcula: Índice de masa corporal = $[\text{peso}/(\text{altura})^2] \times 1.000$

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.14

VARIABLES DEL ÁMBITO SOCIOSANITARIO NO INCLUIDAS

Nombre de la variable	Explicación de la eliminación
No acceso a la red de servicios sociosanitarios	La sanidad en España es universal y por ese motivo nadie está exento de atención médica. Esta variable no tiene razón de ser en España.
Las relativas al muy mal estado de salud	a) Hogar incapacitado para contestar por enfermedad o incapacidad. b) Hogar incapacitado para contestar porque la persona en concreto está temporalmente viviendo en un establecimiento hospitalario. En ambos casos, el número de casos es cero y por ello se ha prescindido de ambas.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.15

VARIABLES DEL ÁMBITO RESIDENCIAL

Relativas al acceso y mantenimiento de la vivienda

Nombre de la variable	Construcción de la variable
Vivienda alquilada a una institución pública o asociación sin ánimo de lucro	Las personas que se acogen a estos programas deben haber demostrado previamente su incapacidad para acceder a la vivienda por sus propios medios. Estas personas dependen parcial o íntegramente de terceros para disponer de un espacio donde vivir.
Infravivienda o deficiencias en instalaciones básicas	Esta variable acumula la información de otras dos, que por separado sumaban un número escaso de casos. Estas variables son: personas que ocupan otros edificios (colegios, talleres, chabolas, cuevas, etc.), por un lado; y por otro, personas que habitan viviendas con deficiencias en las instalaciones básicas: instalación fija del baño o ducha, inodoro con agua corriente en el interior de la vivienda o agua caliente. Ninguna de las personas incluidas en esta categoría tiene cubiertas las necesidades más básicas de higiene e intimidad, o no gozan de autonomía sobre ellas.
Deficiencias en estructuras básicas	Son personas que habitan viviendas con deficiencias en la estructura del edificio: humedades, podredumbre en suelos o ventanas, etc.
Promiscuidad	La promiscuidad aparece en un hogar cuando se dispone de menos de un dormitorio por cada dos personas. En el cálculo (n.º personas / n.º habitaciones) no se contabiliza la cocina para calcular el denominador. Los niños se contabilizan igual que los adultos. En este caso no hay un número equivalente de adultos.

Fuente: Elaboración propia.

Ámbito residencial

Para este estudio interesa conocer si las condiciones de accesibilidad a la vivienda, así como la mala conservación de la misma, están relacionadas con la exclusión social. Para ello se han ideado una serie de variables que pretenden recoger información diversa sobre esta materia (cuadro 5.15).

Si bien éstas fueron las variables finalmente empleadas para el análisis, en un inicio se contó con otras tantas que por diferentes motivos fueron definitivamente apartadas del estudio. A título ilustrativo:

Cuadro 5.16

VARIABLES DEL ÁMBITO RESIDENCIAL NO INCLUIDAS

Nombre de la variable	Explicación de la eliminación
Personas que habitan en viviendas cedidas gratuitamente, en alquiler o subalquiler	Dentro de esta categoría también se contabilizan a aquellas personas que por herencia u obsequio familiar han obtenido una vivienda. Esta situación se aleja del perfil de vulnerabilidad. A tenor de esta realidad, se consideró adecuado prescindir de esta variable.
Personas que se hallan temporalmente viviendo en un establecimiento colectivo: hospitales, cárceles o asilos	La inexistencia de casos positivos animó a suprimir esta variable.
Personas en vivienda en entornos con problemas de contaminación, suciedad u otros ocasionados por la industria o el tráfico, o con problemas de delincuencia o vandalismo	Parece plausible encontrar individuos cuyos hogares presentan deficiencias ambientales (vivir en las proximidades de una autopista frecuentemente congestionada, por ejemplo) pero que en el ámbito personal no presentan ninguno síntoma de vulnerabilidad. Dicho de otra manera, las deficiencias ambientales, tal y como están definidas en la encuesta, no permiten que se las considere un elemento de potencial vulnerabilidad.

Fuente: Elaboración propia.

Ámbito relacional

En este ámbito se incluyeron inicialmente las redes familiares y/o parentales, cuya información en la encuesta es equiparable a la recogida por la variable estructural composición del hogar, la cual, como ya se argumentó con anterioridad, sería excluida de los análisis factorial y de conglomerados.

Consecuentemente, en este ámbito sólo se contemplarán las redes sociales, y concretamente los casos en los que éstas sean débiles o escasas.

VARIABLES DEL ÁMBITO RELACIONAL

Relativas a las redes sociales

Nombre de la variable	Construcción de la variable
Escasez de amistades	Personas que se ven con amigos o parientes (que no residan con el entrevistado), bien sea en su casa o fuera de ella, menos de una vez al mes o nunca.
No habla con los vecinos	Personas que hablan con alguno de sus vecinos menos de una vez al mes o nunca.
No contactos personales	Personas con una escasa red de amistades que no han hablado, ni tan si quiera durante la compra, en el trabajo, en sus desplazamientos en transporte público o por teléfono, con alguien que no sea miembro de su hogar.

Fuente: Elaboración propia.

5.3. Presentación de las técnicas estadísticas

En esta sección se repasará el análisis factorial y el análisis de conglomerados, en este orden. Si bien éstas no han sido las únicas técnicas estadísticas empleadas, sí suponen el grueso de la investigación cuantitativa. En las próximas líneas se abordarán los fundamentos de ambas técnicas y los resultados obtenidos tras su aplicación.

El análisis factorial

El objetivo del análisis factorial es descubrir los factores subyacentes que explican la correlación existente entre grupos de variables. Al ser dichos factores variables latentes no observables, se precisa una multiplicidad de indicadores para tener una aproximación de su valor. La variable latente está estrechamente relacionada con cada una de las variables observadas (o indicadores) y es la responsable de la correlación existente entre ellas.

Mediante la técnica del análisis factorial se estima un modelo estadístico en el que cada una de las variables observadas es igual en una combinación lineal de los factores más un residuo aleatorio, donde los residuos correspondientes a las distintas variables no están correlacionados entre sí. Según el modelo factorial, todas las variables tienen una parte común que depende de los factores (comunalidad) y una parte específica que es propia de cada variable (unicidad).

El análisis proporciona los coeficientes de ese modelo, estimados mediante procedimientos iterativos. Una vez obtenida la solución factorial, se acostumbra a aplicar una rotación con el fin de conseguir que las variables correlacionen fuertemente con uno solo de los factores y escasamente con los demás. Esta estructura «simple» facilita la interpretación de los factores a partir del significado de las variables que correlacionan más con ellos. En ocasiones, si el método de estimación no converge hacia una solución, se estiman los factores mediante el algoritmo matemático de las componentes principales.

En el presente estudio se han realizado dos análisis factoriales. El primero se ha aplicado al conjunto de la muestra para extraer los factores de vulnerabilidad subyacentes en el conjunto de indicadores considerado. En esta ocasión se han obtenido once factores que han sido la base para la determinación del colectivo de individuos más vulnerables en la muestra. La estimación ha sido por componentes principales y se ha aplicado una rotación ortogonal. El segundo análisis se ha aplicado a la submuestra de individuos vulnerables y ha permitido extraer diez factores. La estimación se ha realizado por el método de la máxima verosimilitud y se ha aplicado también una rotación ortogonal.

El análisis de conglomerados

El análisis de conglomerados (cluster analysis) aplicado a un conjunto de individuos da como resultado la clasificación de los mismos en un número de grupos previamente definidos por el investigador, así como el valor medio de las variables de clasificación para el conjunto de los individuos de cada grupo, llamado centro del grupo. La comparación de los centros de los distintos grupos permite al analista descubrir las características mayoritarias de los individuos de cada grupo y darle un nombre que lo identifique.

El número adecuado de grupos a considerar depende del número de individuos y de su heterogeneidad. La existencia de varios colectivos diferenciados en la población aconseja formar un número de grupos superior al que se formaría en poblaciones más homogéneas. En general, se realizan varios análisis exploratorios y se decide el número de grupos en función de la interpretabilidad y coherencia del resultado.

5.4. La aplicación de las técnicas estadísticas

En esta última sección se exponen resumidamente las operaciones que han hecho posible la creación de dimensiones de exclusión social y de grupos de colectivos vulnerables. En un primer momento, se abordará la concreción del colectivo de individuos vulnerables; a continuación, se determinará el proceso de identificación de los factores de vulnerabilidad del grupo de vulnerables. En tercer lugar, se desvelará el camino para distinguir ciertos grupos vulnerables con perfiles sociales específicos. Para finalizar, se abordará la identificación de subgrupos de individuos vulnerables en el interior de los grupos vulnerables con perfiles específicos, estos últimos desprendidos del análisis de conglomerados llevado a cabo en el tercer apartado.

Identificación del colectivo de individuos vulnerables

Un análisis factorial aplicado al conjunto de las variables que desde el punto de vista teórico son consideradas indicadores de exclusión en los ámbitos económico, laboral, formativo, socioeconómico, residencial, relacional, y político y de ciudadanía, ha conducido a la definición de 11 factores para el conjunto de la muestra representativa de la población española. A partir de la observación de cuáles son las variables que más correlacionan con los respectivos factores, se ha identificado y etiquetado cada uno de ellos. Los factores identificados y las variables que más pesan en cada uno de ellos son:

Cuadro 5.18

FACTORES PARA EL CONJUNTO DE LA MUESTRA

F1: Pobreza individual severa	F7: Pobreza severa del hogar
F2: Paro	F8: Dificultades económicas del hogar
F3: Mal estado de salud	F9: Pobreza individual
F4: Baja formación	F10: Analfabetismo
F5: Pobreza del hogar	F11: Aislamiento social
F6: Trabajo no cualificado	

Fuente: Elaboración propia.

A continuación (cuadro 5.19), se puede observar la matriz de componentes rotados que da origen a estos 11 factores. Para facilitar la compren-

sión de la matriz, las variables en ella expuestas son presentadas mediante su etiqueta abreviada.

Cuadro 5.19

FACTORES DE VULNERABILIDAD PARA LA MUESTRA COMPLETA DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA

Correlaciones con valor absoluto igual o superior a 0,25

	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9	F10	F11
Pobreza individual severa	0,88										
Trabajo doméstico-familiar	0,82										
Personas sin ingresos	0,81										
Desempleo y desempleo desanimado		0,93									
No protección de desempleo		0,92									
Paro de larga duración		0,50									
Mala salud subjetiva			0,76								
Discapacidad			0,74								
Visitas al doctor (más de 10)			0,56								
Hospitalización de más de 10 días			0,55								
Abandono por discapacidad			0,44								
Sin estudios obligatorios				0,85							
Sólo estudios primarios				0,83						-0,36	
Con estudios obligatorios				-0,69							
Hogar pobre					0,89						
Hogar pobre dependiente de prestación					0,89						
Trabajo temporal no cualificado						0,87					
Trabajo no cualificado						0,86					
Hogar muy pobre dependiente de prestaciones							0,88				
Hogar muy pobre							0,88				
Retraso en el pago de servicios								0,78			
Retraso en el pago del alquiler								0,78			
Pobreza subjetiva					0,30			0,41			
Empleo de bajo salario									0,69		
Pobreza individual									0,67		
Trabajo a tiempo parcial									0,60		
Analfabeto en edad activa										0,73	
Formación básica adultos										-0,61	
No habla con los vecinos											0,76
Escasez de amistades											0,76

Notas: Método de extracción: análisis de componentes principales.

Método de rotación: normalización Varimax con Kaiser.

La rotación ha convergido en 6 iteraciones.

Porcentaje de varianza explicada: 62%.

Fuente: Elaboración propia.

Para cada uno de los individuos de la muestra se ha obtenido la correspondiente puntuación en cada factor. Puntuación que depende de sus características individuales y de las características de su hogar. Los once factores resultantes son variables estandarizadas y, por lo tanto, sus medias son cero y sus desviaciones típicas uno. La interpretación de sus valores es sencilla:

- Cuanto mayor sea el valor, más vulnerable es el individuo en ese factor.
- Cuanto más negativo sea el valor, menos vulnerable es el individuo en ese factor.
- Los valores cercanos a cero corresponden a individuos con vulnerabilidad media.

Para los objetivos del presente estudio interesaba identificar a los individuos en los que se concentran simultáneamente un número importante de factores de vulnerabilidad. Para ello, se ha construido una nueva variable igual a la suma de las puntuaciones de cada individuo en los once factores que se han determinado anteriormente. La variable resultante puede ser considerada como una medida de la acumulación de factores de vulnerabilidad que inciden en un mismo individuo.

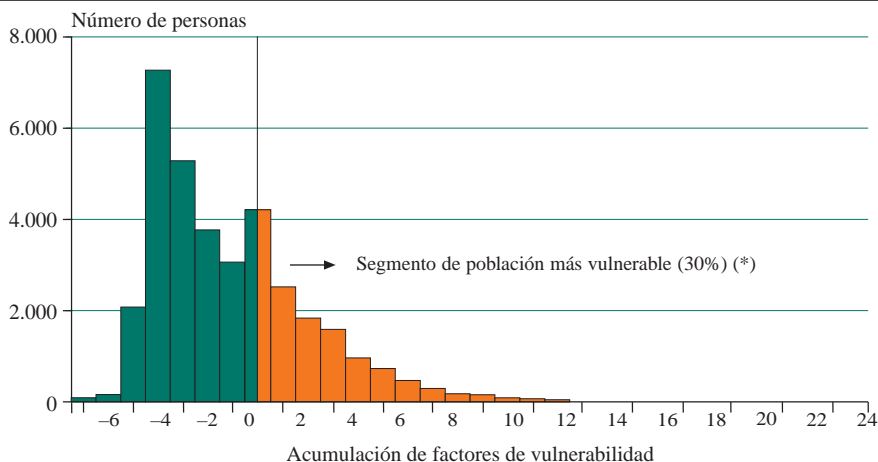
La variable de acumulación también tiene media cero pero su desviación típica es mayor que 1. Como muestra el gráfico 5.1, su distribución no es simétrica, presentando una cola hacia la derecha. El rango de valores de esa variable oscila entre -6 y 24 . Ello indica que hay un pequeño grupo de individuos en los que inciden simultáneamente un elevado número de factores de vulnerabilidad y que son, por lo tanto, los que tienen un mayor riesgo de exclusión social.

Los individuos que interesan en este estudio son los correspondientes a la cola de la derecha. Sin embargo, no se dispone de un criterio claro que permita decidir cuándo un individuo debe ser considerado vulnerable. Se trata de una decisión metodológica que debe tomar el analista basada en razonamientos claros. En este caso, y dado que la variable de acumulación de factores de vulnerabilidad nos permite ordenar a los individuos de menos

Gráfico 5.1

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE LA VARIABLE DE ACUMULACIÓN DE FACTORES DE EXCLUSIÓN

Distribución de la variable de acumulación de factores de vulnerabilidad



Nota: La variable de acumulación está centrada y tiene media cero. Así, los valores elevados significan alta vulnerabilidad, los cercanos a cero indican vulnerabilidad media y los valores negativos significan poca vulnerabilidad.

(*) Total de la muestra: 36.148 personas.

Fuente: Elaboración propia con los datos para España del Panel de Hogares de la Unión Europea del año 2000.

a más vulnerables, se ha optado por dividir la muestra en tres grupos: los muy poco vulnerables, situados en el 30% inferior de la distribución de esa variable, los de vulnerabilidad regular, situados en el 40% central de la distribución, y los de vulnerabilidad elevada, correspondientes al 30% superior de la distribución.

Pues bien, a los efectos de este estudio se han considerado como vulnerables aquellos individuos que se sitúan en el 30% superior de la distribución de la variable de acumulación de factores.

Identificación de los factores de exclusión y vulnerabilidad

Una vez que se ha identificado el grupo de individuos que constituye el 30% más vulnerable de la muestra, se ha procedido a la identificación de los factores de vulnerabilidad que más inciden en ese sector de población.

Para ello se ha realizado un nuevo análisis factorial con las mismas variables definidas al principio pero aplicándolo sólo a los individuos vulnerables. El motivo que justifica la repetición del análisis para los individuos de ese colectivo es que algunas variables que han sido descartadas en el cálculo general por tener escasa incidencia, pueden ser relevantes para este grupo.

El resultado obtenido son 10 nuevos factores, siete de ellos iguales a los que se obtuvieron en el análisis de la muestra completa. Los factores relativos a la pobreza del hogar (leve o severa) desaparecen, y son sustituidos por un nuevo factor, el de hogares dependientes de prestaciones sociales. Además, aumentan los matices en el ámbito laboral: se pasa de un solo factor relativo al trabajo no cualificado a otros dos nuevos, la falta de experiencia laboral y la precariedad laboral. Este último mantiene semejanzas con el de pobreza individual, del primer análisis, pero no pueden considerarse iguales.

Los factores identificados en el grupo de vulnerables y las variables que más pesan en cada uno de ellos son:

Cuadro 5.20

FACTORES PARA LA MUESTRA CON MAYOR VULNERABILIDAD SOCIAL

F1: Desempleo desprotegido	F6: Precariedad laboral
F2: Enfermedad o discapacidad	F7: Analfabetismo
F3: Nivel formativo muy bajo	F8: Aislamiento relacional
F4: Pobreza severa	F9: Precariedad económica asistida en el hogar
F5: Falta de experiencia laboral por trabajo doméstico	F10: Dificultades económicas en el hogar

Fuente: Elaboración propia.

La matriz factorial rotada que da origen a estos factores queda expuesta en el cuadro 5.21.

Determinación de grupos sociales con perfiles específicos de vulnerabilidad

En esta parte del análisis se pretende analizar la incidencia conjunta de los 10 factores de vulnerabilidad en los individuos, identificando perfiles específicos de grupos que son más vulnerables en uno u otro aspecto.

Cuadro 5.21

FACTORES DE VULNERABILIDAD PARA LA MUESTRA DE INDIVIDUOS VULNERABLES

Correlaciones con valor absoluto igual o superior a 0,25

	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9	F10
Desempleados y desempleados desanimados	0,94									
No protección desempleo	0,89									
Desempleo de larga duración	0,30									
Mala salud subjetiva		0,76								
Discapacidad		0,74								
Hospitalización de más de 10 días		0,33								
Visitas al doctor (más de 10)		0,30								
Abandono por discapacidad		0,30								
Sin estudios obligatorios			0,89							
Sólo estudios primarios			0,62				-0,40			
Con estudios obligatorios			-0,56							
Pobreza individual severa				0,83						
Personas sin ingresos				0,68	0,30					
Pobreza individual				-0,47						
Trabajo no cualificado					-0,63	0,30				
Trabajo temporal					-0,63					
Trabajo doméstico y familiar		-0,39		0,40	0,52					
Falta experiencia laboral				0,27	0,40					
Trabajo precario						0,85				
Trabajo parcial						0,66				
Trabajo sin contrato						0,34				
Empleo de bajo salario				-0,27		0,31				
Analfabeto en edad activa							0,98			
No contactos personales								0,72		
Escasez de amistades								0,67		
No habla con vecinos								0,40		
Hogar dependiente de prestación de valor inferior al SMI									0,67	
Hogar pobre									0,55	
Retraso en el pago del alquiler										0,59
Retraso en el pago de servicios										0,55

Notas: Método de extracción: análisis de máxima verosimilitud.

Método de rotación: normalización Varimax con Kaiser.

La rotación ha convergido en 8 iteraciones.

Porcentaje de varianza explicada: 63%.

Fuente: Elaboración propia.

Para ello se han construido grupos diferenciados de individuos vulnerables que sean tan similares entre sí como sea posible por lo que respecta a los valores de los factores y, a la vez, tan distintos en conjunto de los demás grupos como sea posible. La técnica aplicada ha sido el análisis de conglomerados, que parece ser la más adecuada para el objetivo perseguido.

En el conjunto de los individuos definidos como vulnerables se han construido seis grupos de personas que son similares entre sí por lo que respecta a la incidencia que tienen en ellos los diez factores de vulnerabilidad definidos anteriormente. Las etiquetas dadas a los seis grupos, a partir de la observación de los valores medios de los factores, así como el porcentaje de individuos clasificados en cada grupo son:

Cuadro 5.22

FACTORES PARA EL CONJUNTO DE LA MUESTRA

Grupo de Exclusión social en edad activa (0,1%)	Grupo de Inclusión social precaria (35,2%)
Grupo de Inclusión laboral muy precaria (1,4%)	Grupo de Precariedad económica del hogar (3,8%)
Grupo de Excluidos del mercado laboral (58,5%)	Grupo de Exclusión social en la vejez (1,1%)

Fuente: Elaboración propia.

La identificación realizada en todos los grupos, excepto en el de inclusión social precaria, se justifica por el elevado valor medio que toma uno de los factores, acompañado de valores positivos en algunos otros que tienen coherencia con la interpretación dada.

El grupo de inclusión social precaria, que es el segundo más numeroso, se caracteriza por no tener ningún valor elevado como centro de grupo, pero sí valores positivos moderados en varios de ellos. La interpretación que se le ha dado es que los individuos clasificados en él constituyen el grupo aparentemente «menos vulnerable» entre los de vulnerabilidad elevada, lo que los diferencia del resto de grupos. No obstante, no debe descartarse que en su interior coexistan personas moderadamente vulnerables con perfiles distintos.

Si bien el grupo más numeroso, el de excluidos del mercado laboral, se comporta de una manera parecida al de inclusión social precaria, sí se diferencia por tener valores relativos elevados en los campos de desempleo y baja formación. Pese a todo, en vistas del elevado número de individuos que forman parte de él, resultará también conveniente indagar en el interior del grupo para apreciar los matices que a nivel agregado se hayan podido pasar por alto.

Identificación de subgrupos vulnerables dentro de perfiles sociales más genéricos

Con el objetivo de buscar perfiles de vulnerabilidad más claramente definidos, se ha realizado un segundo análisis de conglomerados entre los individuos de los dos grupos mayoritarios. Este planteamiento ha permitido identificar varios subgrupos dentro de los conglomerados iniciales, con perfiles de vulnerabilidad todavía más acotados. Concretamente, los subgrupos definidos en esta segunda clasificación son:

a) Subgrupos en el interior del grupo de excluidos del mercado laboral:⁽²⁾

- Subgrupo de amas de casa (39,4%-23%)
- Subgrupo de desempleados (22,4%-13,1%)
- Subgrupo de enfermos o incapacitados (38,2%-22,3%).

Tras el análisis del interior del grupo de excluidos del mercado laboral se identifican claramente tres subgrupos diferentes en su interior: uno relativo a la baja formación y a la pobreza severa, que está dominado por la mujer. Este perfil parece acercarse mucho al de las amas de casa, circunstancia que motiva su denominación; el segundo grupo se centra en el desempleo desprotegido, el subgrupo de desempleados, donde además destaca de manera notable el colectivo juvenil; y el tercero, relativo a la

(2) Se lee: nombre de subgrupo (porcentaje sobre subgrupo de excluidos del mercado laboral - porcentaje sobre vulnerables).

mala salud se ha denominado subgrupo de enfermos e incapacitados, que no azarosamente está copado por jubilados.

b) Subgrupos en el interior del grupo de inclusión social precaria (estos subgrupos no han sido incluidos en el análisis presentado en el capítulo III, aunque sí se ha hecho referencia a los mismos en tanto que las diferencias básicas que los distinguen son la edad y el género):⁽³⁾

- Subgrupo de analfabetismo y mala salud (15%-5,3%)
- Subgrupo de vulnerabilidad escasa: con experiencia laboral y con estudios obligatorios completos (25,6%-9%)
- Subgrupo de analfabetismo sin experiencia laboral y con pobreza individual (28,3%-10%)
- Subgrupo de vulnerabilidad débil: sin experiencia laboral y con estudios obligatorios completos (31,1%-10,9%).

Los cuatro subgrupos se reparten de manera medianamente igualitaria el conjunto de individuos incluidos en el grupo de inclusión social precaria. El primer factor destaca muy claramente por el analfabetismo y por la mala salud, esta última característica no compartida con ningún otro subgrupo. Los tres siguientes subgrupos se ordenan en torno a la experiencia laboral. Por una parte, el subgrupo de vulnerabilidad escasa se caracteriza por no adolecer de falta de experiencia laboral, ni por tener una baja formación. De ahí que reciba este nombre. En el otro extremo, aparecen dos subgrupos potencialmente más vulnerables, aunque existen diferencias en este sentido: el primero, de vulnerabilidad débil, pese a no incluir experiencia laboral, sí goza de estudios obligatorios completos, aspecto que elimina parte de la vulnerabilidad. En cambio, el cuarto y último subgrupo, de analfabetismo y falta de experiencia laboral, reúne las características que a nivel teórico conducen fácilmente hacia la exclusión social. Encontramos, por lo tanto, una gama de subgrupos con distintos niveles de vulnerabilidad ordenados según el nivel formativo y la experiencia laboral de los individuos.

(3) Se lee: nombre de subgrupo (porcentaje sobre subgrupo de inclusión social precaria - porcentaje sobre vulnerables).

En resumen, la aplicación del análisis de conglomerados al grupo de individuos definido previamente como vulnerable, ha permitido la identificación de una serie de perfiles de vulnerabilidad que afectan de manera diferenciada a distintos colectivos sociales. El conocimiento de estos perfiles de vulnerabilidad proporciona una base sobre la cual diseñar políticas de inclusión dirigidas a cada uno de los colectivos afectados.

Bibliografía

Obras de referencia en materia de política social y exclusión

- ARRIBA, A. (2002): *El concepto de exclusión en política social*. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Documento de trabajo 02-01.
- ATKINSON y DAVOUDI (2000): *The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities*. Journal of Common Market Studies, vol. 38, n.º 3, septiembre.
- BARNES, M. *et al.* (2002): *Poverty and social exclusion in Europe*. Edward Elgar, Reino Unido.
- BAZAGA, I., RAMOS, J. A. y TAMAYO, M. (2000): *Pobreza y desigualdad en España: enfoques, fuentes y acción pública*. Monográfico de la revista *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, n.º 2.
- BECK, U. (2002): *Individualization*. Sage, Londres.
- BLANCO I. y GOMÀ, R. (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel, Barcelona.
- CASTEL, R. (1995): *Les metamorphoses de la question sociale*. Gallimard.
- CES (1997): *La pobreza y la exclusión social en España*. Madrid, CES.
- COMISIÓN EUROPEA (1992): *Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight Against Social Exclusion, Fostering Integration*. COM (92), 542.
- EDWARDS, R. y GLOVER, J. (2001): *Risk and citizenship*. Routledge, Londres.
- GEDDENS, M. y BENINGTON, J. (2002): *Local partnerships and social exclusion in the EU*. Routledge, Londres.
- GIL, F. (2002): *La exclusión social*. Ariel, Barcelona.

- GOUL, J. y GENSEN, P. (2002): *Changing labour markets, welfare policies and citizenship*. The Policy Press, Bristol.
- KARSZ, S. (coord.) (2004): *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definición y matices*. Gedisa, Barcelona.
- LEVITAS, R. (1998): *The inclusive society?* Macmillan, Londres.
- LEWIS, J. (1998): *Gender, social care and welfare state restructuring in Europe*. Ashgate, Reino Unido.
- MORENO (2002): *Pobreza y exclusión: la malla de seguridad en España*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid.
- PERCY SMITH, J. (2000): *Policy responses to social exclusion*. Open University Press, Londres.
- PIERSON, J. (2002): *Tackling social exclusion*. Routledge, Londres.
- SAINSBURY, D. (1999): *Gender and welfare states regimes*. Oxford University Press, Oxford.
- SARACENO, C. (2002): *Social assistance dynamics in Europe*. The Policy Press, Bristol.

Publicaciones del IGOP en materia de política social y exclusión

- ADELANTADO, J. (ed.) (2000): *Cambios en el estado de bienestar*. Icària, Barcelona.
- BRUGUÉ, Q., GOMÀ, R. y SUBIRATS J. (2002): «De la pobreza a la exclusión social», en *Revista Internacional de Sociología*, n. 33, pp.7-45.
- GALLEGO, R., GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (2002): *Políticas sociales y descentralización en España*. Tecnos-UPF, Madrid.
- GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (1998): *Políticas públicas en España*. Ariel, Barcelona.
- (2001): *Govern i polítiques públiques a Catalunya*. UAB/UB, Barcelona.
- (eds.) (2001): *Govern i polítiques públiques a Catalunya 1980-2000 (2 tomos)*. UB/UAB, Barcelona.
- INSTITUTO DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS (2001): *Procesos de exclusión social y nuevas políticas para la inclusión*. Fundación BBVA, Madrid. No publicado.
- (2003): *Análisis de los factores de exclusión social*, Fundación BBVA, Madrid. Próxima publicación.
- (2003): *Análisis de los riesgos de exclusión social por comunidades autónomas*, Fundación BBVA, Madrid. Próxima publicación.
- (2004): *Perfils urbans d'exclusió social a Catalunya*. Fundació un Sol Món, Barcelona. No publicado.

- (2004): *Un paso más hacia la inclusión social*. Plataforma de ONG's de Acción Social. Colección estudios, Madrid.
- (2004): *Mapa de conocimiento de exclusión social*. Plataforma de ONG's de Acción Social, Madrid. No publicado.
- (2004): *Banco de buenas prácticas y prácticas significativas en inclusión social*. Plataforma de ONG's de Acción Social, Madrid. No publicado.
- (2004): *Agenda de políticas públicas de inclusión social*. Plataforma de ONG's de Acción Social, Madrid. No publicado.

Diseño, maquetación
e impresión: www.cege.es
Ciutat d'Asunción, 42
08030 Barcelona
D.L.: B. 46173-2004

Publicación internet:
J.J.Serveis d'Informàtica S.L.
www.comunicacions.com
Travessera de Dalt, 30
08024 Barcelona